



**Código ISSN N° 2618-4621**

---

# **ACTAS Y COMUNICACIONES UNGS**

---

## **4to Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos**

**Transformaciones metropolitanas en América Latina.  
La investigación frente a nuevos escenarios**

**2 y 3 de octubre de 2019**

### **TOMO IV: Ejes 6, 7, 8 y 9**

**Alejandra Potocko  
(Coordinación Editorial)**

**Secretaría de Investigación  
Universidad Nacional de General Sarmiento**

Juan M. Gutiérrez 1150 - B1613GSX  
Los Polvorines - Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

Tel. (54) (11) 4469-7530 – Int. 7530  
Correo electrónico: [actas@@campus.ungs.edu.ar](mailto:actas@@campus.ungs.edu.ar)  
<https://www.ungs.edu.ar/>

## **Presentación**

Esta obra, parte de la serie Actas y Comunicaciones UNGS, reúne los trabajos presentados en el 4to Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos organizado por URBARED con la colaboración de CLACSO y el IIGG-UBA, en octubre de 2019 en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Es una publicación electrónica de acceso abierto que se propone dar a conocer los avances y resultados de estudios e investigaciones puestos en discusión durante el evento con el fin de que su difusión fomente el diálogo y la reflexión, y promueva la construcción colectiva de conocimiento en torno a las temáticas en las que se centró el Congreso.

Las Actas se organizan en doce capítulos de acuerdo a los doce ejes temáticos que estructuraron la convocatoria a trabajos. Dentro de cada capítulo, los trabajos presentados se ordenan alfabéticamente, por nombre del/la primer/a autor/a; y respetando la decisión de sus autores/as de publicar la ponencia completa o únicamente el resumen.

La coordinación editorial implicó reunir y sistematizar los 148 trabajos presentados (119 ponencias y 29 resúmenes), editar los textos de acuerdo a las Normas Editoriales Actas y Comunicaciones UNGS y las citas y referencias de acuerdo al formato de la American Psychological Association (APA), 7ma Edición. En el proceso de edición se optó por respetar los manuscritos y la voluntad autorial.

Alejandra Potocko  
(Coordinación Editorial)

## Prólogo

La última década del siglo XX fue visualizada como la década de las reformas “neoliberales”, tributarias de la globalización. La privatización de los servicios urbanos, la focalización de las políticas sociales, la creciente visibilidad de los problemas ambientales, las nuevas formas de suburbanización y los procesos de fragmentación y segregación fueron algunas de las cuestiones que examinaron los estudios urbanos. En un cambio de rumbo, los inicios del siglo XXI, fueron asociados al “neodesarrollismo”, pues en muchos de los países, el Estado cobró una relevante centralidad en la ampliación de derechos, o de “post neoliberalismo”, cuando se quiso indicar que los cambios progresistas que se intentaban implementar enfrentaban un contexto de crisis económica. Las nociones de “desigualdad” o de “injusticia” prevalecieron por sobre las miradas de la segregación y fragmentación con las cuales se interpretaban las injusticias sociales y espaciales de territorios metropolitanos que se constituyeron como canales para la transferencia de recursos estratégicos nacionales. En cierto modo, las “etiquetas” –tales como, neoliberalismo, neodesarrollismo o post neoliberalismo- así como una amplia gama de nociones y conceptos fueron una referencia para las investigaciones, que intentan dar cuenta de las transformaciones que se operan en el heterogéneo conjunto de ciudades latinoamericanas. Pero los instrumentos conceptuales y operativos son siempre insuficientes.

¿Los estudios e investigaciones que estamos desarrollando son pertinentes para dar cuenta de los cambios recientes? ¿Cómo caracterizar los nuevos escenarios? Habitualmente, los estudios establecen una doble conversación. Por un lado, con las problemáticas que se dirimen dentro de una comunidad académica internacional, con la cual existe una intensa red de intercambios. Por otro lado, con las circunstancias de cada uno de los países, pues los estudios –ya lo sabemos –no son neutros y en particular, la investigación en América Latina estuvo signada desde sus orígenes con el interés de “conocer para transformar”. En ese marco, se hace imprescindible generar escenarios adecuados para poder reflexionar acerca de los contextos históricos y epistemológicos en los que trabajamos. Se trata, entonces, de identificar: ¿qué hay y qué falta en el campo de los estudios urbanos?, ¿cuáles son los temas vacantes?, y ¿cuáles son las preguntas que es necesario responder?

En América Latina existe una enorme producción en estudios urbanos con significativos aportes conceptuales, metodológicos y empíricos que se suma a una importante experiencia acumulada en trabajo territorial, que es necesario poner, una vez más, en relación. Desde esa perspectiva, este Congreso –el cuarto organizado por URBARED- se propuso examinar los nuevos escenarios de las ciudades metropolitanas en relación a las perspectivas conceptuales y metodológicas mediante las cuales se los intenta comprender, para poder operar, considerando la dilatada tradición de investigación de estas latitudes. Al igual que en los eventos anteriores, el congreso buscó promover la construcción colectiva de conocimiento, recurriendo a las diversas miradas que, en interacción, intentan comprender las situaciones, dando cuenta de los problemas viejos y nuevos que se superponen en las transformaciones metropolitanas.

La reflexión se organizó en torno de doce ejes temáticos que organizaron la convocatoria:

Eje 1: Ciudad, ambiente y recursos naturales

Eje 2: Nuevas configuraciones metropolitanas: territorios de borde y nuevas centralidades

Eje 3: Hábitat y desigualdades urbanas

Eje 4: El buen y el mal vivir en las ciudades latinoamericanas: políticas, conflictos y horizontes

Eje 5: Mirar y habitar la ciudad con perspectiva de género e interseccional

Eje 6: Seguridad ciudadana y territorio

Eje 7: Políticas territoriales, Estado y relaciones intergubernamentales

Eje 8: Actividades económicas y transformaciones urbanas

Eje 9: Economía popular, social y solidaria en las ciudades

Eje 10: Las industrias culturales en la ciudad: perspectivas socioeconómicas, organizacionales y geográficas

Eje 11: Tecnologías de la información geográfica aplicada a la gestión territorial

Eje 12: Enseñanza sobre cuestiones territoriales y urbanas

El Congreso, además de las mesas que reunieron más de un centenar de ponencias, organizó una serie de actividades.

A nivel de las conferencias, se presentaron las de Luiz César de Queiroz Ribeiro, del Observatório das Metrôpoles de la Universidade Federal do Rio de Janeiro: “Metrópolis y transición del orden urbano: reflexiones e hipótesis desde el caso de Brasil”, y la de Alicia Ziccardi, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, “La cuestión urbana del siglo XXI. Desigualdades territoriales y nueva arquitectura espacial”. Como cierre del congreso, en la mesa “Nuevos escenarios para una agenda metropolitana”, las exposiciones de María Mercedes Di Virgilio (IIGG-UBA) y de Eduardo Reese (ICO-UNGS / CELS) presentaron una suerte de “balance y perspectiva” del campo de los estudios urbanos.

La presentación de libros fue ocasión para que un conjunto de investigadores del Instituto del Conurbano (ICO) de la UNGS den cuenta del avance de las investigaciones. Daniela Soldano dio cuenta de una obra colectiva, “Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina” que reúne muchos trabajos del congreso de URBARED en México. Cristina Cravino disertó sobre “La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas”. Francisco Suárez revisó las problemáticas de los cartoneros y los residuos, “Recicloscopio V”, en tanto Magdalena Chiara presentó las alternativas de la salud en el conurbano: “La salud gobernada”.

Es de mencionar especialmente el homenaje -con formato de conversatorio- a José Luis Coraggio, del cual participaron Carlos Fidel (UDT-UNQ), Alicia Ziccardi (IIS-UNAM), Ruth Muñoz (ICO-UNGS), Susana Hintze (ICO-UNGS) y Gonzalo Vázquez (ICO-UNGS), que fue objeto de un Dossier publicado en abril de 2020 en el sitio de URBARED (<http://urbared.ungs.edu.ar/dossier-2/>)

Durante las dos jornadas se presentaron un total de 148 ponencias en 35 mesas de trabajo. Se presentaron estudios sobre ciudades latinoamericanas (de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay, Venezuela) y sobre áreas metropolitanas de ciudades argentinas (Buenos

Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Resistencia, Rosario, Río Negro, Tucumán, Santa Fe, San Luis, San Juan, Jujuy).

La calidad de las conferencias y de las ponencias presentadas, el tiempo que se otorgó para el debate, la decisión institucional de realizar un congreso gratuito para ampliar la convocatoria y la intensa participación y colaboración de nuestros estudiantes y graduados del ICO, fueron algunas de las valoraciones que se compartieron al finalizar este congreso. En particular, para el Instituto del Conurbano (ICO) fue una oportunidad para desarrollar un trabajo colectivo que abarcó al conjunto de sus áreas de investigación, para poner en común sus diversos abordajes y principales resultados de investigación y para revisar con otros colegas, equipos e instituciones, las principales problemáticas de las ciudades y de los estudios urbanos.

Estas Actas reflejan parte de los aportes e intercambios que tuvieron lugar en esos días de octubre de 2019 en el Campus de la UNGS. Consideramos que son la expresión de los logros que resultan del trabajo colectivo llevado a cabo en ocasión del 4to Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Nos muestra también que nos queda mucho por hacer...

Comité Organizador

## Índice Tomo IV: Ejes 6, 7, 8 y 9

### Eje 6. Seguridad ciudadana y territorio

1961

*Principales hitos y actores de la política de seguridad en la Provincia de Buenos Aires e impactos a nivel municipal durante las últimas dos décadas.* Rodrigo Carmona y Daniel Cassano 1962

*Narcotráfico y narcomenudeo en la ciudad de Formosa (Argentina). Principales características y distribución espacial.* Ricardo Omar Conte 2000

*El gasto metropolitano en seguridad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA): una propuesta de medición e impacto territorial.* Carlos R. Martínez, Ricardo A. Papparás y Martín Mangas 2022

### Eje 7. Políticas territoriales, Estado y relaciones intergubernamentales

2039

*¿Participa la ciudadanía en el gobierno electrónico? Resultados preliminares en la ciudad de Bahía Blanca.* María Verónica Alderete y Lucía Andrea Díaz 2040

*El desafío de la calidad del agua en el interior bonaerense: el caso del arsénico en 9 de Julio.* Verónica L. Cáceres 2068

*De la radicación (1974) a la urbanización (2016). Concepciones divergentes a través del tiempo.* Eva Camelli 2086

*Problematicando la integración socio-urbana: notas sobre la sanción e implementación del RENABAP.* María Laura Canestraro y Federico Oriolani 2095

*Instrumentos de política de gestión de suelo para un acceso equitativo del hábitat en Bahía Blanca.* Lucía Andrea Díaz 2097

*Nuevos abordajes para el análisis de los instrumentos de gestión en los grandes proyectos urbanos. El caso de Puerto Norte, ciudad de Rosario.* Natalia Carla Feld 2123

*Política de vivienda urbana: formas financieras extractivistas en la Argentina (2015-2019).* Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías 2150

*Políticas participativas en el Conurbano Bonaerense: la experiencia de los consejos de niñez y adolescencia.* Carolina Foglia 2152

*Capacidades estatales locales adquiridas para la implementación de políticas urbanas, en la Provincia de Buenos Aires. El caso de Pehuajó.* María Gabriela Marichelar 2153

<i>Mutaciones urbanas vitales. Desarrollo urbano integral en entornos con infraestructuras vertebradoras y hábitats vulnerables.</i> Mariana Monge e Isabel Raposo	2184
<i>La función de la expropiación de tierras en la solución de los problemas habitacionales. Área Metropolitana del Gran Resistencia, Chaco.</i> María Bernabela Pelli, Elizabeth Pace, Marta Giró y Mariana Campos	2216
<i>Capacidades estatales para la planificación y gestión de las políticas territoriales en la Provincia de Buenos Aires: municipios metropolitanos y del interior en el contexto posneoliberal (2004-2015).</i> Licia Ríos	2236
<i>El enfoque relacional para la construcción de políticas públicas territoriales.</i> Elsa Marcela Rodríguez, Patricia Ferreyra, Mónica Eula, Alejandro Maniaci y Mónica Camisasso	2263
<i>Diversificación y descentralización de los productos turísticos urbanos como estrategia de competitividad. Programas “de barrio” en Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> Luciana Rodriguez	2287
<i>Normativas a medida...de desarrolladores inmobiliarios. Trayectorias y efectos producidos por nuevas ordenanzas urbanas en las ciudades de Corrientes y Resistencia, Argentina.</i> María Florencia Rus, Laura Alcalá, Sebastián Galvaliz y Rosario Olmedo	2315
<i>Autogestión comunitaria y administración pública en américa latina. Casos de estudio: Argentina, Venezuela y Ecuador. Un camino hacia otra forma de administrar lo público.</i> Víctor Salinas	2338

<b>Eje 8. Actividades económicas y transformaciones urbanas</b>	<b>2368</b>
---	-------------

<i>Financiamiento del mercado de vivienda: créditos UVA en Rosario.</i> Cintia Ariana Barenboim	2369
<i>El rol del MCBA como autoridad metropolitana. Hacia un nuevo mapa de la gobernanza alimentaria.</i> Andrés Barsky y Joaquín Pérez Martín	2385
<i>San Pablo ¿mi barrio se gentrificó?</i> Jorgelina Bizai	2413
<i>Desarrollo industrial y modelos de intervención municipal en partidos del Conurbano Bonaerense en el escenario reciente.</i> Bárbara Couto y Rodrigo Carmona	2414
<i>La acción empresarial de las empresas desarrollistas inmobiliarias. Metodología y análisis de caso.</i> Facundo Cruz	2416
<i>Dinámica global en torno al clúster portuario regional. Reestructuración territorial y cambios en el Puerto de Rosario.</i> Isabel Raposo, Mónica Liendo y Adriana Martínez	1417



*Gentrificación y desplazamientos en la ciudad de Córdoba, Argentina, 1991 – 2010.*  
Gonzalo Martín Rodríguez 2451

*El estado y el acceso a la vivienda: tipo de cambio y precios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Sergio Rosanovich y Ana Paula Di Giovambattista 2477

**Eje 9. Economía popular, social y solidaria en las ciudades 2478**

*El teatro comunitario en clave de economía social y solidaria.* Liliana Chávez-Luna 2479

*El consumo en ámbitos autogestivos: el potencial integrador del trueque y las ferias culturales.* Fabiana Leoni 2497

*Alimentos para la vida digna. Análisis socio-técnico de los circuitos agroalimentarios en Canelones, Uruguay (2005-2018).* Cecilia Matonte Silva 2524

*Estrategias de comercialización mayorista de alimentos desde la economía social y solidaria.* Emiliano Recalde, Henry Chiroque Solano y Martín Garo 2548

*Economía de la basura. Análisis de las organizaciones económicas de los sectores populares para lograr la subsistencia en base a la basura.* Eduardo Francisco Verón 2561

## Eje 6

# Seguridad ciudadana y territorio

*Coordinación: Rodrigo Carmona, María Eugenia Carrasco, Tobías J. Schleider y Daniel Cassano*

La violencia y la inseguridad son problemáticas que requieren de ser examinadas desde la mirada crítica que propone el enfoque de la seguridad ciudadana. Para esto, parece oportuno reflexionar acerca de la vinculación de la problemática, con especial referencia a las ciudades de las áreas metropolitanas, en las que los municipios operan a la vez como escenario y como actores de las políticas de seguridad llevadas adelante por los distintos ámbitos jurisdiccionales.

Este eje se propuso tratar una amplia gama de temas referidos, por ejemplo, al rol del municipio y las políticas públicas de seguridad, a la nueva agenda local/municipal y la problemática de la seguridad, a las instancias de participación en relación a la seguridad, a las articulaciones entre derechos humanos, ciudadanía y seguridad, al derecho a la ciudad, el orden urbano, la segregación, discriminación y violencia, a la inseguridad, la violencia y el delito, a las propuestas metodológicas para medir el delito y la violencia; el rol de los observatorios de violencia y seguridad. Dicho de otro modo, a considerar la multiplicidad de temas, problemas y perspectivas de análisis que se juegan en las relaciones entre territorio y seguridad.

## PRINCIPALES HITOS Y ACTORES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES E IMPACTOS A NIVEL MUNICIPAL DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Rodrigo Carmona<sup>1</sup> y Daniel Cassano<sup>2</sup>

### Resumen

Las medidas más usuales para responder al problema de la inseguridad en el contexto argentino de las últimas décadas se han centrado mayormente en una orientación basada en tareas de control y represión con eje en la intervención policial y judicial. Estas acciones con resultados de corto plazo y sobre la base del endurecimiento de penas, no logran dar cuenta de la complejidad de la problemática en tanto fenómeno multidimensional con aristas diversas y la necesidad de un abordaje integral para su tratamiento. Ello plantea la importancia de perspectivas más amplias con énfasis en las nociones de seguridad ciudadana, la gestión del conflicto y las problemáticas sociourbanas y político-institucionales asociadas. De esta forma, no sólo el combate contra la delincuencia resulta relevante sino fundamentalmente la creación de un ambiente favorable para la convivencia sobre la base de la prevención y la mejora de las condiciones sociales existentes.

A partir de ello, el presente trabajo apunta a indagar los principales hitos constitutivos y actores intervinientes e de la política de seguridad de la Provincia de Buenos Aires durante las últimas dos décadas. Del mismo modo, se busca relevar las competencias institucionales en materia de seguridad y sus impactos más significativos en el plano municipal. En este marco, el artículo apunta a reconstruir de manera exploratoria el proceso y a examinar los alcances generales de la política de seguridad a nivel provincial y municipal en términos de los enfoques más amplios considerados.

**Palabras clave:** Actores e hitos, política de seguridad, Provincia de Buenos Aires, municipios.

---

<sup>1</sup> [rcarmona@ungs.edu.ar](mailto:rcarmona@ungs.edu.ar), CONICET/ICO-UNGS.

<sup>2</sup> [dcassano@ungs.edu.ar](mailto:dcassano@ungs.edu.ar), ICO-Universidad Nacional de General Sarmiento.

Colaboraron en este trabajo: Andrés Gómez ([gomezandresgabriel@gmail.com](mailto:gomezandresgabriel@gmail.com)) y Leandro Rodríguez ([rodri Leandro06@gmail.com](mailto:rodri Leandro06@gmail.com)).

## **Introducción**

Las acciones usualmente utilizadas para responder al problema de la inseguridad en el escenario argentino de las últimas décadas se han centrado mayormente en una orientación basada en tareas de control y represión con eje en la intervención policial y judicial. Estas medidas, con resultados de corto plazo y sobre la base del endurecimiento de penas, no logran dar cuenta de la complejidad de la problemática en tanto fenómeno multidimensional con aristas diversas y la necesidad de un abordaje integral para su tratamiento. Ello resalta la importancia de perspectivas más amplias con énfasis en las nociones de seguridad ciudadana, la gestión del conflicto y las problemáticas socio-urbanas y político-institucionales asociadas. De esta forma, no sólo el combate contra la delincuencia resulta relevante sino, fundamentalmente, la creación de un ambiente favorable para la convivencia sobre la base de la prevención y la mejora de las condiciones sociales existentes.

Tomando en consideración estos aspectos, el presente trabajo apunta a indagar los principales hitos constitutivos y actores intervinientes de la política de seguridad de la Provincia de Buenos Aires durante las últimas dos décadas. De igual forma, se busca relevar las competencias institucionales en materia de seguridad y sus impactos más significativos en el plano municipal. En este contexto, el artículo se organiza del siguiente modo. Primeramente, se trabajan los aspectos conceptuales y principales debates en relación a la problemática de la seguridad. En segundo término, se consideran los aspectos ligados a los principales hitos constitutivos y actores intervinientes de la política de seguridad de la Provincia de Buenos Aires durante las últimas dos décadas. Del mismo modo, se busca relevar las competencias institucionales en materia de seguridad y sus impactos más significativos en el plano municipal. Por último, se hacen algunas reflexiones finales sobre las problemáticas consideradas.

## **Debates sobre seguridad ciudadana, gestión del conflicto y problemáticas socio-urbanas y político-institucionales asociadas**

### *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana y gestión del conflicto*

En las últimas décadas, la definición tradicional de seguridad ha sufrido importantes transformaciones. De una noción orientada a la defensa de intereses fundamentales de los Estados, como la soberanía y la autonomía, la problemática de la seguridad pública nacional y las posibles amenazas externas, se ha ido planteando la necesidad de examinar el fenómeno desde una perspectiva más amplia dado los cambios asociados a procesos como la globalización –que desdibuja los límites entre lo interno y lo externo– y las distintas modalidades y amenazas a la seguridad en el contexto reciente. La seguridad puede examinarse así desde múltiples planos agrupándose en relación con el nivel de análisis desde el cual se parte –el individuo, la comunidad, el Estado, la región o el escenario global–, las amenazas que subyacen –delito común, delincuencia organizada, guerras, hambre, pobreza e inestabilidad institucional– o las respuestas de política pública que se privilegian –prevención o represión– (PNUD, 2013; Baldwin, 1997; Tickner y Mason, 2003; Abello y Pearce, 2007).

En este sentido, seguridad pública y seguridad ciudadana son conceptos diferentes que no deben confundirse. Seguridad pública alude a una concepción monopólica del Estado, que se concreta funcionalmente en los servicios que prestan los diferentes cuerpos de policía, además del sistema de justicia, con la finalidad de mitigar los comportamientos violentos y las diferentes clases de delincuencia; en tanto, el concepto de seguridad ciudadana –si bien coincide en la búsqueda de seguridad frente a la amenaza de hechos violentos o delictivos– se diferencia en que participan otros actores sociales además del Estado. El concepto de seguridad ciudadana apunta así a considerar, no sólo el combate contra la delincuencia, sino también la creación de un ambiente favorable para la convivencia con eje en la prevención y en la mejora de las condiciones sociales existentes (Ayo y Dallorso, 2011; Galvani, Mouzo y Ríos, 2010; Wacquant, 2009; Kessler, 2009a, 2009b; Frederic, 2008; Sozzo, 2008, 2000 y 1999; Kaminsky, 2005; De Marinis, 2004; Daroqui, 2003; Pegoraro, 2001).

De esta manera, en la actualidad, se reconoce una noción amplia de la seguridad: ya no se limita a una situación de ausencia de delito, sino que incluye la generación y el

sostenimiento de las condiciones para el pleno ejercicio de todos los derechos fundamentales por parte de todos los integrantes de la sociedad.

Esta nueva concepción de la seguridad ciudadana significa el pleno goce de los derechos por parte de todas las personas. Al mismo tiempo, también define un campo de nuevas posibilidades para la acción pública y el diseño de las políticas que pueden implementarse para crear seguridad ciudadana: permite prácticas innovadoras por parte del Estado, poniendo énfasis en aquellas que promueven la participación ciudadana y comunitaria. En el nuevo escenario, además de los organismos estatales, están incluidos diversos actores de la sociedad civil, que disputan prioridades, intereses y contenidos respecto de lo que entienden por seguridad.

Desde la seguridad ciudadana se asume que otras instituciones locales y estatales, habitantes de las ciudades, las organizaciones sociales y barriales (en suma, la sociedad civil), contribuyan a su consecución, desempeñando un importante rol. El énfasis en la seguridad ciudadana corresponde a los individuos, desbordando los marcos estatales y los diferentes agentes de control social.

Cuando los individuos se incorporan como agentes activos a la coproducción de la seguridad en las ciudades, la cultura de la prevención y las instancias formales se revalorizan, llegando a constituir uno de los aspectos clave para el combate de la criminalidad y la violencia.

La seguridad ciudadana comprende una serie de ideas y actividades destinadas a prevenir y reducir la violencia, a promover la seguridad pública y el acceso a la justicia, a fortalecer la cohesión social y a reforzar los derechos y las obligaciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos. Es más que una reforma del sector seguridad, la seguridad ciudadana involucra la aplicación de medidas de seguridad pública efectivas en un contexto de normas democráticas más amplias. Por ello, es distinta y más amplia que los enfoques del orden público basados en el trabajo policial y el control del delito.

El concepto de seguridad ciudadana está ampliamente difundido en las políticas en América Latina y el Caribe.<sup>3</sup> Cabe señalar que el énfasis de la seguridad ciudadana sobre

---

<sup>3</sup> Ver CAF (2014); PNUD (2013).

múltiples escenarios se hace eco de lo propuesto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 16, que se centra en la promoción de sociedades pacíficas y el acceso a la justicia: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Hay un creciente reconocimiento de que los marcos de la seguridad a largo plazo exitosos son también aquellos que garantizan los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, existen datos que respaldan la afirmación de que la inversión en la prevención de la violencia es más rentable que los gastos ostensiblemente improductivos en seguridad pública o privada. Según Velásquez (2006), existe así un acuerdo bastante generalizado de la seguridad ciudadana que debe contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

- El análisis de la conflictividad en la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana
  - El mapa de los actores estratégicos de la seguridad ciudadana
  - Los espacios o nodos de actividad y conflictividad entre actores estratégicos que afectan a la toma de decisiones o la situación de seguridad
  - Las reglas que rigen en la relación entre estos actores
  - Dentro de este marco se produce una revalorización del territorio, y de la manera en que se plasman en él las relaciones entre los diferentes actores, emergiendo el paradigma de la “geoprevención” como estrategia eficaz para combatir la violencia urbana.

La idea de seguridad ciudadana nos pone de cara a dos paradigmas que son opuestos entre sí: el paradigma punitivo y el paradigma de la gestión del conflicto. El paradigma punitivo entiende la conflictividad social como un desorden o desequilibrio de la armonía social. Según este paradigma, una política de seguridad es una política de restablecimiento del orden interno del Estado. Este enfoque ha estado presente en el diseño e implementación de la política de seguridad durante largos períodos de la historia argentina del siglo XX, sobre todo desde fines de la década de 1950 hasta el fin de la última dictadura cívico militar, en 1983. A lo largo de esas décadas, los gobiernos militares y la última dictadura cívico militar que implantó el terrorismo de Estado, impusieron la idea de que las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad (por entonces bajo mando militar), tenían que garantizar “la seguridad

nacional" frente a “enemigos internos' que –según la visión de estos gobiernos ilegales– buscaban subvertir las bases tradicionales de la “Nación Argentina”.

Los gobiernos que adoptan este enfoque no buscan resolver ni el origen ni las causas de los conflictos que provocan las diferencias y las desigualdades sociales, y, en cambio, despliegan métodos violentos y autoritarios de intervención o, en otras palabras, un modo punitivo de afrontar los conflictos. Se trata de un abordaje esquemático, simplista y lineal.

En el largo plazo, el paradigma punitivo ha fracasado en su pretensión de lograr la disminución de los índices del delito y la violencia, con métodos tales como la criminalización de los conflictos, el endurecimiento de las penas y el consecuente aumento de la población carcelaria. No obstante, este paradigma permanece, todavía, en las propuestas de muchos actores interesados en formular políticas públicas de seguridad.

El paradigma de la gestión de la conflictividad, en cambio, está basado en la idea de que los conflictos que atraviesan a la sociedad son complejos, y toma tal idea como punto de partida para pensar y diseñar mejores políticas de seguridad que den respuesta a los problemas que originan esos conflictos.

Frente a la visión meramente represiva del paradigma punitivo, el de la gestión de la conflictividad propone un análisis preciso de las características y los alcances del conflicto y la violencia. Así, este paradigma busca resolver los problemas de fondo que dan lugar a la conflictividad. Por esto, entre otros aspectos, considera que el conocimiento de las especificidades de las interacciones sociales en cada lugar es un componente clave para lograr avanzar en la resolución de un conflicto determinado: hay que tener en cuenta, por ejemplo, que algunas situaciones que resultan conflictivas en las grandes ciudades pueden no ser tales en pequeñas localidades. Así, el paradigma de la gestión de la conflictividad propone generar respuestas que atiendan a la multicausalidad y a la creciente complejidad de los conflictos sociales que se registran en la actualidad.



### *Segregación urbana y seguridad*

La segregación residencial puede definirse como la separación de dos o más grupos en el espacio urbano o “... el grado en que dos o más grupos viven separados entre sí en diferentes partes del territorio urbano” (Massey y Denton, 1988, p. 282). Hasta el trabajo de W.J. Wilson (1987), la literatura prestó más atención a la segregación racial o étnica. Para Argentina, y en especial para los aglomerados urbanos, el separador más obvio es la estructura de clases. Por lo tanto este trabajo se centra en la segregación residencial socioeconómica. Hay pocos estudios sistemáticos sobre la magnitud de la segregación urbana en América Latina. La evidencia empírica es escasa en varios países de la región e inexistente en otros, entre los cuales se cuenta Argentina. Indudablemente, esto repercute en la debilidad o ausencia de intervenciones públicas explícitas sobre este asunto.

En Argentina, el deterioro en la distribución de los ingresos de los hogares, el pobre desempeño del mercado de trabajo y la ineficacia de las políticas públicas para contrarrestar los efectos negativos que estos procesos tuvieron sobre ciertos segmentos de la población, redundaron en cambios relevantes en la estructura social de la Argentina.

Una de las consecuencias más relevantes para la vida urbana de la expansión de la inseguridad asociada a la delincuencia, se materializa en el ámbito de la propia configuración espacial del espacio urbano.

En la actualidad, uno de los procesos consistió en la consolidación de sectores urbanos diferenciados y aislados que se caracterizan por ejercer funciones predominantes o exclusivas y excluyentes.

Como respuesta al miedo surge y se desarrolla un proceso de blindaje urbano que empieza en urbanizaciones habitadas por clases sociales altas y que progresivamente se hace extensivo al conjunto de la (no)ciudad, que ve evolucionar sociológica y tipológicamente muchos de sus fragmentos desgajados hasta convertirse en urbanizaciones-fortaleza en las que sus habitantes se aíslan y tratan de protegerse de los “otros” tanto como de sus propias fobias, imaginarias o reales, rodeándose de “infranqueables” muros y vallas y mediante sofisticados medios telemáticos y costosos servicios de seguridad privada.

De esta forma se va generalizando la creación de urbanizaciones blindadas, ocupadas por clases altas y medias, y de suburbios y tugurios sometidos a una ley privada. El afán desmedido por crear espacios blindados en los que poder seguir manteniendo el modelo de vida insolidario de unos pocos genera espacios urbanos “prisioneros”, “protegidos”, como expresión de la sociedad del riesgo y del miedo en la que parecemos cada vez más condenados a vivir. Este blindaje urbano no sólo se circunscribe a las áreas residenciales sino que se va apoderando impunemente de diferentes áreas de la ciudad de teórico uso comunitario, en un proceso de “apropiación” excluyente de los espacios colectivos.

Las causas de la delincuencia son múltiples. Las investigaciones han mostrado que no existe una causa única sino una serie de causas interrelacionadas. En realidad, estas causas se pueden agrupar, tal como lo hace UN-Hábitat, en tres categorías principales: las sociales, las institucionales y las que tienen que ver con el entorno urbano y físico.

Las políticas de seguridad parecen oscilar entre la tendencia hacia un populismo punitivo –que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana (tolerancia cero)– y la búsqueda de nuevas formas de administración de la seguridad –que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos marginales y aquellas que sitúan a las víctimas en el centro de la acción pública.

La propuesta de seguridad ciudadana se sitúa en esta última posición, y puede visualizarse en la tabla que se acompaña.

Exclusión social	Inclusión social
Seguridad para los fuertes contra el riesgo procedente de los débiles y los excluidos	Seguridad de todos, los derechos de todas las personas
Política tecnocrática, dirigida a la conservación del estatus social	Política democrática, dirigida al <i>empowerment</i> (delegación de poder) de los débiles y excluidos
Política centralista, autoritaria	Política local, participativa
La demanda de seguridad se reduce a la demanda de penas y de seguridad contra la delincuencia	Deconstrucción de la demanda de penas en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad como demanda de seguridad de todos los derechos
Toda la política de seguridad es política criminal	La política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de todos los derechos
Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías ( <i>neighbourhood watch</i> )	Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria)
Aceptación de la desigualdad y autolimitación del uso de los espacios públicos por parte de la víctima potencial	Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todos
Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficiencia penal, derecho a la seguridad)	Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales (derecho penal mínimo, seguridad de los derechos)

Cuadro 1: Dos modelos de política de prevención y seguridad. Fuente: Baratta (2001).

### *Políticas de seguridad a nivel municipal y provincial*

La toma de conciencia del impacto localizado y municipal de las políticas de seguridad se fue dando progresivamente en los últimos años (Binder, 2016). En una primera etapa, los gobernantes municipales tomaron nota del malestar ciudadano, difuso o alrededor de algún caso concreto, y trataron de sumarse a los reclamos, buscando convertirse en un canal hacia las autoridades provinciales o nacionales, únicas responsables de los problemas de seguridad. Este modo de encarar el problema duró bastante poco, dado que el malestar ciudadano, al no obtener respuestas concretas, comenzó a considerar, aunque todavía de un modo indirecto, a los propios gobernantes locales como parte del problema de ineficacia.

En una segunda etapa, los propios intendentes municipales comenzaron a darse cuenta de que debían proveer de algunas soluciones, para no quedar atrapados en las quejas generalizadas. Comienza la etapa de cooperación entre los municipios y, en particular, las fuerzas policiales, ya sea aportando dinero para la compra de combustible, complementando

el sueldo con horas extras de vigilancia municipal o haciendo donaciones de equipos. De un modo u otro, el Municipio quedó involucrado en el desarrollo de la política de seguridad, ahora vista como una política con gran influencia sobre la calidad de vida de los vecinos. En esta etapa, los municipios quedaron atrapados en un tipo de gasto improductivo. Los aportes de combustible para los patrulleros rara vez se convertían en un patrullaje inteligente y orientado por problemas comunitarios, cuando no era francamente malversado por las propias instituciones policiales. El poder del municipio no aumentó significativamente por estos aportes. La relación real de poder y manejo de las fuerzas policiales siguió transitando los caminos más o menos oscuros de antes y la afectación presupuestaria impidió en buena medida la generación de otro tipo de programas específicamente municipales, mucho más orientados a la prevención de conflictos violentos, por ejemplo.

Así llegamos a la situación actual, en la que muchos Intendentes municipales consideran que si no aumentan su participación en el diseño y ejecución de la política de seguridad que afecta a sus municipios y, en particular, no aumentan sus facultades de coordinación y control sobre las instituciones actuantes en sus territorios, los principales costos del malestar ciudadano también se pagarán al nivel de la política local. Estamos, pues, al inicio de una nueva época donde esta necesidad social y política debe ser orientada, en términos de clarificar y definir cuáles son las herramientas con que cuenta un gobierno local para desarrollar este nuevo tipo de política y cómo logra potenciar su principal activo, que es el conocimiento local sobre la conflictividad y la violencia. Esta nueva etapa, que se encuentra –repetimos– en sus inicios, nos enfrenta a problemas ubicados en diferentes planos.

El primero de ellos se refiere a la amplitud de las competencias municipales para hacerse cargo o participar activamente en la política de seguridad que se desarrolla en su territorio. El conjunto de competencias de los municipios varía en los distintos Estados provinciales, ya sea que tengan una fuerte regulación en las diferentes Constituciones Provinciales o dependan de legislaciones específicas; también las cartas o estatutos municipales tienen variaciones en aquéllos lugares donde existen. La reforma constitucional de 1994 consolidó un nuevo estatus para el gobierno municipal al fijar con claridad la autonomía municipal. Superada ya la vieja idea de que el municipio era solo una entidad administrativa, queda pendiente aún el desarrollo completo de la idea de autonomía. En ese sentido, poco a poco los municipios van construyendo una realidad política más profunda,

acorde con las necesidades de descentralización y localización propias de una democracia moderna y participativa. Es en este contexto de desarrollo institucional en el que comienza a perfilarse la idea misma de una política de seguridad municipal. Nadie duda de que el Estado Federal tiene competencias específicas, vinculadas a los delitos federales, que deben ser prevenidos, conjurados e investigados (narcotráfico, trata de personas, delitos financieros y económicos, etc.); tampoco hay duda de que los Estados Provinciales tienen a su cargo tareas similares respecto de los delitos comunes previstos en el Código Penal (homicidios, violaciones, defraudación, robos, etc.), pero aquí la relación con los municipios comienza a ser mucho más cercana que en el caso de lo estrictamente federal, donde también pueden hallarse lazos.

Por último, queda un componente de competencias específicamente municipales, que también requieren una reconfiguración conceptual y política. Todas estas dimensiones se encuentran en proceso de reconversión, por lo que no es posible que una de ellas se desentienda de lo que suceda en las otras. Resulta necesario así una división de tareas más armónica entre los tres niveles del Estado nacional, ello será el resultado de un proceso de mutuo ajuste entre lo que en la actualidad se realiza en esas tres instancias. Una política de seguridad democrática eficaz e inteligente en este marco supondrá la conjunción de estas relaciones intergubernamentales y su articulación con los actores más activos de la sociedad civil involucrados.

### **Hitos y actores de la política de seguridad en la Provincia de Buenos Aires e impactos a nivel municipal durante las últimas décadas**

La Constitución Nacional fue modificada por última vez en el año 1994. En este marco, entre otras reformas relevantes cabe destacar la consagración expresa de las autonomías municipales (art. 123 CN).

La autonomía constituye la potestad que tiene un Estado para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. En lo que atañe específicamente a los municipios, la Constitución Nacional precisó las dimensiones a definir: el plano institucional, que supone la facultad de dictar su propia constitución; el político, importa elegir sus autoridades y

governarse por ellas; lo administrativo, se refiere a la potestad de gestionar y organizar los servicios, obras y demás intereses locales; y por último lo económico-financiero, que implica definir, organizar e invertir sus recursos (Iturburu, 2012).

Sin embargo, tales propósitos no se encuentran cristalizados en la realidad. En este sentido, desde la sanción de la reforma constitucional, la autonomía municipal resultó una enunciación de principios más que una prescripción de cumplimiento obligatorio. En este sentido, aún las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, donde se concentra más de la mitad de la población argentina, no han legislado sobre la materia (Iturburu, 2012).

En relación al caso bonaerense, rige el Decreto Ley 6769/1958, “Ley Orgánica de las Municipalidades”. Esta define cuáles son los órganos de gobierno que conforman cada municipalidad, la forma de elección de sus funcionarios, sus atribuciones, competencias y deberes. Así las cosas, dicha norma establece un régimen de autarquía para los municipios bonaerenses, violatoria de la autonomía prevista en el art. 123 CN (Mariucci Vázquez, 2017).

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto sobre el diseño institucional, la discusión central sobre la autonomía municipal se refiere a la distribución de competencias y de recursos entre los tres niveles del Estado federal. Tal circunstancia lleva a poner foco en las tensiones existentes en uno y otro sentido, tanto de parte de los municipios que avanzan sobre aspectos que están fuera de su competencia, como de los gobiernos provinciales que restringen aspectos básicos del gobierno local (Iturburu, 2012).

Sobre esta pugna, Iturburu (2012) señala que en muchas oportunidades el avance de los municipios sobre competencias provinciales o federales resulta ser una respuesta a la presión de la ciudadanía y de los medios de comunicación masiva.

En ese marco, desde el retorno de la democracia, paulatinamente se han incrementado las funciones asumidas por los gobiernos locales. En tal sentido, a las funciones tradicionales de los municipios (tales como gestión administrativa, el desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria) se han sumado nuevas, tales como ser agente de promoción económica, el desarrollo social, la protección del medio ambiente, la salud y la seguridad (Iturburu, 2012).

Claramente, la seguridad se destaca en este punto. Así las cosas, las competencias de los gobiernos municipales en materia de seguridad han ido avanzando por etapas. En este sentido, describe Binder que en una primera etapa, las autoridades municipales se limitaron a tomar nota del malestar ciudadano e intentaron sumarse a los reclamos, buscando constituirse en un canal hacia las autoridades provinciales o nacionales, las únicas responsables de los problemas de seguridad. No obstante, este modo de afrontar el problema duró poco en razón del malestar ciudadano frente a la falta de respuestas concretas. En una segunda etapa, los intendentes municipales comenzaron a reconocer que debían proveer algunas soluciones a la criminalidad para no quedar coptados por las quejas generalizadas. Es así que comienza la etapa de cooperación entre los municipios y las fuerzas policiales, ya sea aportando dinero para la compra de combustible, complementando el sueldo con horas extras de vigilancia o donando equipos. De una u otra manera, el municipio se involucró en el desarrollo de la política de seguridad, ya vista como una política de gran influencia en la calidad de vida de los vecinos. En esta etapa, “los municipios quedaron atrapados en un tipo de gasto improductivo”. Explica Binder sobre este punto que aquellos aportes de combustible en rara ocasión se convertían en un patrullaje inteligente y orientado por problemas comunitarios. A su vez, el poder del municipio no aumentó significativamente por tales aportes. Por el contrario, la relación real de poder y el manejo de las fuerzas policiales siguió transitando caminos grises. Finalmente, señala el jurista la situación actual, en la que muchos intendentes consideran que si no aumentan su intervención en el diseño y ejecución de la política de seguridad de sus municipios y, en particular, no aumentan sus facultades de coordinación y control sobre las instituciones actuantes en sus territorios, pagarán políticamente los costos del malestar ciudadano. Indica Binder que estamos en el inicio de una nueva época donde la necesidad social y política debe ser orientada a clarificar y definir cuáles son los instrumentos con los que cuenta un gobierno local para desarrollar este nuevo tipo de política y cómo lograr potenciar su principal activo: el conocimiento local sobre la conflictividad y la violencia (Binder, 2016).

Por su lado, la Provincia de Buenos Aires también ha transitado un recorrido a lo largo de esas etapas. Como primer punto a destacar, corresponde traer a colación la última reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, también en el año 1994. Ya en su preámbulo, el texto constitucional señala como uno de sus objetos, proveer la seguridad común. A su vez, consagra el derecho a la seguridad en su art. 10, que establece que todos los

habitantes de la provincia tienen derecho de “...ser protegidos en su vida, libertad, reputación, seguridad y propiedad...”.

Para ese entonces, la intervención de funcionarios civiles en la administración de la seguridad era exigua. Ningún ministerio tenía tal función bajo su competencia directa,<sup>4</sup> sino que tenía rango de secretaría en el gabinete bonaerense. La Secretaría de Seguridad fue creada recién a fines de 1995 (Ley 11.737, B. O. 19 y 20/12/1995), siendo que hasta entonces la policía dependía directamente del gobernador y recibía los mandatos a través del Ministerio de Gobierno (art. 16 del Decreto-Ley 9551/80).

Es así que, sin perjuicio de la conducción civil en términos formales, el ejercicio de la seguridad pública era prácticamente exclusivo de las autoridades policiales, generando, a partir de un proceso de monopolización de la información del delito, un estado de autogobierno en el que la propia policía era la institución a cargo de la elaboración y puesta en marcha del sistema de seguridad pública (Saín, 2008).

Por su lado, la participación de los gobiernos municipales era nula, más allá de los regulares reclamos que pudieran efectuar a los miembros de la policía o autoridades del gobierno provincial.

En este marco, el primer hito que implicó un paso hacia la descentralización formal de la administración de la seguridad hacia las estructuras locales se dio en 1997, a partir de la promoción de la conformación de Foros Comunitarios de Seguridad, como así también la creación de la figura del Defensor de la Seguridad.<sup>5</sup>

Conforme el decreto 328/97, dichos foros serían compuestos por representantes de entidades comunitarias y podrían funcionar a partir de un proceso de conformación que se iniciaría y llevaría adelante a instancias de los gobiernos municipales (art. 2º). Es decir, se dejaba a criterio de cada municipio la decisión de crear en sus distritos un foro comunitario.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> La “Ley de Ministerios” (Ley 11.175), publicada el 11 de diciembre de 1991, establecía el ejercicio del poder ejecutivo provincial a través de cinco ministerios: Gobierno y Justicia; Economía, Producción; Salud y Acción Social; y Obras y Servicios Públicos.

<sup>5</sup> Decreto 328/97 (B. O. 25/02/1997), derogado por la Ley 12.154 (B. O. 11/08/1998).

<sup>6</sup> Sin perjuicio de la facultad de la Secretaría de Seguridad del gobierno bonaerense de crearlas en aquellos sitios que sean de interés para la política de seguridad y prevención provincial (art. 3º).



Por su parte, sus funciones eran mínimas. Se limitaban a ser el marco de reuniones con funcionarios de la policía bonaerense para tratar cuestiones e inquietudes atinentes a la seguridad local, como así también a elegir al defensor de seguridad.

En cuanto al Defensor de seguridad, la figura era la de un ciudadano por cada municipio con atribuciones de intermediación entre la comunidad y las autoridades policiales, dando a conocer problemas y proponiendo cursos de acción, además de ejercer un rol de contralor sobre la policía (art. 10º).

Cabe destacar que la creación de tales organismos tuvo como uno de sus propósitos sustanciales lograr la “reinserción” de la policía bonaerense en la sociedad, además de reforzar el control comunitario.<sup>7</sup>

Va de suyo que la sanción de esta norma no debe tomarse como un hecho aislado. Por el contrario, para su lectura ha de tenerse en cuenta que integrantes de la policía bonaerense se encontraban sospechados de participar del atentado a la AMIA<sup>8</sup> y que un mes antes de la sanción del decreto, el 25 de enero de 1997, se había producido el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas, crimen en el que estuvieron involucrados policías bonaerenses<sup>9</sup> y que generó una gran conmoción social.

Así las cosas, la policía bonaerense, órgano encargado de brindar seguridad, padecía una seria crisis institucional y de confianza, siendo percibida como protagonista del problema por parte de la sociedad (Estévez, 2000). En tal sentido, según un relevamiento efectuado por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría en 1998 sobre pobladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, en aquel entonces el incremento de la inseguridad era percibido como el principal problema del país después del desempleo. Asimismo, en 1997 la seguridad pasó a ocupar el segundo lugar entre las demandas sociales, mientras que en 1996 era el sexto.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Considerandos del decreto recuperados de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/97-328.html>

<sup>8</sup> Ataque terrorista que tuvo lugar el 18 de julio de 1994 en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) que tuvo como consecuencia el asesinato de 85 personas y más de 300 heridos.

<sup>9</sup> Fueron condenados ocho imputados, tres de ellos funcionarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires al momento del crimen. Ver CELS. Informe sobre el juicio oral y público del reportero gráfico José Luis Cabezas. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/informe-causa-Cabezas.pdf>

<sup>10</sup> Centro de Estudios Unión Para la Nueva Mayoría, La seguridad pública, Editorial Centro de Estudios Unión para la nueva Mayoría, Buenos Aires, 1998, citado en Saín, M. Democracia, Seguridad Pública y Policía. La

A su vez, cabe subrayar que en aquel momento la policía bonaerense se encontraba en un estado de emergencia formal, así declarado por la Ley 11.880 (B. O. 10/12/1996). Con la sanción de dicha norma, entre otros objetivos se buscó también “integrar a la Institución Policial en un marco de servicio y credibilidad comunitarios” (art. 2º, inc. e), no obstante lo cual ni en dicha ley ni en su decreto reglamentario (620/97, B. O. 2/04/1997) se estableció alguna política para perseguir ese fin de manera concreta.<sup>11</sup>

De estas circunstancias se deriva que si bien la regulación de los foros comunales de seguridad y de los defensores de seguridad se advierten como medidas válidas, tendientes a poner en debate formalmente el rol de las fuerzas de seguridad, como así también dar participación a los municipios y a la sociedad sobre las políticas de seguridad, aquella no se llevó a cabo en el marco de un programa de mediano o largo plazo, sino que fue una reacción gubernamental frente a un contexto de malestar social y crisis institucional.

Así las cosas, también para dar respuesta a tal estado de crisis, mediante el decreto 4506/97 (B. O. 30 y 31/12/1997) el gobernador Eduardo Duhalde dispuso intervenir la Policía de la Provincia de Buenos Aires por noventa días (luego fue prorrogada por cuarenta y cinco más) con el propósito de llevar adelante la reorganización establecida por la mencionada ley de emergencia. Designó como interventor al entonces diputado Luis Lugones.

Conforme destaca Saín, Duhalde decidió implementar el “Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires” elaborado por León Arslanián y Alberto Binder. En él, se estableció que la reformulación del sistema de seguridad provincial no podía llevarse adelante con “soluciones de corto plazo” ya que la crisis era estructural, abarcando tanto al sistema policial como al poder judicial (en materia de investigación) (1998, p. 4).

Según el plan, un “cuerpo policial unitario, verticalizado” era incapaz de solucionar la crisis planteada. En consecuencia, se proponía dividir la estructura de la policía bonaerense y establecer un nuevo sistema policial en base a un conjunto de medidas centrales: la creación

---

reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires en Seminario Las reformas policiales en Argentina. Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1998. Documentos de trabajo, p. 4.

<sup>11</sup> La Ley 11.880 que declaró a la Policía de la Provincia de Buenos Aires en estado de emergencia por un año se limitó a permitir la remoción y desplazamiento de agentes, como así también reasignar partidas presupuestarias.

de una “Policía de Investigaciones”, a cargo de la investigación criminal; el fortalecimiento de la Policía Judicial mediante la absorción de cuerpos técnicos y periciales de la policía; y la creación de “Policías de Seguridad a la Comunidad de base Departamental”, estructuradas en cada uno de los 18 departamentos judiciales de la Provincia de Buenos Aires, abocadas a la prevención del delito y el mantenimiento de la seguridad pública, entre las más significativas (Saín, 1998).

Esa nueva administración del cuerpo policial, caracterizada por la diferenciación de funciones y descentralización del mando, debía a su vez desarrollarse bajo la conducción política e institucional del titular del poder ejecutivo. En tal sentido, en el plan también se sugería la creación de una “nueva estructura política de dirección del sistema de seguridad” con asiento en la conformación de un “ministerio de Seguridad” (Saín, 1998).

En materia de la participación comunitaria, se destacan las iniciativas del Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), creado por la Ley 12.069 (B. O. 12/01/1998).<sup>12</sup>

Tales propuestas fueron volcadas en un proyecto de ley de reforma del sistema de seguridad. Cabe resaltar en primer término que aquel indicaba que el “Pueblo de la Provincia de Buenos Aires” sería “el sujeto fundamental de la seguridad pública”. En ese contexto, se caracterizaba a la seguridad pública como un derecho de los bonaerenses, como así también que era deber del gobierno promover y garantizar la intervención de los miembros de la comunidad en todos lo referente a la seguridad pública (Saín, 1998).

Se establecía de tal manera el rol de los habitantes de la provincia como fundamental en materia de seguridad.

En esa línea se proponía la creación de diversas instancias de participación comunitaria: los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los

---

<sup>12</sup> Se trató de una entidad autónoma y de carácter técnico que tenía a su cargo el seguimiento del proceso de reestructuración del sistema de seguridad y la elaboración de planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas en la materia (art. 1). León Arslanian fue designado como su presidente y Alberto Binder como director operativo.

Aquel instituto trabajó en paralelo a la labor de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Fiscalización de las Políticas de prevención del Delito, Seguridad, Criminalística, Criminología e Inteligencia, creada por la Ley 12.068 y que tenía como objetivo ejercer el control directo y permanente de las tareas, medidas y normas a implementar para la reorganización del sistema de seguridad, como así también participar en la elaboración de todas los proyectos de ley a que diere lugar la reorganización del sistema de seguridad.

Consejos Departamentales de Seguridad y la institucionalización de la figura de defensores de la seguridad, tanto en el ámbito provincial como en el municipal.<sup>13</sup>

No obstante, la Ley 12.154 (B.O. 11/08/1998), que recepitó esa y otras propuestas de modificación del sistema provincial, cercenó lo atinente a la participación comunitaria. En tal sentido, si bien estableció que “el pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública” (art. 10), y creó para la participación comunitaria foros de seguridad vecinales, municipales y departamentales, además de la figura de los defensores municipales de seguridad, su objeto quedó limitado al control del desempeño de las policías provinciales y la elaboración de propuestas (ver títulos III y IV de la Ley 12.154).

En cuanto a estas instancias de participación comunitaria, sus desempeños fueron dispares. En algunos casos los foros solo constituyeron ámbitos de reuniones donde los

---

<sup>13</sup> En este esquema, los “Foros Vecinales de Seguridad” tendrían actuación en el ámbito territorial de cada comisaría y estarían compuestos por “aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesada en la seguridad pública y que actúen en dicho ámbito territorial”. Asimismo, se los dotaba de un amplio espectro de funciones vinculadas a la seguridad pública de la vecindad. Los “Foros Municipales de Seguridad” actuarían en el territorio de cada municipio y estarían integrados por “un representante titular de cada Foro Vecinal de Seguridad que actúen en dicho ámbito territorial; el Defensor Municipal de la Seguridad; el titular del departamento ejecutivo del Municipio, o representante designado por éste; miembros del departamento deliberativo del Municipio, conforme criterios de proporcionalidad en la representación partidaria; representantes de organizaciones o entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal; y un representante de instituciones religiosas, conforme lo establezca la reglamentación”. Sus funciones serían análogas a las de los Foros Vecinales de Seguridad pero a nivel municipal. Por su lado, los “Consejos Departamentales de Seguridad” actuarían en el territorio de cada departamento judicial bonaerense y estarían integrados por “un representante de los Defensores Municipales de la Seguridad de los Municipios componentes del departamento judicial; un diputado provincial y un senador provincial; dos titulares de los departamentos ejecutivos de los Municipios componentes del departamento judicial, conforme criterios de rotatividad y representatividad respecto del conjunto de los titulares de los departamentos ejecutivos componentes de dichos ámbitos; el Fiscal de Cámaras del departamento judicial; un representante del Colegio de Abogados del departamento; un representante del Colegio o Asociación de Magistrados del departamento; un representante de las Cámaras Empresariales del departamento; un representante de las asociaciones gremiales de trabajadores del departamento; un representante de los Colegios Profesionales del departamento; y un representante de instituciones religiosas”. Tendrían también amplias funciones sobre políticas de seguridad. A su vez, se proponía la creación de la figura de “Defensor Provincial de la Seguridad” con el objetivo de defender los derechos de los habitantes de la provincia en relación a actos u omisiones por parte de organismos del estado bonaerense vinculados a la seguridad pública que cercenen sus derechos, como así también fiscalizar el funcionamiento de la seguridad pública. Para realizar su labor, el defensor provincial estaría facultado para desarrollar cualquier tipo de investigación tendiente a esclarecer hechos, controlar el funcionamiento policial, confeccionar y remitir los informes y las recomendaciones pertinentes a las autoridades provinciales. A su vez, tendría “plena autonomía funcional y política” y duraría 5 años en el cargo. Sería designado y removido por la legislatura bonaerense con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara. Por último, la iniciativa proponía la creación del “Defensor Municipal de la Seguridad” con la misma misión del defensor provincial pero para ser desarrollada en el ámbito de cada municipio. El Defensor Municipal de la Seguridad también tendría “plena autonomía funcional y política” y duraría en el cargo 4 años. Sería nombrado por el Defensor Provincial de la Seguridad en base a una terna elevada por los respectivos foros municipal de seguridad y podría ser removido por estos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (Saín, 1998, p. 27-30).

efectivos policiales “buscaba[n] eco a sus perspectivas de trabajo” y se encontraban con sectores locales que acompañaban su labor. En otros pocos casos los foros alcanzaron un nivel de desarrollo más sofisticado (Palmieri y Wagmaister, 2009).

Una causa de su errática actuación radica en que los foros han sido convocados desde los actores institucionales, por lo que su configuración fue sustancialmente impactada por sus propias ideas y objetivos (Palmieri y Wagmaister, 2009). De tal modo, se promovió dejar al margen visiones divergentes que, separadas de dogmas producto de la labor profesional, pudieran efectuar aportes novedosos para abordar la problemática de la criminalidad.

A su vez, se ha subrayado que la labor de los foros no ha tenido los resultados democratizadores que se pregonaban, partiendo de la base que sus conformaciones no tienen una representatividad adecuada.

Sobre este punto, sostiene Sozzo que la investigación empírica existente en nuestro país sobre el funcionamiento de los foros, como así también de otros espacios análogos, dan cuentas que la participación en ellos es extraordinariamente selectiva: se trata sustancialmente de individuos de clase media, más bien mujeres que varones y, en términos generales, siempre adultos e incluso adultos mayores (Sozzo, 2009).

Resalta en este punto el extenso proceso de desintegración, fragmentación y marginalización de vastos sectores sociales, como así también la ausencia de instancias y actores colectivos capaces de combinar, agregar intereses e intermediar con los órganos de gobierno, circunstancias que obstruyeron que se efectivice una intervención social autónoma en la gestión de los asuntos locales de la seguridad pública, particularmente entre los sectores más vulnerables y victimizados de la sociedad (Sozzo, 2009).

En la misma línea, Sozzo subraya la falta de participación en los foros de seguridad por parte de los movimientos sociales y los nuevos actores colectivos emergentes de la década de 1990, quienes tuvieron una orientación contestataria, antiestatista y antipolicialista, es decir, con una impronta contraria a la intervención en los foros de seguridad establecidos. De tal modo, estos espacios quedaron predominantemente conformados por sectores sociales medios y altos que mayormente tuvieron una impronta autoritaria y policialista, con

reivindicaciones de políticas de “mano dura” y de criminalización de la pobreza (Sozzo, 2009).

Nuevamente, se aprecia en el desarrollo de los foros una visión sesgada de corte policialista, incapaz de ver otras políticas que permitan abordar la inseguridad más allá de la labor de la agencia policial.

Por su lado, Sozzo (2009) también da cuenta de otra importante falencia en los foros. Señala que estos espacios de interacción se han transformado en lugares donde se efectúan planteos de reclamos específicos en lugar de servir para la construcción de un diagnóstico sobre el problema de la inseguridad, circunstancia que lleva a la deformación del sistema de participación comunitaria (Sozzo, 2009):

Constituyen ámbitos que funcionan como cajas de resonancia de demandas selectivas y lo que hacen es generar una política desde los actores estatales que busca responder a esas demandas selectivas –y que incluso plantea el éxito de la intervención en estos términos–. Aparece entonces una especie de modalidad clientelar en donde el actor estatal tiene, como única función en estos espacios microscópicos o macroscópicos, que tratar de lograr la satisfacción de las demandas planteadas por quienes asisten a dichos ámbitos, que por lo general son quienes poseen “voz” también en otros escenarios públicos, reproduciendo las desigualdades sociales. Esto poco o nada tiene que ver con producir seguridad, democráticamente, más allá de las fronteras sociales y espaciales en la ciudad contemporánea. (p. 148)

Así las cosas, se advierte que el esquema de los foros de seguridad establecidos por la Ley 12.154 se han subvertido, ya sea desplazando de hecho a importantes sectores de la sociedad, ya sea convirtiéndose en canales para efectuar reclamos particulares.

En lo relativo a los defensores municipalidades de la seguridad, su resultado no fue mejor. En tal sentido, al igual que los foros, su implementación fue acotada. Así las cosas, en abril de 1999 solamente existían o habían sido convocados para su conformación 75 foros municipales de seguridad, mientras que únicamente habían sido designados 22 defensores municipales de la seguridad, un número escaso considerando que la cantidad de municipios de la Provincia de Buenos Aires ascendían a 134. Asimismo, sólo se habían conformado 102 foros vecinales de seguridad, es decir, un número menor al tercio de las jurisdicciones

policiales existentes (330). Finalmente, cabe recalcar que ningún foro departamental había sido creado (Palmieri, Filippini y Thomas, 2001).

Sin perjuicio de sus errantes resultados, debe destacarse esta iniciativa como otro paso, al menos formal, hacia la participación de la comunidad y de los gobiernos municipales en la gestión de la seguridad pública.<sup>14</sup>

Siguiendo en el análisis de los hitos y actores de la política de seguridad en la Provincia de Buenos Aires y sus impactos a nivel municipal, corresponde hacer mención al Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD), creado el 15 de agosto del año 2000 por los Ministerios del Interior y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.<sup>15</sup>

Se trató de una iniciativa conjunta de ambos ministerios en miras de responder a la demanda de seguridad urbana de manera responsable. Se procuró cumplir tal propósito a través de la puesta en marcha de una serie de medidas de prevención de hechos ilícitos, con foco en los delitos callejeros, a través de la intervención previa a la materialización del delito aplicando recursos “extrapenales” (apartado I del PNPD).

Específicamente, el plan pretendía establecer un marco general en lo que respecta a políticas de seguridad desde la óptica de la prevención, estableciendo prioridades, objetivos y pautas básicas de funcionamiento.

Así las cosas, refiere Sozzo que el PNPD adoptó el modelo de “prevención integrada”, que prevé en cada intervención una combinación entre técnicas enmarcadas en estrategias de prevención social, dirigidas a incidir en las causas sociales del delito, y estrategias de prevención situacional ambiental, que persiguen reducir las oportunidades de cometer delitos (Sozzo, 2008).

En esta línea, se estableció como elemento clave el rol activo de los habitantes y las organizaciones no gubernamentales en cada comunidad local, en estrecha cooperación con

---

<sup>14</sup> Sobre este último aspecto cabe recalcar las siguientes atribuciones del gobierno municipal, establecidos en la Ley 12.154: confección por parte de los intendentes municipales de los registros de organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales a integrar los foros vecinales y municipales (arts. 15 y 20); participación de autoridades municipales como invitados en los foros vecinales para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal (art. 16, inc. g); integración por parte de los intendentes (o un agente delegado) de los foros municipales, al igual que de miembros de los concejos deliberantes.

<sup>15</sup> Mediante las resoluciones conjuntas MJDH N° 768/00 y MI N° 56/00.

instituciones gubernamentales de los órdenes nacional, provincial y municipal. Además, se propuso integrar a las instituciones policiales en su funcionamiento, colaborando con el desarrollo de las reformas en curso destinadas a su democratización y a la reconstrucción de la confianza pública en ellas (apartado I del PNPD; Ciafardini, 2004). Es así que con el fin de dar una respuesta eficiente a la especificidad del fenómeno delictivo, atendiendo a razones técnicas de política criminal, su implementación se ejecutaba a partir del agrupamiento en regiones. En tal sentido, se propuso que el PNPD debe adaptarse a la realidad concreta de cada provincia y municipio donde se implemente, de modo de facilitar su co-gestión con las regiones y distritos participantes. En este sentido, se deberán tener en cuenta las características sociodemográficas, la fenomenología del delito, las políticas de seguridad ya implementadas por cada provincia o municipio, sus respectivas coyunturas socio-políticas al respecto, etc. (anexo IV del decreto provincial 637/02).

En lo relativo a la participación comunitaria, el plan reconoció que las políticas de prevención en nuestro país históricamente fueron patrimonio exclusivo de los actores gubernamentales, como así también que en la década anterior se impulsaron distintas iniciativas y programas de prevención del delito que fomentaron el involucramiento activo de la ciudadanía en el marco de las comunidades locales. Así las cosas, se postulaba como uno de los objetivos del PNPD avanzar en esa dirección, retomando y mejorando las experiencias anteriores. En ese marco, se expresó que “La participación de la sociedad civil será, en este sentido, el motor fundamental del Plan, constituyéndose en el vehículo para el desarrollo de las estrategias preventivas destinadas a hacer nuestras ciudades más seguras” (apartado IV del PNPD).

A su vez, se reconocía el rol imprescindible de los municipios para lograr uno de los objetos basales del programa: la descentralización del abordaje de la seguridad, lo que permitiría ajustar los lineamientos estratégicos a las particularidades de cada ciudad (Ayoa, 2009a). En esta línea, teniendo en cuenta la gran diversidad cualitativa de los municipios que se emplazan a lo largo y ancho del país, se estableció que todo proceso de participación en el marco del plan debería cumplir lineamientos básicos con el propósito de encauzar las



medidas con una base que garantice la intervención de la ciudadanía y de los gobiernos locales.<sup>16</sup>

Desarrollando los dos puntos anteriores, explicaba con claridad Ciafardini (2004):<sup>17</sup>

El Plan se propone armar una red, en cuyo centro se encuentre [una] mesa metropolitana o [una] mesa nacional de prevención del delito, que esté comunicada con los gobiernos locales y que a su vez llegue incluso hasta la gente, en lo que llamamos "consorcio de seguridad".

La idea es dividir a todo el territorio en áreas geográficas a las que llamamos "consorcios de seguridad", con los que queremos lograr que en cada área el problema del delito lo discutan el gobierno y la policía, pero lo discutan con los habitantes, así como en el consorcio de un edificio el administrador se reúne con los moradores para informarse de sus problemas.

Los consorcios de seguridad demandan al gobierno local toda la información sobre la problemática de inseguridad en cada manzana y en cada barrio. Con esa información el gobierno local puede a su vez instruir a la jefatura de policía sobre las acciones reales que demandan los ciudadanos barrio por barrio y manzana por manzana, y la policía procederá de igual modo con sus comisarías. Esto es muy importante para las jefaturas policiales porque disponen de información superior a la de las propias comisarías o destacamentos policiales, información que pondrá a estos últimos en capacidad de salir al exterior a dar una respuesta a las reales demandas que la población construye.

Esta estrategia busca que los distintos sectores del gobierno, de la ciudadanía y de las policías se amalgamen en una sociedad única, en una integración de lo social, en una voluntad común. Es una estrategia democrática participativa, donde lo institucional y lo social se juntan para abordar democráticamente el problema de la inseguridad. No se trata de que la población se involucre en la acción de seguridad, pero sí en el diagnóstico y en la información para que la policía -que es la que tiene el monopolio de

---

<sup>16</sup> Tales como informar a los habitantes acerca de los alcances de la participación previstos en el plan; crear mecanismos permanentes de participación ciudadana y los actores gubernamentales en cada una de las comunidades locales; promover una convocatoria abierta para que todos los habitantes tengan la posibilidad de participar y generar espacios para la deliberación e intercambio en los mecanismos permanentes de participación entre la sociedad civil y los actores gubernamentales.

<sup>17</sup> Mariano Ciafardini fue coordinador general del Plan Nacional de Prevención del Delito entre 2000 y 2007, por resolución conjunta nro. 56 y 768 de fecha 15 de agosto 2000.

la fuerza, y debe tenerlo- pueda realizar las acciones que la población verdaderamente demanda y no las que demanda un sector, generalmente en perjuicio de otros. (p. 148)

Es decir, el plan procuraba asignar un rol protagónico a los ciudadanos en el marco de la política de seguridad, discriminando dos funciones sustanciales: el aporte de información y el diagnóstico sobre la ejecución de las actividades, elementos caracterizados como fundamentales para que los agentes gubernamentales, ya sea funcionarios civiles o agentes policiales, puedan desarrollar sus tareas con mayor eficiencia.

La Provincia de Buenos Aires adhirió a dicho plan el 20 de marzo de 2002 mediante el decreto 637/02. En un comienzo, el PNPD se extendió a diez municipios del conurbano: Avellaneda, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, Tres de Febrero, San Isidro y San Martín (anexo II del decreto).

Las funciones de la instancia local serían las de diseñar y llevar adelante el mecanismo participativo en las comunidades locales; desarrollar las intervenciones del plan; articular en las intervenciones las actuaciones de los otros actores gubernamentales y sistematizar toda la información referida al funcionamiento del mecanismo participativo y de las intervenciones del plan en su zona (apartado V. D del PNPD).

Se observa de tal modo la promoción de una articulación entre gobiernos locales y ciudadanos en el marco de la gestión de la seguridad pública en un movimiento “de abajo hacia arriba”, partiendo desde los vecinos, mediante el aporte de información clave sobre la situación territorial a los administradores locales, para luego ser derivada a instancias superiores, tales como funcionarios de los gobiernos provinciales o jefaturas de policía.

El caso más extendido del plan fue el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que a su vez fue el primero en implementarse (a partir del 2 de agosto del 2000).

No obstante, su ejecución no fue eficiente. Al respecto, Sozzo indica que los objetivos no fueron cumplidos, sino que se distorsionaron en su implementación.

Señaló el autor como primera falencia una falla estructural, ajena a la gestión del gobierno de la Ciudad: la falta de especialistas en prevención del delito. Más allá de esta falla, no achacable al gobierno de la Ciudad, Sozzo subraya que, aún con la incorporación de

otros profesionales, no se siguieron los lineamientos de selección diseñados por el PNPD sino que primaron acuerdos políticos partidarios (Sozzo, 2008).

Asimismo, existió un alto grado de limitación en los esquemas de compromiso, colaboración y articulación a nivel nacional, logrando generarse únicamente vínculos formales recién a fines del 2001.<sup>18</sup> En especial, nunca se logró una articulación eficaz con la Policía Federal Argentina, problema que se agudizó cuando el Ministerio del Interior se retiró del plan en marzo de 2001 (Sozzo, 2008).

A esas dificultades se le sumó la falta de un diagnóstico científico del estado de la seguridad urbana en las zonas de implementación, la que quedó librada a la creación de “agendas de problemas” en el marco del funcionamiento del mecanismo participativo, inmerso en problemas de representatividad y enfoque de situaciones individuales (análogos a los ya mencionados para el caso de los foros bonaerenses). En relación a las intervenciones efectuadas en el año 2001 a raíz del mecanismo participativo, especificó Sozzo que “en muy pocos casos se vinculan a “problemas” identificados en las zonas de implementación, más bien reflejan sentimientos de inseguridad y de “indignación moral”, estos últimos difícilmente compatibles con los objetivos democratizadores del PNPD” (Sozzo, 2008).

Por su lado, en el marco del PNPD, en octubre de 2001 se creó el Programa de Comunidades Vulnerables (PCV). Su objetivo fue intentar revertir el alto grado de anulación de estrategias de “prevención social” de la que el PNPD fue objeto (Sozzo, 2008).

El PCV fue aplicado en diversos puntos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires (en partidos como Avellaneda, Morón, San Isidro y Tres de Febrero), como así también en las provincias de Chubut, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. Su implementación fue presentada como focalizada a barrios de alta vulnerabilidad social, abocada a dos ejes de acción: la prevención de la violencia social y la prevención del delito (Ayo, 2009b).

---

<sup>18</sup> Con el Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, para intercambiar información y utilizar más eficientemente los recursos dirigidos a jóvenes que habían estado en institutos de menores, por un lado, y con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación Laboral de la Nación, por otro, a través del cual se gestionaron Planes de Emergencia Laboral con cien beneficiarios a ser utilizados en el desarrollo de intervenciones de prevención social.

Avanzando sobre la ejecución del programa, luego de la formación de lazos con instituciones y referentes sociales, en un primer momento se desarrollaron actividades fundamentalmente grupales, vinculadas a la organización de “talleres informativos” de diversas temáticas, como así también a la conformación de “emprendimientos productivos”. También el programa procuró ser el marco para conformar emprendimientos productivos. No obstante, la experiencia resultó fallida y sólo se ensayó en el primer momento de la intervención (Ajos, 2009b).

Por su lado, el segundo momento se caracterizó por un debilitamiento de aquel tipo de intervenciones como así también por la mayor incidencia de dos nuevas dinámicas: el trabajo grupal, por un lado, y la entrevista individual, por otro.

A propósito del trabajo grupal, en este segundo momento mutó de la organización de talleres informativos a grupos de discusión de propuestas o preocupaciones relativamente espontáneas entre los miembros de las comunidades y los operadores (Ajos, 2009a).<sup>19</sup>

El otro cambio en esta segunda etapa fue la aparición de un nuevo dispositivo: la entrevista individual. Refirió Ajos (2009b) que estas “[surgieron] como respuesta a la “necesidad” de un joven, luego se multiplica y los operadores terminan institucionalizándola como una instancia estable”.

En un tercer momento, el mecanismo de entrevista individual se constituyó en la herramienta principal del programa: “La misma es presentada como una ‘entrevista en profundidad’ donde se tratan problemas personales, ligados a la historia individual y familiar. Pero fundamentalmente es presentada como un espacio de diálogo, diferente y sobretodo en oposición a los espacios de sociabilidad que encuentran los destinatarios en sus ‘comunidades’; como un espacio que puede proponer ‘otras respuestas’” (Ajos, 2009b).

Estos métodos de trabajo, caracterizados por dar respuesta a problemáticas particulares, registran aquellos problemas de carencia de planificación estratégica

---

<sup>19</sup> Estos grupos de trabajo se diferenciaron de los talleres en tres aspectos: su cotidianeidad. Mientras que los talleres eran “acontecimientos”, las reuniones grupales constituían un trabajo cotidiano entre operadores y destinatarios. En segundo término, los grupos eran más abiertos en cuanto a los temas a tratar, “los cuales aparecen como resultado de una interacción operador-destinatario informal y espontánea”. Por último, el objetivo de los grupos no era el de informar, sino que se produzca en los destinatarios una reflexión crítica sobre sus preocupaciones y prácticas a partir de la dinámica de la discusión orientada por la coordinación de los operadores hacia cuestiones entendidas como fundamentales (Ajos, 2009b, p. 142).

mencionados por Sozzo, a los que ya hemos hecho referencia sobre la intervención comunitaria.

En tal sentido, el autor critica que (Sozzo, 2008b):

la creación del Programa de Comunidades Vulnerables vino a sancionar otra inversión del diseño originario del PNPD: del modelo de “prevención integrada” se pasó a una “prevención disociada”. La preponderante estrategia de “pseudo” -prevención situacional-ambiental vinculada a la dinámica clientelista de “demanda-respuesta” del mecanismo participativo se desarrolló en ciertos territorios urbanos de clase media y alta, mientras que una incipiente y tímida estrategia de “prevención social” comenzó a desenvolverse en los territorios urbanos más pauperizados de las clases populares, sin ningún tipo de articulación entre sí, con supuestos y lógicas distintas e incluso, contrapuestas. (p. 165)

En este punto podemos afirmar que si bien tanto el PNPD y el PCV constituyeron medidas que avanzaron en la descentralización de la ejecución de políticas de seguridad pública, dando lugar a la intervención de gobiernos locales y a las comunidades emplazadas en esos territorios, no fueron exitosas. En este sentido, su ejecución fue distorsionada en tanto se convirtieron en espacios para la remediar conflictos aislados en lugar de marcos para diseñar y llevar adelante planes de acción a mediano o largo plazo que logran solucionar los problemas de fondo en materia de seguridad, como era propuesto.

En este sendero de la descentralización de políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires, en 2004 fue sancionada la Ley 13.210 (B. O. 8/7/2004), que organizó un sistema de policías comunales de seguridad en el territorio bonaerense y dotó de atribuciones a los gobiernos municipales en la gestión de la seguridad pública.

Así las cosas, mediante dicha norma se incluyó, además de la policía comunal de seguridad, al intendente municipal como componente del sistema de seguridad pública (art. 2). A su vez, estableció que el titular del departamento ejecutivo integre el Consejo Provincial de Seguridad Pública de acuerdo a lo previsto en el artículo 8° de la Ley 12.154 (art. 3).

En lo relativo a las policías comunales, la ley instituyó su actuación en aquellos municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires con una población que no exceda los setenta mil habitantes y que adhieran a dicha norma mediante un convenio suscripto por el

intendente, a ser ratificado por ordenanza municipal (art. 5). Asimismo, estableció que dichas policías dependan funcionalmente del intendente de cada municipio involucrado, sin perjuicio del mantenimiento de su dependencia orgánica del Ministerio de Seguridad bonaerense (art. 6).

Además, ha de destacarse que se le dieron atribuciones al intendente para diseñar políticas preventivas y acciones estratégicas de la policía comunal a través de un funcionario que aquel podrá designar, quien impartirá las directivas al jefe de dicho cuerpo para el desempeño de la fuerza policial. En este esquema, el jefe de la policía Comunal debe cumplir las directivas e informar a requerimiento del intendente sobre las acciones realizadas (art. 7).

De esta forma, al mismo tiempo de avanzar en un proceso de descentralización, con la implementación de las policías comunales de seguridad algunos municipios de la provincia obtuvieron un instrumento para la gestión de la seguridad a nivel local, otorgando a los intendentes la potestad de conducir, coordinar e incidir en la operabilidad de la policía.<sup>20</sup>

Otra iniciativa en materia de seguridad vinculada a los gobiernos locales la constituyó el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC).

Este se trató de un programa nacional implementado en la Provincia de Buenos Aires a partir del 2009. Esta intervención es motorizada por el gobierno nacional convocando al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para su instrumentalización, la cual quedó plasmada en el Convenio de Cooperación para la Implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana celebrado el 3 de abril de 2009 entre la Jefatura de Gabinete de la Nación y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

En junio de 2010, los 24 municipios del Gran Buenos Aires habían suscripto al programa, que en la actualidad funciona en los 135 partidos bonaerenses.

La implementación del programa implica la articulación de los tres niveles de gobierno, suponiendo la asunción de compromisos mutuos. Sobre el desarrollo del programa, Cañaverall, Galvani y Ríos (2013) precisan:

---

<sup>20</sup> Corresponde señalar que la Ley 13.210 fue derogada por la 13.482 (B. O. 28/06/2006), “Ley de unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires”, no obstante lo cual se mantuvieron las reformas mencionadas.

el gobierno nacional compromete fundamentalmente la asignación de recursos para la implementación de políticas de seguridad (patrulleros, cámaras de video-vigilancia, sistemas de rastreo satelital); el gobierno local se compromete a ejecutar el programa incorporando personal retirado de las fuerzas de seguridad y montando un Centro de Ordenamiento Municipal (COM) que tiende a comprender la articulación de un cuerpo de seguridad local (llamados generalmente “guardias urbanas” o “patrullas municipales”); y el gobierno provincial asume la supervisión como contralor de la ejecución e implementación del programa.

Fundamentalmente está constituido por una transferencia de recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos municipales. Dicha transferencia de recursos se caracteriza por ser no reintegrable, es decir que no tiene el carácter de préstamos que los municipios deberán reembolsar, sino el de una donación del gobierno nacional hacia los municipios que no implica obligación alguna para los municipios, salvo el compromiso de utilizar los fondos y recursos para la implementación de estrategias de prevención de la criminalidad cuyos lineamientos son definidos por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Así, el gobierno nacional viabiliza una transferencia de recursos significativa en términos comparativos en relación a los presupuestos municipales. La transferencia de recursos supone tanto la transferencia de recursos financieros como la transferencia de bienes, como por ejemplo automotores, equipos de tecnología digital, etc. El gobierno municipal decide sobre la administración de los recursos y la ejecución de estrategias de prevención del delito, pero el gobierno provincial mantiene la atribución de fijar los criterios técnicos que deben cumplir los bienes adquiridos por los municipios con los recursos de este programa. Asimismo, el gobierno provincial supervisa la ejecución de las acciones de los gobiernos locales, auditando el destino de los fondos. (p. 3)

Sobre el programa, las autoras expresan que, entre otros resultados, generó un impulso al desarrollo de las “policías municipales”, como así también dio lugar a la implantación de agentes de las fuerzas de seguridad en los municipios adheridos. En este caso, el límite de los municipios continuó siendo su falta de control formal sobre las agencias policiales.<sup>21</sup>

Así las cosas, aquellas medidas (a las que se le agregan otras tales como la incorporación de cámaras de monitoreo y otras tecnologías) llevaron a cimentar una óptica de

---

<sup>21</sup> Con la salvedad de las policías comunales.

la seguridad vinculada a un mayor control del espacio público. En tal esquema, “más cámaras de seguridad y más policías en las calles se presentan como la solución a un problema cuyos presupuestos no son puestos en cuestión”. De esa manera, la noción de seguridad que vislumbra el programa se basa en las caracterizaciones tradicionales de “inseguridad urbana”, en tanto se dirige a la persecución de delitos callejeros concebidos como amenaza al espacio público que procura “recuperar” con la participación de la ciudadanía (Cañaverl, Galvani y Ríos, 2013).

Estrictamente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la descentralización de las políticas de seguridad tuvo un nuevo capítulo con la implementación de las Unidades de Prevención de Policía Local.

Su puesta en funcionamiento estuvo precedida por la declaración de emergencia en materia de seguridad decretada por el gobernador Daniel Scioli mediante el Decreto 220/14 (B. O. 8/04/2014). Dicha declaración rigió en todo el territorio de la provincia por el término de un año, “con la finalidad de resguardar la vida y los bienes de las personas” (art. 1º).

Luego de una serie de proyectos que se trataron en la legislatura provincial acerca de la creación de policías municipales, que no tuvieron éxito en su tratamiento, el 30 de junio de 2014 el gobernador dictó el decreto 373/14 (B. O. 11/07/2014) por el que instruyó al titular del Ministerio de Seguridad a crear la Superintendencia de Seguridad Local, disponiendo como objetivo “fortalecer la prevención del delito a nivel municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía”. En consecuencia, el ministro de seguridad creó mediante la resolución 835 del 2 de julio de 2014 las Unidades de Policía de Prevención Local.

Se dispuso que tales unidades de policía actúen como policía de seguridad en aquellos municipios de más de setenta mil habitantes que adhieran mediante un “Convenio Específico de Conformación y Cooperación” suscripto por el intendente y ratificado por Ordenanza Municipal (art. 3º).

De tal modo, se advierte que se le da desde un primer momento un rol de intervención a las autoridades municipales en la implementación de estas unidades policiales, pues su



puesta marcha depende en sus territorios depende de su decisión, en función de sus necesidades a nivel local.

En esta línea, la resolución dispone que el mencionado “Convenio Específico de Conformación y Cooperación” a suscribirse con los intendentes municipales deberá establecer los criterios técnicos, cronogramas y plazos, acordar asistencia técnica y detallar las acciones a desarrollar para el cumplimiento de la aquella norma, como así también precisarse los objetivos mínimos en materia de prevención a desarrollar por parte las Unidades de Policía de Prevención Local (art. 9º).

Cabe destacar que estas unidades constituyen policías de proximidad,<sup>22</sup> con dependencia orgánica y funcional de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Aun así, además de las ya mencionadas, la norma estableció una serie de atribuciones, también de relevancia, que dan participación a los gobiernos locales.

En este sentido, la resolución dispuso que entre las funciones de la Superintendencia de Seguridad Local se encuentra la de recibir del intendente un “Programa Operativo de Seguridad” que contenga propuestas de políticas preventivas y acciones estratégicas (art. 6º, inc. b).

Sobre este punto, cabe advertir que, si bien se da lugar al gobierno municipal en la incidencia de la planificación de seguridad policial mediante el diseño del programa operativo, al no ser de cumplimiento obligatorio, la intervención de municipal se ve difuminada.

---

<sup>22</sup> En tal sentido, se estableció que sus funciones son “a) Realizar actividades de observación, patrullaje y vigilancia, en las zonas delimitadas por el sistema de seguridad establecido a nivel provincial; b) Efectuar la prevención primaria, con un conocimiento cabal del sector barrial sobre el cual trabaja; c) Implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes y hechos delictivos o contravencionales; d) Hacer cesar la comisión de delitos y contravenciones e impedir sus consecuencias; e) Intervenir en los conflictos relacionados con la violencia de género, a cuyo fin serán dotados con un sistema de comunicaciones diferenciado, vehículos identificables, participación de personal femenino, y los recursos materiales necesarios para un efectivo tratamiento de dicha problemática; f) Impedir que los hechos delictivos o contravencionales, tentados o cometidos, produzcan consecuencias delictivas ulteriores; g) Establecer una relación estrecha con la comunidad en la labor preventiva; h) Colaborar con las tareas de análisis preventivo, en base a mapas delictivos que se deberán confeccionar y mantener actualizados; i) Coordinar el esfuerzo policial con el resto de los agentes que intervienen en la comunidad; j) Prestar auxilio u orientación, en la medida de lo necesario, a todo vecino que así lo requiera” (art. 8º).

Por su lado, además de la planificación, la resolución otorga facultades de fiscalización a las autoridades municipales. En tal sentido, también entre las funciones de la superintendencia se encuentra la de supervisar el funcionamiento de las Unidades de Policía de Prevención Local con la participación del municipio (art. 6º, inc. c).

Finalmente, sobre el diagrama normativo de las policías locales y la intervención de los municipios, corresponde recalcar la instancia de coordinación y articulación de recursos y políticas. Así las cosas, la norma prevé la conformación de mesas de “Coordinación Operativa Local” que funcionen en cada municipio, compuestas por el intendente municipal, un coordinador operativo y el jefe de la Unidad de Policía de Prevención Local (art. 17º).

Las funciones de la mesa de coordinación son analizar los aspectos funcionales y operativos de la implementación de las estrategias locales de seguridad preventiva; asegurar el intercambio de información entre las agencias policiales que actúen territorialmente en el distrito; asegurar la coordinación operativa de las actividades que lleven adelante las policías que actúen en el municipio; planificar actuaciones conjuntas entre las instituciones policiales que actúen en el territorio del partido y analizar el mapa del delito (art. 18º).

Si bien este esquema no le da potestades de mando al intendente, es de destacar que le permite tener un conocimiento amplio de las tareas de prevención de las agencias policiales en el distrito.

No obstante, se advierte que dicha coordinación puede ser incompleta, pues no se ha dispuesto de manera expresa la intervención en esa mesa de representantes de las comisarías establecidas en el territorio, actores fundamentales en las tareas de prevención y conjuración de delitos, faltas y contravenciones. Así tampoco se prevé la participación de otras fuerzas de seguridad que actúan en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, tales como la Policía Federal o la Gendarmería Nacional Argentina, lo que agudiza aún más esa falencia.

En este aspecto, destaca Rodríguez (2019) que la policía local cuenta aún con escasa regulación en cuanto a la definición de sus funciones, delimitación de facultades y responsabilidades entre las autoridades provinciales y de cada uno de los municipios intervinientes.

Asimismo, se advierte que esos peligros en el desarrollo de la coordinación se han materializado en conflictos en el ejercicio de las tareas preventivas y de conjuración de hechos ilícitos. Sobre este punto, ha de destacarse que tales deficiencias han llevado a la disolución de las policías locales en decenas de municipios, cuyo personal fue fusionado con el de las policías distritales. Así las cosas, de las 81 unidades de prevención de policía local que existían en 2015, a julio de 2018 quedaban 46 (Bullorini, 2018). En tal sentido, el ministro de seguridad, Cristian Ritondo, ha expresado que este proceso de reunificación “es una forma de unificar criterio[s] para el abordaje de las problemáticas en seguridad” (Bullorini, 2018).

Por último, corresponde señalar que mediante el art. 34 de la Ley 14.807 (B. O. 25/01/2016) se creó para el ejercicio fiscal de 2016 el “Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados”, hasta la suma de tres mil millones de pesos.

A su vez, mediante el Decreto 368/16 (B. O. 28/04/2016), la gobernadora María Eugenia Vidal estableció que los recursos de ese fondo sean destinados a planes, programas y proyectos que tengan el propósito de preservar la seguridad de la población y sus bienes en el marco de las políticas de seguridad provincial. Asimismo, se dispuso que se priorice la inversión en sistemas de cámaras de video vigilancia, centros de monitoreo, sistemas de comunicaciones y sistemas de reconocimiento automático de patentes (art. 1°).

Conforme lo informado por el Ministerio de Seguridad bonaerense, a través de dicho programa se renovó y actualizó la tecnología en la mayoría de los distritos de la provincia. Los gobiernos locales renovaron más de 130 centros de monitoreo y pusieron en funcionamiento más de 140 dependencias policiales.

Por su lado, en cuanto a la inversión en tecnología, se subrayó que con los fondos los municipios incorporaron cámaras de seguridad que duplicaron cuantitativamente las existentes hasta entonces, llegando a un número cercano a los 27.000 equipos de filmación (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2017).

Asimismo, corresponde mencionar que, conforme datos del Ministerio de Economía bonaerense, en el ejercicio 2016 las transferencias a los municipios por el “Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados” ascendió a los

\$2.777.271.780, mientras que cayó abruptamente al año siguiente, no llegando a representar siquiera el 10% en términos nominales: \$218.486.070.<sup>23</sup>

## Consideraciones finales

A lo largo del trabajo es posible evidenciar en líneas generales los vaivenes que tuvo la política de seguridad en la Provincia de Buenos Aires durante el período seleccionado. Como refiriéramos, la tensión entre la propuesta punitivista (propuestas de mano dura) y la de seguridad ciudadana se ha visto reflejada en intentos de apertura a la participación social y al involucramiento de la sociedad en la prevención de la violencia y el delito y la policialización de la problemática enfatizando la represión como respuesta institucional.

Quedan como vestigios de los intentos de apertura la experiencia trunca de la Ley 12.154 en la implementación de los distintos foros de seguridad y el desmantelamiento de las propuestas destinadas a fortalecer el diseño, gestión y evaluación civil de las prácticas policiales. Sin embargo, como plantea Oyhandy (2014, p. 4) “que más allá del movimiento entre reforma y contra-reforma que signará estos doce años estudiados, el rasgo más estable de la política criminal en la provincia de Buenos Aires es el impactante incremento en la tasa de encarcelamiento”.

Queda claro en esta reflexión la centralidad de la cuestión policial a lo largo del período elegido. El debate en torno a la creación de las policías municipales tuvo centralidad en la agenda provincial, acompañado por la creciente importancia del tema en la política local, con la novedad del involucramiento de los actores municipales en el tema.

También puede marcarse el escaso avance en la profesionalización e institucionalización de una burocracia especializada en la materia, la provincia carece de un sistema confiable de estadísticas que permita diagnosticar seriamente la cuestión (Oyhandy, 2014).

---

<sup>23</sup> Registros de la Dirección Provincial de Coordinación Municipal y Programas de Desarrollo sobre transferencias a municipios. Disponibles en [https://www.gba.gob.ar/economia/direccion\\_provincial\\_de\\_coordinacion\\_municipal\\_y\\_programas\\_de\\_desarrollo/transferencias\\_municipios](https://www.gba.gob.ar/economia/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_municipios)

La realidad muestra un crecimiento y complejización de los mercados ilegales, sin embargo, el sistema penal bonaerense funciona sobre la base de la persecución de delitos desorganizados que la policía descubre en la calle. La policía continúa siendo una institución desprofesionalizada y organizada con criterios anacrónicos. Las denuncias por violaciones a los derechos humanos y actos de corrupción no han cesado a lo largo de los años analizados.

Se suma a esta postal, la introducción de la lógica de mercado desde la seguridad privada que administra un ejército de vigiladores y guardias cuya estructuración por parte del Estado es más que precaria. Se ha exacerbado el despliegue de dispositivos de video-vigilancia públicos y privados y el mercado de la seguridad hace visible la desigualdad territorial. Finalmente, queremos destacar que resulta necesario y deseable instalar con fuerza la disputa entre los dos modelos de políticas de seguridad examinados, siendo central –frente a las posturas punitivistas con resultados magros– introducir a la ciudadanía a las discusiones y atender a la gestión de la conflictividad, de modo de generar respuestas que atiendan a la multicausalidad y a la creación de un ambiente favorable para la convivencia sobre la base de la prevención y la mejora de las condiciones sociales existentes.

## **Bibliografía**

Abello Colak, A. y Pearce, J. (2007). *De una Policía Centrada en el estado a una centrada en la comunidad. Lecciones del Intercambio entre las Policías Comunitarias de Bradford en el Reino Unido y de Medellín en Colombia.*

Ayos, E. (2009a). Plan Nacional de Prevención del Delito. Reorientaciones en el marco del neoliberalismo [Tesis de especialización, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales].

Ayos, E. (2009b). “Comunidades vulnerables”: espacios de intersección entre la política social y la política criminal. *Delito y sociedad*, 2, 28.

Ayos, E. y Dallorso, N. (2011). (In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito. *Política criminal*, 6(11), 1-18.

Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of international studies*, 23(1), 5-26.

Baratta, A. (2001). El concepto actual de seguridad en Europa. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 8,17-30.

Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto en Schleider y Carrasco (Ed.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. BID-ROLVYD-ILDES.

Bullorini, J. (11 de julio de 2018). Desaparece la mitad de las Policías locales y se une con la Bonaerense. *Clarín*. [https://www.clarin.com/politica/fusionan-policia-local-provincia\\_0\\_HkPH6Rm7m.html](https://www.clarin.com/politica/fusionan-policia-local-provincia_0_HkPH6Rm7m.html)

Cañaverall, L., Galvani, M., y Ríos A. L. (2013). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana: Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013*. CLACSO.

Ciafardini, M. (2004). El plan de prevención del delito urbano en Argentina en Jarrín (Comp.), *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana*. Flacso.

Daroqui, A. (2003). Las seguridades perdidas. *Argumentos, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA*.

De Marinis, P. (2004). In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial en Muñagorri y Pegoraro (Coord.), *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, acores, perspectivas y resultados*. Editorial DYKINSON.

Estévez, E. E. (2000). Reforma de Sistemas de Seguridad Pública e Investigaciones Judiciales: tres experiencias en la Argentinas [Documento presentado en el panel de cierre de la conferencia internacional “Crimen y violencia: Causas y Políticas de Prevención”, Bogotá, 4 y 5 de mayo].

Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública*. Universidad de General Sarmiento.

Galvani, M, Mouzo, K., y Rios, A. (2010). ¿Qué estudiamos cuando estudiamos las fuerzas de seguridad? Una revisión crítica sobre la construcción del objeto en Sozzo (Comp.), *Por*

*una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*. Editores del Puerto.

Iturburu, M. (2012). Los Municipios en Abal Medina y Cao (Comp.), *Manual de la Nueva Administración Pública*. Ariel.

Kessler, G. (Comp.) (2009a). *Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas*. Adhasa.

Kessler, G. (2009b). *El sentimiento de inseguridad*. Siglo XXI Editores.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (10 de noviembre de 2017). Se abrieron 140 dependencias policiales, más de 130 centros de monitoreo y se instalaron 12 mil cámaras de seguridad. <https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/Gacetillas/noviembre2017/10-11-17.html>

Oyhandy, A. (2014). De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires. *Cuestiones de Sociología*, 10. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a11>

Palmieri, G. F y Wagmeister F. G. (2009). La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial en Kessler, G. (Comp.), *Seguridad y ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Edhasa.

Palmieri, G., Filippini, L. y Thomas, H. (2001), La Reforma Policial en la Provincia de Buenos Aires [Investigación presentada en el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, 6-8 de septiembre].

Pegoraro, J. (2001). Inseguridad y violencia en el marco del control social. *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, 10(3).

PNUD (2013). *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014*.

Rodríguez, C. et al. (2019). *Radiografía de la Provincia de Buenos Aires*. Siglo XXI Editores.

Saín, M. (1998). Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires [Trabajo presentado en el seminario Las Reformas Policiales en Argentina, Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre: CELS].

Saín, M. (2008). *El Leviatán Azul: policía y política en la Argentina*. Siglo XXI editores.

Sozzo, M. (Comp.) (1999). *Seguridad Urbana: Nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*. Centro de Publicaciones UNL.

Sozzo, M. (2000). Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, 10.

Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO.

Sozzo, M. (2009). Comentario a “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos” en Kessler (Comp.), *Seguridad y ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Edhasa.

Tickner, A. y Mason, A. C. (2003). Mapping transregional security structures in the Andean region. *Alternatives*, 28(3), 359-391.

Velázquez, E. (2006). La *Governance* de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional [Trabajo presentado en el Seminario Internacional Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas. Florencia].

Wacquant, L. (2009). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa.



## NARCOTRÁFICO Y NARCOMENUDEO EN LA CIUDAD DE FORMOSA (ARGENTINA). PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DISTRIBUCIÓN ESPACIAL

Ricardo Omar Conte<sup>1</sup>

### Resumen

El narcomenudeo es uno de los delitos más comunes en la ciudad de Formosa. Es uno de los eslabones finales de la cadena del narcotráfico y junto a los delitos de robos y hurtos son los de mayor crecimiento dentro de la ciudad capital.

Esta modalidad delictiva es llevada a cabo en gran parte por jóvenes adictos que recurren a la venta callejera minorista para financiar sus adicciones –siendo que en la mayoría de ellos ni trabajan ni estudian–, cometiendo en muchos casos otros tipos de hechos delictivos que contribuyen al aumento de la inseguridad en la capital formoseña.

Mediante este trabajo hemos podido determinar los barrios con mayor ocurrencia del delito de narcomenudeo y las denominadas “zonas calientes” de concentración de hechos delictivos referidos a este flagelo que hace mella especialmente en la juventud y en los sectores más vulnerables de la sociedad.

**Palabras clave:** Narcomenudeo, ciudad de Formosa, puntos calientes.

### Introducción

El narcomenudeo es uno de los delitos más comunes en la ciudad de Formosa (Argentina). Es uno de los eslabones finales de la cadena del narcotráfico y junto a los delitos de robos y hurtos son los de mayor crecimiento dentro de la ciudad capital de la Provincia homónima.

---

<sup>1</sup> [ricardoomarconte@gmail.com](mailto:ricardoomarconte@gmail.com), Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Formosa.

Esta modalidad delictiva es llevada a cabo en gran parte por jóvenes adictos que recurren a la venta callejera minorista para financiar sus adicciones –siendo que en la mayoría de ellos ni trabajan ni estudian– cometiendo en muchos casos otros tipos de hechos delictivos que contribuyen al aumento de la inseguridad en la capital formoseña.

Mediante este trabajo hemos podido determinar los barrios con mayor ocurrencia del delito de narcomenudeo y las denominadas “zonas calientes” de concentración de hechos delictivos referidos a este flagelo que hace mella especialmente en la juventud y en los sectores más vulnerables de la sociedad.

## **Materiales y método**

### *El narcomenudeo como delito urbano*

El delito como fenómeno urbano debe considerarse como una temática de índole espacial, ya que los hechos delictivos pueden localizarse sobre puntos precisos en la superficie terrestre (Cardozo y Meretz, 2004).

El delito y la delincuencia poseen en el medio urbano un teatro de operaciones por excelencia, ya que en las ciudades asoman las principales problemáticas asociadas con la inseguridad, por lo que deben ponerse a disposición todos los recursos de análisis y de respuesta institucional para responder a esta problemática social (Lahosa, 2002).

En los últimos años, en los ámbitos urbanos de la Argentina en general y en la ciudad de Formosa en particular, el problema de la inseguridad se ha instalado centralmente en el debate de las preocupaciones públicas, tanto es así que incluso compite en importancia con temáticas tan variadas como ser pobreza, inflación, desocupación, etc.

Esto se puede ver en las grandes áreas urbanas, especialmente en las que padecen problemas estructurales, económicos, políticos y sociales que afectan a una gran parte de sus poblaciones. Estas problemáticas tienen a los delitos como una de sus caras más visibles y han contribuido a profundizar la descomposición de los valores sociales que regulan la convivencia comunitaria.

Los vecinos de la ciudad de Formosa han podido apreciar que el delito ha aumentado dentro de esta urbe en todas sus formas y dimensiones desde hace algunos años atrás. Nuestro principal objetivo en este trabajo es geodimensionar la actividad ilícita de narcomenudeo y del narcotráfico en la capital formoseña.

Otros objetivos que nos hemos propuesto alcanzar son, por un lado, conocer la distribución espacial de los delitos de narcomenudeo en la ciudad de Formosa y, por otro, determinar los barrios con mayor ocurrencia de delitos de narcomenudeo, como así también las denominadas “zonas calientes” de concentración de hechos delictivos de esta índole.

América Latina en general y Argentina en particular enfrentan el desafío de lidiar con la inseguridad. El atractivo que ofrecen las grandes áreas urbanas ha sido acompañado tanto por el aumento de la tasa de delitos como por el aumento del sentimiento de inseguridad, llevando esto a una reducción de la calidad de vida de las personas (Van Soomeren, 2007).

El delito es una de las problemáticas urbanas a resolver, sobre todo en las grandes ciudades, pasando a ocupar un lugar central entre los temas que generan preocupación en las autoridades y en la sociedad (Pelacchi, 2000).

El temor al delito constituye una gran incertidumbre actualmente. El crimen se ha globalizado de una manera que se ha instalado prácticamente en todos los rincones del planeta. La Organización de las Naciones Unidas considera a la seguridad ciudadana como un indicador de calidad de vida (Kessler, 2009).

Consideramos delito a toda acción o actividad realizada por las personas fuera del marco regulatorio de la ley penal. En tanto que un delito es un acto por fuera de las leyes, establecido como la intención comprobable o el daño de hecho a la vida humana y/o al patrimonio; es que a partir del carácter jurídico que encierra, deriva en la actuación penal sobre quien lo lleva a cabo. En sentido legal, los códigos penales y la doctrina definen al delito como toda aquella conducta consciente (por acción u omisión) contraria al ordenamiento jurídico de la sociedad (Conte, 2017).

Los delitos pueden ser cometidos contra las personas y contra la propiedad y/o los bienes de las personas. Los delitos contra las personas afectan la integridad física o mental de las mismas, ya sea en forma individual –como podría ser una violación– o en forma colectiva,

como ser el caso del narcotráfico. Los delitos contra la propiedad pueden llevarse a cabo contra personas individuales o contra la propiedad del conjunto de la sociedad. Es por ello que hablamos de delitos que afectan a los individuos o al conjunto de la sociedad (Conte, 2017).

El narcomenudeo o comercio de drogas ilícitas en pequeña escala se origina con la prohibición del consumo de drogas y por los intentos de controlar el mismo por razones económicas y médicas (Zamudio Angles, 2008).

Esta actividad ilícita está tipificada como delito contra las personas, ya que afecta la salud de las mismas, ya sea en forma individual o como sociedad. Podemos definir narcomenudeo como la venta de narcóticos al detalle, venta minorista o al por menor, llevado a cabo por personas en la vía pública (*dealers*) o en pequeños lugares de venta (quioscos). La droga puede comercializarse en forma ambulatoria o en lugares fijos o quioscos.

Las características de este mercado minorista están referidas a tres aspectos: el punto de venta o lugar en el que se realiza la transacción comercial de estupefacientes en pequeñas cantidades, la monetización que es el momento en el que las drogas ilícitas son comercializadas por dinero o por algunos bienes y servicios y el consumo que es producto de la demanda existente y que puede llevarse a cabo en lugares públicos y privados (Alvarado, 2013).

El narcomenudeo es parte terminal de la cadena del narcotráfico. La misma se compone de cuatro eslabones a saber:

1. La producción o primer eslabón de esta cadena. Para que sea efectiva deben existir tres elementos fundamentales que son los cultivos (marihuana, coca), las sustancias químicas (precursores químicos) para la elaboración de la droga a granel y una infraestructura de producción a mediana o gran escala.
2. La distribución es el segundo eslabón y se lleva a cabo mediante el acopio y la transformación de la droga, la fijación de una ruta de traslado y su posterior transporte.
3. La comercialización (tercer eslabón) es la que deriva en el narcomenudeo. La comercialización exitosa de los estupefacientes conlleva a la manufactura de los mismos y al abastecimiento de los diferentes quioscos y a los *dealers*.

4. El capital circulante –cuarto y último eslabón– que lleva implícito los costos operativos de la operación delictiva, la inversión en mercadería, los medios de transporte y la acumulación de las ganancias obtenidas, muchas veces blanqueadas mediante el lavado de dinero.

La cadena de valor del narcomenudeo como organización delictiva está integrada por los productos básicos elaborados en el subsistema de producción, por los objetivos de la organización del narcomenudeo (maximizar las ganancias), manteniendo y ampliando el mercado y promocionando la venta y el consumo de drogas, por la accesibilidad ofrecida al consumidor (lugares de expendio y precio de venta), por los procesos de acumulación de capital mediante la diversificación de actividades criminales (que incluyen procesos de territorialización dentro de un espacio social) y por los productos ya transformados, que son esperados en términos de presentación, precio y accesibilidad por el consumidor (Alvarado, 2013).

En la ciudad de Formosa quienes se dedican a proveer estupefacientes al circuito del narcomenudeo no conforman organizaciones criminales, sino que son distribuidores mayoristas individuales que proveen a los *dealers* minoristas, por lo que todavía no existen procesos de territorialización como sí existen en otras ciudades argentinas, como ser el caso de algunas ciudades del conurbano bonaerense o Rosario (Santa Fe) donde las bandas de narcotraficantes pelean por los espacios de venta en las villas y sus áreas de influencia.

En esos espacios urbanizados sí existe una lucha a sangre y fuego protagonizada por las bandas narcos en los barrios más postergados para instalar *bunkers* y kioscos de venta de drogas minorista o al menudeo.



Figura 1: Cadena del narcotráfico. Fuente: Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva (2012).

## El área de estudio

La ciudad de Formosa está localizada en la posición geográfica 26° 10' latitud sur y 60° 25' 24" longitud oeste. Con una cota topográfica de 59,5 metros sobre el nivel del mar, posee una escasa pendiente hacia el río Paraguay. Su casco urbano ha sido enclavado en la ribera occidental del río Paraguay, sobre una terraza del mismo y a la vera del puerto, que se constituía como la única vía de comunicación en ese entonces.

Este sector del río Paraguay posee barrancas de 12 metros de altura susceptibles de ser erosionadas por el río, debido a que éste forma allí una curva cerrada de aproximadamente 80°, lo que facilita la erosión de la barranca, opuesta al sentido de la corriente en el lado argentino. Este sitio original donde se emplazó el casco urbano primitivo, no era susceptible de inundarse continuamente, excepto durante las crecientes de carácter extraordinario (Conte, 2000).

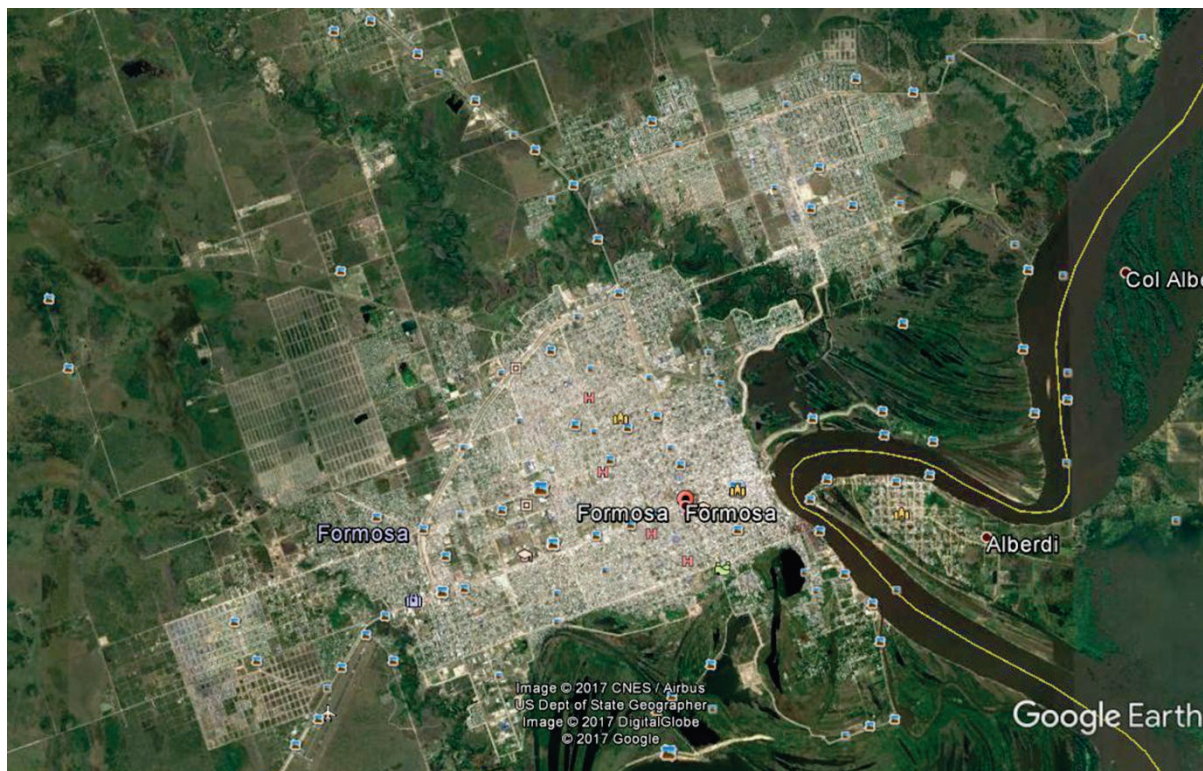


Figura 2: Localización espacial de la ciudad de Formosa. Fuente: Imagen satelital Google Earth, año 2017.

### **Principales características del narcomenudeo en la ciudad de Formosa**

En la ciudad de Formosa existe una dualidad entre la venta y el consumo. Muchos adictos se convierten en *dealers* para poder solventar su propio consumo. Esta situación se repite en muchas ciudades argentinas y latinoamericanas.

Analizando el perfil de los *dealers*, la mayoría de ellos son jóvenes varones pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas (más precisamente clase baja) con escasa instrucción o educación formal y que en varios casos toman esta actividad ilícita como salida laboral ante la falta de trabajo. Muchos de estos jóvenes provienen de familias en procesos de desintegración o directamente desintegradas –o en el mejor de los casos conflictivas– donde prácticamente no existe un control de los padres sobre las actividades de sus hijos, cuando podemos verificar la existencia de padres.

Esta generalización resulta de conversaciones informales (no se utilizaron como instrumentos de recolección de datos formularios de encuestas y/o entrevistas para no cohibir

a los consultados y lograr que respondan a nuestras preguntas) que hemos mantenido con algunos jóvenes *dealers* locales en diferentes barrios capitalinos, a los que se les ha preguntado respecto de su composición familiar, nivel de instrucción, situación laboral, condición económica, etc.

Si bien no es objeto de estudio de este trabajo el análisis de las condiciones socioambientales y socioeconómicas de los *dealers*, pretendemos conocer algunas características del perfil de los mismos para entender los motivos de dicha práctica. Prácticamente la totalidad de jóvenes vendedores consultados se dedica a la venta de marihuana en forma de cigarrillos (porros) y en menor medida de psicofármacos.

Desde el punto de vista del *modus operandi* de los actores de este delito, de la información periodística pudimos clasificar cinco formas de venta al detalle de narcóticos:

1. La venta callejera: llevada a cabo mediante la comercialización en la vía pública. Los *dealers*, por un lado, tienen una clientela fija de consumidores y, por otro lado, ofrecen su mercadería a otros jóvenes que todavía no se constituyeron en clientes fijos. Esta venta callejera es territorial, generalmente a escala barrial y en determinados sectores de un barrio en particular. Predomina aquí la comercialización de marihuana y en menor medida de psicofármacos.

2. La venta en inmediaciones de los establecimientos educativos: se realiza en las cercanías de los establecimientos educativos (sobre todo de nivel medio o secundario y superior) sobre todo en los horarios de entrada y salida a los mismos, siendo los clientes los estudiantes de los establecimientos educativos. La marihuana es la droga más requerida por los estudiantes.

3. La venta en inmediaciones de los establecimientos bailables: en este caso la venta de estupefacientes se lleva a cabo, no solamente en horarios de entrada o salida de los establecimientos bailables, sino también dentro de los mismos. En este caso existe un predominio de venta de psicofármacos y en menor medida de cocaína.

4. La venta en lugares públicos de esparcimiento y recreación: es la que se lleva a cabo en plazas y parques públicos, debido a la masiva concurrencia de jóvenes a esos lugares. Predominantemente se comercializan marihuana y psicofármacos.

5. La venta en puntos fijos domiciliarios: en este caso la comercialización de estupefacientes se realiza en domicilios fijos, denominados *bunkers* o kioscos, donde los



adictos concurren a adquirir las sustancias alucinógenas. Existe en estos lugares un predominio de venta de marihuana.

En términos generales, la droga –especialmente marihuana– ingresa a la ciudad de Formosa proveniente de la República del Paraguay por dos lugares: uno de ellos es la ruta nacional N°11, desde la ciudad de Clorinda, conectada con la capital paraguaya, Asunción, y con la localidad fronteriza de Puerto Elsa (Nanawa). El otro lugar es la zona ribereña del río Paraguay denominada “El Mangal”, lugar de paso utilizado por contrabandistas y narcotraficantes. Este sitio es cercano a la localidad paraguaya de Alberdi, lindante a la capital formoseña.

Por su parte, la escasa cocaína que se consume en la ciudad capital proviene de la provincia de Salta a través de la ruta nacional N°81, que conecta esa jurisdicción provincial con la capital formoseña, y en menor medida de Paraguay, entrando de paso por la ciudad de Clorinda. Es en esta ciudad donde se registró un notable incremento de venta al detalle y consumo de cocaína en los últimos años.

Desde el punto de vista institucional, el Estado Provincial definió la lucha contra el narcocrimen en dos aspectos: el aspecto legal y el aspecto operacional. Dentro del aspecto legal se promulgó la Ley N° 1.627 referida al narcotráfico y al narcomenudeo. Esta ley es muy positiva en cuanto habilita por primera vez un fuero especial para esta temática y se crean juzgados nuevos para esto, el de la ciudad de Formosa ya operativo y los futuros juzgados de las localidades de Las Lomitas y Clorinda.

Operacionalmente, la ciudad de Formosa es sede del Juzgado del Narcocrimen, es decir la oficina judicial con competencia en este tipo de delito. Este Juzgado especializado tiene como finalidad atacar el narcomenudeo e intervenir e interceptar a las personas que venden la droga a los consumidores y trabajar en cuanto a la rehabilitación y recuperación de los adictos.

En esta línea, la norma impone un trabajo coordinado del Juzgado con el Ministerio de la Comunidad y el Ministerio de Desarrollo Humano, ya que este juzgado especializado en narcomenudeo permite un abordaje integral de la problemática, que incluye atender la

problemática de las personas que se encuentran sumidos en el flagelo del consumo (tratamiento médico, desintoxicación y contención).

También debemos destacar que desde finales del año 2018, se creó dentro del ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo de la provincia de Formosa, la Subsecretaría de Lucha contra el Narcocrimen, organismo especializado en el combate a este flagelo.

### **Metodología de trabajo**

Metodológicamente, al ser éste un trabajo llevado a cabo dentro del ámbito de la Ciencia Geográfica, aplicamos en términos generales el método geográfico. El mismo consiste en tres pasos a saber y que son:

1. La presentación general del tema
2. El análisis de los elementos
3. La síntesis

La presentación general del tema constituye la primera toma de contacto con los problemas que serán luego analizados, por lo que es importante destacar los elementos más significativos del hecho en cuestión. Esta presentación debe ser descriptiva.

El análisis de los elementos busca aislar a los mismos para examinarlos en forma detallada, conocer sus principales características y capacidades de relacionarse con otros elementos. También aquí deben tenerse en cuenta los elementos más relevantes. El análisis se apoya en la observación, tanto directa como indirecta.

La síntesis es la recomposición de todos los elementos de análisis, con sus correlaciones. Está en ella impresa el rasgo más importante de la Ciencia Geográfica, ya que la Geografía es una ciencia de síntesis.

Y, para que nuestro trabajo sea eminentemente geográfico, hemos observado que el mismo cumplimenta los principios de la Geografía, es decir los principios de actividad, conexión, causalidad, comparación y localización.

Ahora bien, en lo referido a la temática que nos compete, podemos determinar la relación existente entre el espacio y el delito analizando el número de delitos registrados y su distribución espacial.

Dentro del plano objetivo, la Geografía del Delito o Geografía del Crimen analiza los patrones de distribución espacial de la ocurrencia delictiva en un determinado espacio geográfico.

En esta oportunidad hemos utilizado datos recabados de los cinco periódicos capitalinos formoseños digitales y con tirada en papel: diarios La Mañana,<sup>2</sup> El Comercial,<sup>3</sup> Formosa,<sup>4</sup> Expres<sup>5</sup> y Opinión Ciudadana.<sup>6</sup> La recolección de datos se llevó a cabo mediante una planilla donde se consignó la información necesaria para la ejecución de la investigación (clasificación, tipo, descripción, dirección y horario de ocurrencia de los delitos).

Aclaremos que hemos recurrido a la información de los periódicos locales debido a la imposibilidad de conseguir información oficial por parte de los organismos competentes de la provincia de Formosa, a pesar de la insistencia en la solicitud de dichos datos.

Asimismo, hemos obtenido del análisis de la información periodística datos que hacen a las características de este delito, como ser la escala de la venta de narcóticos (si es venta al detalle o tráfico de drogas a mayor escala) y el tipo de sustancia ilícita (psicofármacos, marihuana, cocaína u otras).

El período de recolección de datos fue entre enero de 2014 y diciembre de 2016, es decir un período de tres años. La escala de análisis aplicada a este trabajo es urbana o local, ya que se trabajó con datos de toda la ciudad. Es lógico suponer que los delitos consignados en los periódicos locales constituyen una sola una parte de los delitos ocurridos en la capital formoseña, pero por lo menos provienen de una fuente confiable, ya que esa información es brindada a los periódicos locales por la misma Policía de la Provincia de Formosa a través de la Dirección de Informaciones Policiales, que sí suministra a los medios de comunicación social la información que a nosotros nos negara.

---

<sup>2</sup> <http://xn--lamaanaonline-lkb.com.ar/>

<sup>3</sup> <http://www.elcomercial.com.ar/>

<sup>4</sup> <http://www.diarioformosa.net/notix/>

<sup>5</sup> <http://expresdiario.com.ar/index.php>

<sup>6</sup> <http://www.diariopinion.com.ar/>

Consideramos que esta negación de datos por parte del organismo de seguridad provincial se debe a la política de no permitir el acceso a la información referida a temas sensibles para la sociedad –en nuestro caso en particular respecto al delito– suministrando a la prensa la información que sí desean que se haga pública, sobre todo en lo que respecta a los delitos resueltos por la policía provincial, que son los que desean publicitar para demostrar eficiencia en su accionar.

En lo que respecta a las representaciones cartográficas, hemos elegido volcar la cartografía temática sobre sendos planos base de la ciudad de Formosa especialmente confeccionados para tal fin.

Los mapas delictivos ayudan en el proceso de control y reducción de la delincuencia mediante la recopilación, seguimiento y evaluación de datos obtenidos, posibilitando asimismo la aplicación de políticas preventivas (Vázquez González y Soto Urpina, 2013).

## **Resultados**

### *Localización y distribución espacial del delito de narcomenudeo en la ciudad de Formosa*

Para analizar y comprender la dimensión del delito de narcomenudeo dentro de la ciudad de Formosa, debemos contextualizarlo dentro de la ocurrencia del delito en general en la capital formoseña. Según la información obtenida de los periódicos locales en el período comprendido entre los años 2014 y 2016, en toda la ciudad de Formosa sucedieron durante ese período 2.855 delitos de toda índole, de los cuales 1.090 fueron contra las personas y 1.765 contra la propiedad o los bienes de las personas.

De los 1.090 delitos cometidos contra las personas, unos 493 fueron hechos relacionados con el narcotráfico y narcomenudeo, lo que constituye el 45,1% de los mismos. Esto representa asimismo el 17,3% del total de delitos cometidos en toda la ciudad en ese período.

Dentro de los delitos de narcotráfico, 462 (93,7%) de ellos fueron por narcomenudeo y 30 (6,3%) por tráfico de estupefacientes a mayor escala.

Como ya especificamos oportunamente, uno de los objetivos de este trabajo es el análisis de la distribución espacial del delito de narcomenudeo. Para llevar a cabo el análisis de la distribución espacial de este tipo de delito en la capital formoseña utilizamos una escala de análisis barrial, es decir tomamos en cuenta los límites jurisdiccionales de cada barrio en particular de la ciudad de Formosa.

Si realizamos un ranking de barrios capitalinos con mayor ocurrencia de delitos referidos al narcomenudeo –y en menor medida al narcotráfico- en el período 2014-2016, el mismo quedaría conformado de la siguiente manera:

Orden	Barrio	Nº de delitos registrados
1	San Martín	64
2	San Agustín	26
3	Eva Perón	21
4	San Cayetano	16
5	Obrero	15
6	Guadalupe	15
7	20 de Julio	13
8	2 de Abril	12
9	Virgen de Lourdes	12
10	San Francisco	11

Cuadro 1: Cantidad de delitos por barrio. Fuente: Elaboración propia con datos de las ediciones impresas y digitales de los periódicos La Mañana, El Comercial, Formosa, Expres y Opinión Ciudadana.

Estas cifras nos indican que el barrio San Martín (microcentro capitalino) acumula casi el 13% de los delitos relacionados con tráfico de estupefacientes cometidos en la capital formoseña, por lejos el porcentaje barrial más alto. Los barrios San Agustín y Eva Perón lo siguen en número de hechos de narcomenudeo, pero con valores absolutos y porcentuales mucho más bajos que el mencionado barrio céntrico.

Además del barrio San Martín, podemos apreciar en el plano –más precisamente en el sector norte de la ciudad de Formosa– los ya mencionados barrios San Agustín y Eva Perón, en donde ocurrieron una considerable cantidad de hechos delictivos referidos a narcotráfico y narcomenudeo. El resto de la capital formoseña presenta una moderada a baja ocurrencia de delitos vinculados a tráfico y venta minorista de narcóticos.

El hecho que en el microcentro capitalino se presente la mayor cantidad de delitos de narcomenudeo, se corresponde con la ocurrencia de delitos en general en la ciudad de Formosa, ya que en el global de hechos delictivos, el barrio San Martín también encabeza la estadística de delitos registrados en los periódicos locales.

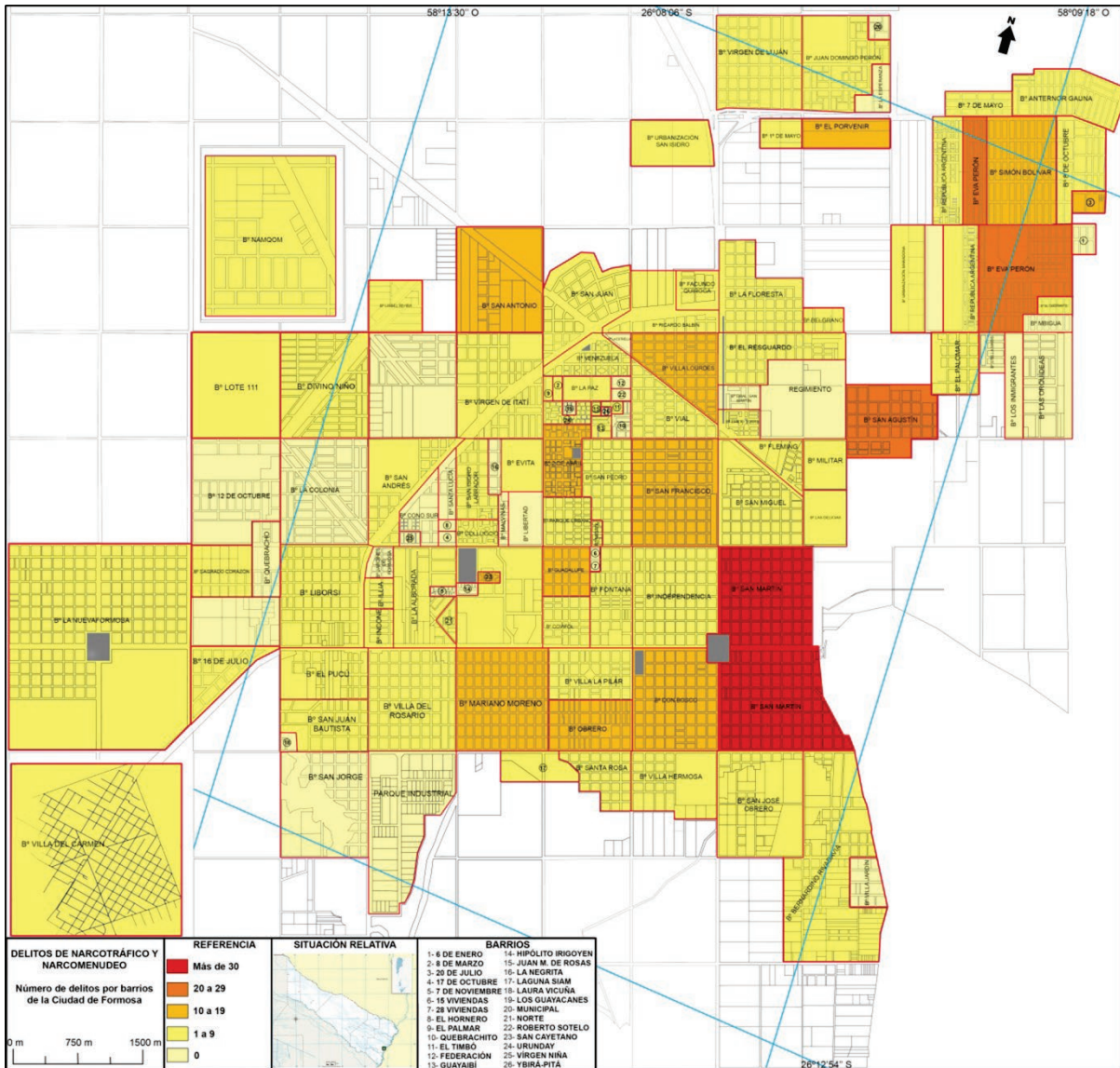


Figura 3: Número de delitos referidos a narcotráfico y narcomenudeo ocurridos en los diferentes barrios de la ciudad de Formosa en el período 2014-2016. Fuente: Elaboración propia con datos de las ediciones impresas y digitales de los periódicos La Mañana, El Comercial, Formosa, Expres y Opinión Ciudadana.

También podemos realizar un análisis de la distribución espacial de este tipo de delito teniendo en cuenta las jurisdicciones o seccionales policiales, que integran a varios barrios de la capital formoseña en cada una de ellas.

En este caso podemos ver que en el marco de la jurisdicción de la Comisaría Seccional Tercera se localiza la mayor cantidad de casos de narcomenudeo (101 hechos- 20,5%), mientras que la Comisaría Seccional Primera (microcentro/barrio San Martín) presenta 64 casos, equivalentes al 13% del total de casos registrados en los periódicos locales.

Las Comisarías Seccionales Quinta y Sexta les siguen en cantidad de hechos delictivos de narcotráfico y narcomenudeo con 58 y 55 casos respectivamente. El plano nos muestra la división jurisdiccional de cada comisaría y sub-comisaría con la cantidad de casos de narcomenudeo por jurisdicción policial.

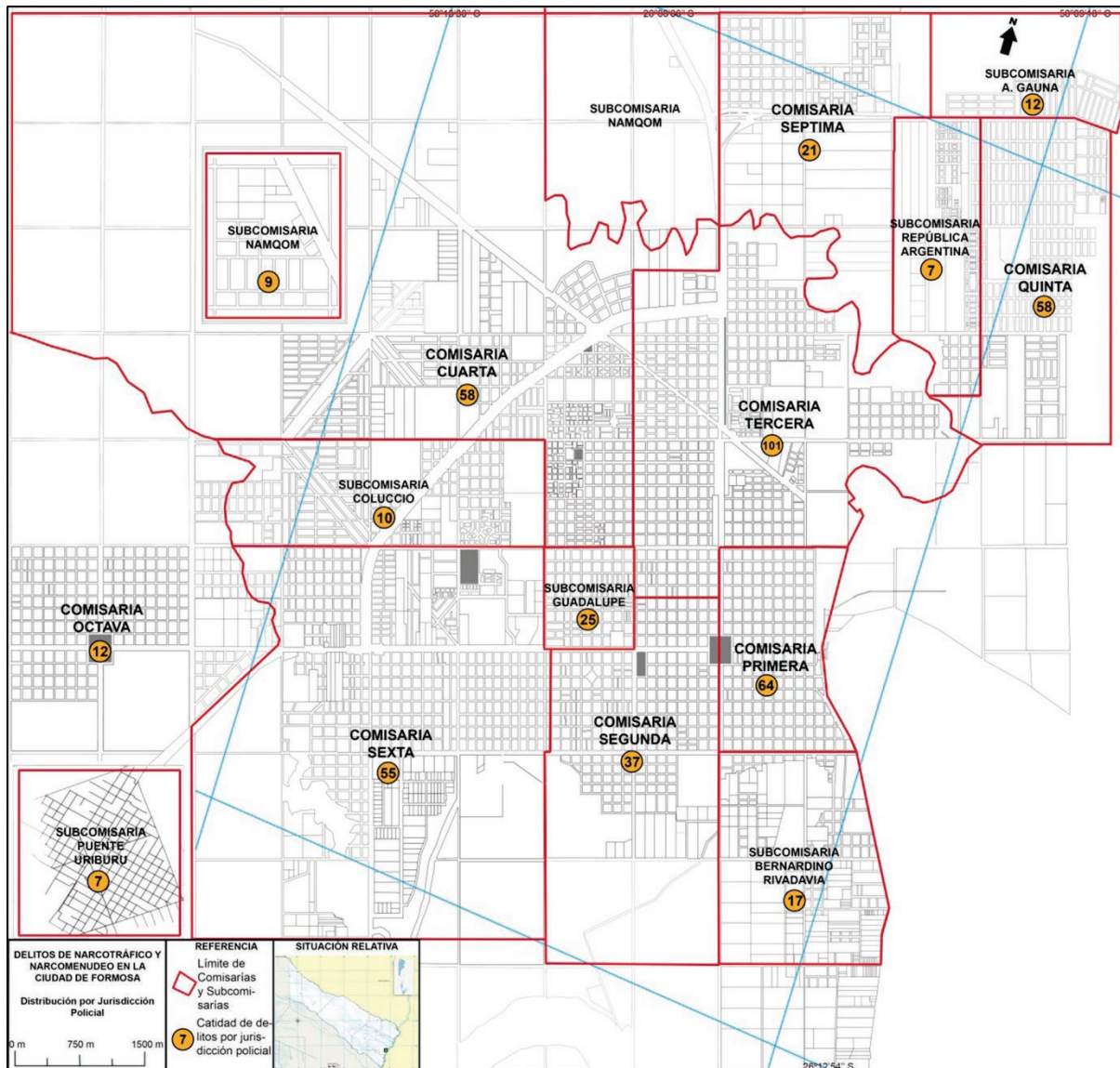


Figura 4: Distribución de los delitos de narcotráfico y narcomenudeo en la ciudad de Formosa por jurisdicción policial en el período 2014-2016. Fuente: Elaboración propia con datos de las ediciones impresas y digitales de los periódicos La Mañana, El Comercial, Formosa, Expres y Opinión Ciudadana.

Otro de los objetivos de este trabajo es la localización de los denominados puntos calientes del delito de narcomenudeo. Definimos puntos calientes como los lugares donde se producen una mayor cantidad de hechos delictivos dentro de un determinado espacio geográfico, en este caso la ciudad capital de la provincia de Formosa. Estos puntos calientes pueden expandirse espacialmente y conformar zonas precisas, por lo cual estaríamos hablando de “zonas calientes” del narcomenudeo.



El término *hot spot* o “punto caliente” se utiliza dentro del campo de la criminología para georeferenciar las zonas donde se comete un mayor número de delitos. Eck (2005) se refiere al término *hot spot* como un lugar geográfico donde se supera el número medio de eventos delictivos o en el que el riesgo de ser víctima de un delito es superior a la media y que a su vez ofrece una representación gráfica muy específica y fácilmente interpretable.

Espacialmente, dentro de la ciudad de Formosa podemos localizar cuatro lugares en particular que conforman los denominados “puntos calientes del narcomenudeo” y que son los siguientes:

1. El mercadito paraguayo y la zona portuaria lindante a la avenida costanera Vuelta Fermoza. Este sector urbano de función comercial oficia de centro concentrador y distribuidor de mercadería proveniente de la vecina localidad de Alberdi, Paraguay, situada frente al puerto formoseño. En esta área podemos apreciar el mayor agrupamiento de puntos en el plano de la capital formoseña. Dentro de esta zona, el sector comprendido entre las calles Brandsen, Belgrano, San Martín, Santa Fe e Hipólito Irigoyen constituye un nodo de narcomenudeo dentro del microcentro formoseño.

2. El parque infantil Paraíso de los Niños, situado al oeste del damero original de la ciudad capital. En este espacio recreativo suceden numerosos hechos de narcomenudeo y consumo de estupefacientes, ya que es un lugar de encuentro de jóvenes y adolescentes.

3. El barrio San Agustín, ubicado al norte de la ciudad de Formosa, sobre todo en el sector cercano al puente La Maroma sobre el riacho Formosa. En este sector de función residencial podemos apreciar tanto hechos de narcomenudeo como de tráfico de drogas, ya que este barrio es cercano a un punto de paso de contrabando entre la República del Paraguay y la ciudad capital, denominado El Mangal, por lo que en muchas oportunidades se han encontrado, tanto en domicilios particulares del mencionado barrio como así también ocultos en la maleza adyacente a la ribera del riacho Formosa, cargamentos de marihuana en tránsito hacia otras provincias como también destinados a la provisión del narcomenudeo local.

4. El barrio 20 de Julio, localizado también al norte de la capital formoseña. Considerado uno de los barrios más inseguros de la capital formoseña (de acuerdo a las encuestas de percepción de inseguridad y victimización recolectadas en el marco del proyecto de investigación del cual se desprende este trabajo) es habitado por numerosos jóvenes que se dedican a delitos menores para solventar el consumo, incluyendo la venta de estupefacientes.

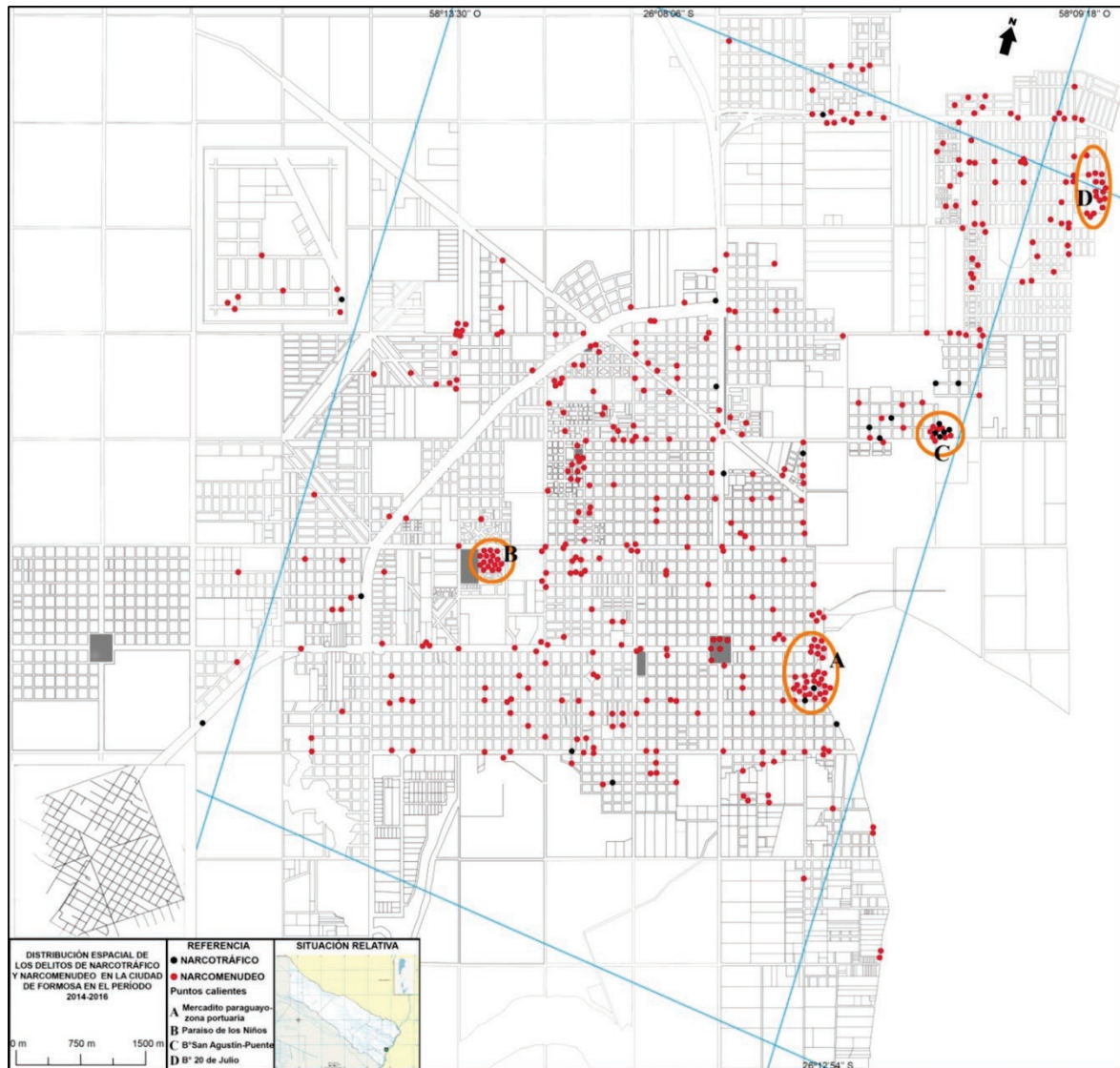


Figura 5: Distribución de los delitos de narcotráfico y narcomenudeo en la ciudad de Formosa en el período 2014-2016. Fuente: Elaboración propia con datos de las ediciones impresas y digitales de los periódicos La Mañana, El Comercial, Formosa, Expres y Opinión Ciudadana.

Por otra parte y respecto al horario de ocurrencia de este tipo de delitos, no puede afirmarse que exista una franja horaria preferida para delinquir, ya que si bien en el horario nocturno (20 hs a 06 hs) se cometieron 153 delitos, una cantidad similar de hechos delictivos (143) fueron cometidos durante la mañana (06 hs a 12 hs) y 106 delitos llevados a cabo durante la tarde, siendo muy poca la diferencia.

Sobre 91 delitos de narcomenudeo no se tienen datos al respecto. Estos horarios delictivos no se correlacionan con el resto de los delitos tanto contra la propiedad como

contra las personas en todas sus modalidades ya que, en términos generales, el horario preferido para delinquir es el nocturno.

Uno de los motivos de esta disimilitud podría deberse a que los *dealers* buscan clientes entre los alumnos de los colegios, sobre todo del nivel secundario, que concurren a los establecimientos educativos en horarios matutino y vespertino, de allí se explicarían los porcentajes de delitos cometidos tanto a la mañana como a la tarde.



Gráfico 1: Horario de ocurrencia de los delitos de narcotráfico y narcomenudeo en la ciudad de Formosa en el período 2014-2016. Fuente: Elaboración propia con datos de las ediciones impresas y digitales de los periódicos La Mañana, El Comercial, Formosa, Expres y Opinión Ciudadana.

## Conclusiones

Como ya expresamos, el narcomenudeo es uno de los delitos más frecuentes en la capital formoseña.

Esto lo podemos afirmar analizando los delitos cometidos contra las personas –unos 493 de 1.090– fueron hechos relacionados con el tráfico de estupefacientes (sobre todo narcomenudeo), lo que constituye el 45,1% de los mismos. Como expresamos anteriormente, esta cifra representa el 17,3% del total de delitos de toda índole cometidos en toda la ciudad en el período estudiado.

Esta comercialización de narcóticos al por menor es llevada a cabo en su gran mayoría por jóvenes adictos que buscan mediante esta actividad ilícita solventar sus propias adicciones, siendo los que llevan las ganancias los proveedores mayoristas de los *dealers*.

En la capital formoseña afortunadamente no existen procesos de territorialización donde las bandas de narcotraficantes pelean por los espacios de venta en los barrios marginales y sus áreas de influencia, siendo distribuidores mayoristas individuales los que se dedican a proveer estupefacientes al circuito del narcomenudeo.

La droga comercializada es principalmente la marihuana, en menor medida los psicofármacos y en mucha menor medida la cocaína. No se desprende de la información periodística el consumo de paco o pasta base, lo que indica la ausencia de cocinas de cocaína en la capital formoseña.

Dentro de las modalidades de venta minorista de estupefacientes se presentan en la ciudad de Formosa la venta callejera barrial, la comercialización en parques y plazas, la tranza en establecimientos educativos, en establecimientos bailables y en domicilios particulares o quioscos domiciliarios.

La venta de narcóticos al detalle ocurre en mayor medida en el macro y microcentro capitalino, localizado en el barrio San Martín. Dentro de este sector urbano, el denominado mercadito paraguayo y la zona portuaria lindante con la avenida Costanera Vuelta Fermoza se constituyen como uno de los puntos calientes en lo que respecta a este tipo de delitos dentro de la ciudad capital.

Asimismo, el barrio San Agustín también es otro de los sectores capitalinos con mayor ocurrencia de hechos de narcomenudeo, constituyéndose en un punto caliente tanto en lo que respecta al narcotráfico como al narcomenudeo, debido a su cercanía con uno de los puntos de paso fronterizo de contrabando y tráfico de drogas entre la ciudad de Formosa y la localidad paraguaya de Alberdi, denominado El Mangal.

En menor medida, el parque infantil Paraíso de los Niños y el barrio 20 de Julio también constituyen otras dos zonas calientes de ocurrencia de hechos de narcomenudeo. En el primer caso debido a que este sector recreativo parquizado es frecuentado por numerosos jóvenes que son consumidores y, en el segundo de los casos, porque este pequeño barrio

residencial es el hogar de una gran cantidad de jóvenes de clase media-baja que no trabajan ni estudian, y que se dedican al ocio y a diversas actividades fuera de la ley, entre las que se encuentra la venta de narcóticos al detalle, sobre todo a consumidores de barrios aledaños.

No podemos dejar de mencionar como uno de los sectores residenciales con mayor ocurrencia de delitos vinculados al narcomenudeo al barrio Eva Perón, localizado al igual que los barrios San Agustín y 20 de Julio al norte de la capital formoseña. Este barrio no constituye un punto caliente en sí mismo debido a su gran extensión territorial y al hecho que los delitos de narcomenudeo se localizan uniformemente en toda su extensa superficie barrial.

## **Bibliografía**

Alvarado, L. E. (2013). Microtráfico y narcomenudeo. Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia. Documento de trabajo del Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de política contra las drogas y actividades relacionadas. [https://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/oferta/Ficha-microtrafico](https://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/oferta/Ficha-microtrafico_narcomenudeo_oct_2013.pdf)

[narcomenudeo\\_oct\\_2013.pdf](https://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/oferta/Ficha-microtrafico_narcomenudeo_oct_2013.pdf)

Cardozo, O. y Meretz, I. (2004). La Geografía del Crimen: utilidades y un estudio de caso en el Nordeste Argentino en *Actas del XXIV Encuentro de Geohistoria Regional* (pp. 109-113). Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI) – CONICET.

Conte, R. O. (2000). Formosa, una perspectiva histórica y urbana [Tesis de doctorado, Facultad de Historia y Letras, Universidad del Salvador].

Conte, R. O. (2017). Análisis comparativo entre la percepción y la ocurrencia del delito en el casco céntrico de la ciudad de Formosa. *Revista Anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*, 24, 27-44.

Eck, J. (2005). Crime Hot Spots: What they Are, Why we have them, and how to map them en *Mapping Crime: Understanding Hot spots*. NIJ Special Report, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice. <https://www.discovery.ucl.ac.uk/11291/1/11291.pdf>

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Editorial Siglo XXI.

Lahosa, J. (2002). Delincuencia y ciudad. Hacia una reflexión geográfica comprometida. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 7(349).

Pelacchi, J. (2000). *Tratado sobre la Seguridad Pública*. Editorial Policial.

Policía Nacional, Dirección de Inteligencia Policial, Centro de Inteligencia Prospectiva (2012). Recuperado de [https://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/oferta/FICHA-MICROTRAFICO-NARCOMENUDEO\\_oct\\_2013.pdf](https://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/oferta/FICHA-MICROTRAFICO-NARCOMENUDEO_oct_2013.pdf)

Van Soomeren, P. (2007). El Delito y la Inseguridad Subjetiva desde la Arquitectura y el Urbanismo. *Revista DSP-Groep*, 241-287. [https://publicaties.dsp-groep.nl/getFile.cfm?file=18pvciudades\\_artikel.pdf&dir=rapport](https://publicaties.dsp-groep.nl/getFile.cfm?file=18pvciudades_artikel.pdf&dir=rapport)

Vázquez González, C. y Soto Urpina, C. (2003). El análisis geográfico del delito y los mapas de la delincuencia. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3(9), 419-448.

Zamudio Angles, C. A. (2008). ¿Qué es el narcomenudeo? Un acercamiento etnológico. *Revista Liberaddictus*, 103. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2704534>

## EL GASTO METROPOLITANO EN SEGURIDAD EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (RMBA): UNA PROPUESTA DE MEDICIÓN E IMPACTO TERRITORIAL

Carlos R. Martínez,<sup>1</sup> Ricardo A. Paparás<sup>2</sup> y Martín Mangas<sup>3</sup>

### Resumen

El presente trabajo tiene el objetivo de identificar dentro de las políticas presupuestarias definidas para el año 2019 por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires el gasto destinado a la finalidad “seguridad” que adquiere un carácter “metropolitano”. El mismo surge de computar y agregar en las jurisdicciones mencionadas aquellas decisiones de gasto que se comparten, que trascienden a una única jurisdicción y que tienen una presencia e incidencia territorial en la zona geográfica referida. Se plantea que dicha finalidad de gasto adquiere una alta relevancia dentro del total del gasto metropolitano, a la vez que tiene un diferente alcance territorial al comparar el correspondiente al espacio geográfico de la CABA con el del conjunto de municipios que componen el resto de la RMBA.

Ante la ausencia de un clasificador presupuestario que consolide aquellos gastos considerados metropolitanos, la metodología utilizada se basa en la identificación y cuantificación de las erogaciones que cumplan con dicha denominación de la CABA y los 40 municipios bonaerenses que componen el aglomerado, a lo que se adiciona una porción pertinente del gasto nacional y del gasto de la provincia de Buenos Aires. Para ello se utiliza en primera medida el clasificador geográfico que responde a la cuestión de dónde se gasta, discriminando los organismos y partidas de gasto que responden a la taxonomía propuesta. Dicho análisis se basará en información de fuentes secundarias provenientes de los respectivos presupuestos aprobados para el año 2019.

---

<sup>1</sup> [cmartinez@ungs.edu.ar](mailto:cmartinez@ungs.edu.ar), Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

<sup>2</sup> [rpaparas@ungs.edu.ar](mailto:rpaparas@ungs.edu.ar), Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>3</sup> [mmangas@ungs.edu.ar](mailto:mmangas@ungs.edu.ar), Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Introducción

El objetivo del presente trabajo es identificar dentro de las políticas presupuestarias para el año 2019 definidas por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), el gasto destinado a la finalidad “seguridad” que podríamos denominar “metropolitano”.

La zona geográfica delimitada en el párrafo anterior presenta una multiplicidad de problemáticas que no reconocen los límites jurisdiccionales y que son objeto de acciones por parte de los gobiernos que integran dicho territorio. Desde esta mirada, la idea de gasto “metropolitano” surge de computar y agregar en las jurisdicciones mencionadas aquellas decisiones de gasto que se comparten, que trascienden a una única jurisdicción y que tienen una presencia e incidencia territorial en dicha zona geográfica.

El nudo central de la problemática metropolitana se explica en que:

Por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados [...] las demandas sociales –salud y educación– [...] acarrear una carga más pesada. (Rezende, 2005, p. 317)

A diferencia de las concepciones asociadas a la gobernanza metropolitana (Lanfranchi y Bidart, 2016; Lanfranchi, Bercovich, Rezaval, González Canada y Simone, 2018), aquí el enfoque no está dado en la coordinación de esfuerzos que realizan o deberían tener los gobiernos que integran el área metropolitana para resolver las problemáticas comunes, sea mediante arreglos informales o a través de instituciones que puedan conformar una autoridad metropolitana.

La metropolización del territorio de la RMBA es resultado de la urbanización acelerada y el crecimiento demográfico que se condice con el histórico centralismo de Buenos Aires. Este espacio geográfico presenta una gran fragmentación política y administrativa que dificulta el gobierno de las cuestiones que afectan al conjunto de sus habitantes.



Como señala Badía (2010), el extenso territorio de la RMBA está gobernado de hecho o por defecto por una acumulación de decisiones más o menos autónomas de las instancias jurídico-administrativas que las componen, que no se articulan en torno a una concepción clara de lo metropolitano. En el agregado, los problemas son de mayor escala y complejidad que los que puedan enfrentar cada gobierno particular, lo que tensiona las formas clásicas de gestionar la cuestión pública a partir de una mirada sectorial/jurisdiccional.

Por lo tanto, la presencia de erogaciones en los presupuestos de cada jurisdicción que atienden a la resolución de una problemática común como lo es la seguridad pública, no refleja necesariamente la existencia de coordinación alguna con otra u otras jurisdicciones.

En particular, el área de la seguridad pública no ha delegado competencias en alguna autoridad metropolitana, y los esfuerzos en muchos casos aparecen desarticulados, con una alta fragmentación y con avances parciales.

La seguridad pública debe hacer frente a diferentes problemáticas como el crimen organizado, las economías ilegales y la delincuencia común y las bandas locales que se desenvuelven en territorios que no respetan los límites políticos de los municipios (Gallego, Leyva y Mesa, 2018) y, en el caso de la RMBA, de la Ciudad de Buenos Aires.

En la RMBA conviven las fuerzas de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria (Nación), la Policía Bonaerense (PBA) que incluye a las llamadas policías locales, personal de seguridad de los gobiernos locales (municipales en muchos casos financiado por la Provincia) y la Policía de la Ciudad (CABA). A su vez, se implementan diversas políticas de seguridad y criminales desde los distintos estamentos jurisdiccionales.

El entramado de actores da cuenta de la participación de los tres niveles de gobierno en las decisiones referentes a la seguridad pública. Las relaciones intergubernamentales en esta materia, si bien nunca alcanzaron el nivel de coordinación que requiere la problemática, han ensayado respuestas desde la transferencia (*de iure* o *de facto*) de funciones, de recursos y por medio de acuerdos en campos específicos que no parecen responder a una planificación previa y que, en muchos casos, muestran contradicciones, marchas y contramarchas.

En este marco puede reseñarse la transferencia de funciones de seguridad, iniciada en enero de 2016 de la Nación hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,<sup>4</sup> y su correspondencia con el aumento en un 167% del porcentaje de distribución secundaria de recursos coparticipables que se lleva la CABA, decisión que el presidente Macri tomó de forma unilateral.<sup>5</sup> La CABA venía reclamando una mayor autonomía en esta materia y traía la experiencia reciente de puesta en marcha de la Policía Metropolitana, que, mediante esta transferencia resultaría reconvertida en Policía de la Ciudad.

Anteriormente, la Provincia de Buenos Aires ya había avanzado en 2014 en la municipalización de las políticas de seguridad, al definir –también por decreto del entonces gobernador Scioli– la creación de policías locales con importante presencia en los municipios del conurbano bonaerense (pero bajo jurisdicción de la Policía Bonaerense, es decir del gobierno provincial) y con financiamiento provincial.<sup>6</sup>

Vale recordar que dicho decreto buscó clausurar el debate parlamentario en la materia, en momentos en que la legislatura avanzaba hacia la creación de verdaderas policías locales, esto es, con jurisdicción de los gobiernos municipales bonaerenses.

Según Arias, Rosada-Granados y Sain: “Por razones operativas es recomendable que los nuevos modelos policiales sean descentralizados, para lo cual es indispensable transferir potestades y recursos a lo local, mediante un proceso paulatino de coordinación con sus autoridades, a fin de alimentar procesos locales de decisión” (Arias, Rosada-Granados y Sain, 2012, p. 34).

Con el cambio de gobierno en la provincia en 2016, se modificó el eje de políticas, tendiéndose hacia una recentralización. En la práctica, esto implicó paralizar el ingreso de nuevos agentes a las policías de cercanía, lo que también parece haber respondido a una decisión política de limitar la injerencia de los intendentes municipales.<sup>7</sup> Ya para el año 2018 incluso se avanzó con la eliminación de dichas fuerzas, por adhesión y mediante la fusión con

---

<sup>4</sup> Convenio de transferencia progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, firmado el 5 de enero de 2016.

<sup>5</sup> Decreto N° 194/2016 del 18 de enero de 2016.

<sup>6</sup> Decreto de la Provincia de Buenos Aires N° 373/14 del 30 de junio de 2014.

<sup>7</sup> <https://www.perfil.com/noticias/politica/vidal-liquida-las-policias-locales-y-provoca-el-enojo-de-los-intendentes.phtml>

el conjunto de la Policía Bonaerense, y que tuvo mayor acogida en los municipios oficialistas y de menor dimensión.<sup>8</sup>

En términos metodológicos, desde el punto de vista presupuestario, no es posible asociar una ciudad o un grupo de municipios a una “metrópoli”. En la zona geográfica comprendida por la Región Metropolitana de Buenos Aires conviven (y se intersectan) una parte del gasto nacional, una parte del gasto del estado bonaerense, el gasto de una jurisdicción que no es ni una provincia ni un municipio (la CABA) y las erogaciones que realizan los 40 municipios bonaerenses que componen el aglomerado.

Por lo tanto, el gasto metropolitano no es la suma matemática del gasto de la CABA y los 40 municipios bonaerenses, sino que es sólo una parte de eso, a lo que se debe adicionar una porción pertinente del gasto nacional y del gasto de la provincia de Buenos Aires.

Para identificar el gasto “metropolitano” es decisivo utilizar el clasificador geográfico. Este clasificador es el que permite dar respuesta a la pregunta: ¿dónde se gasta? En un territorio que contiene a una única jurisdicción (por ejemplo, la CABA o cualquier municipio bonaerense) esto es indiferente, pero en la Nación (cuyo gasto se refleja en 24 provincias) o en la provincia de Buenos Aires (que gasta en 135 municipios) es notorio que sin esa apertura presupuestaria es imposible realizar una desagregación que pueda dar cuenta de la dimensión territorial.

Si bien este clasificador presupuestario es relevante, no es exclusivo ni excluyente. No todo el gasto nacional aplicado en la CABA o en la Provincia de Buenos Aires se corresponde con la definición de “metropolitano”, tanto porque en el caso de la CABA sólo corresponde identificar aquellos asuntos que tienen el carácter de “metropolitano” y excluir aquellos que no lo son, y en la provincia, porque además del aspecto anterior, hay que excluir a todo el territorio bonaerense que no forma parte de la Región Metropolitana. Por todas estas razones, la tarea principal se orientó a identificar qué organismos y partidas de gasto en los presupuestos aprobados del año 2019 daban cuenta de esta taxonomía.

Los resultados que se presentan deben ser considerados teniendo en cuenta las limitaciones ya señaladas. Lo mismo pasa con la clasificación hecha para agrupar el gasto por

---

<sup>8</sup> <https://parabuenosaires.com/por-iniciativa-de-vidal-la-policia-local-se-fusiona-con-la-bonaerense/>

“función”, ya que difiere en cada jurisdicción el criterio, y para este trabajo se ha realizado una unificación “ad-hoc”.

## **Desarrollo**

En la presente sección se explicita, en primer lugar, cual es el territorio de la RMBA, para luego detallar, para cada nivel jurisdiccional (nación, provincia de Buenos Aires, ciudad autónoma de Buenos Aires y cuarenta municipios bonaerenses) las erogaciones que se han considerado para componen el gasto metropolitano en seguridad.

Más adelante se presentan los valores, para los cuatro tipos de jurisdicciones referidas en el párrafo precedente, correspondiente al total del gasto metropolitano y al gasto metropolitano en seguridad.

Después se analizan dichos valores, de modo tal de detectar sesgos, en términos de una mayor o preeminencia del gasto en seguridad, en los distintos tipos de jurisdicciones identificadas, en relación a la importancia del conjunto de erogaciones metropolitanas.

Finalmente, se realiza una comparación entre el total del gasto metropolitano en seguridad (nacional, provincial y municipal) desarrollado en territorio bonaerense, respecto a las erogaciones totales (nacionales y del gobierno de la ciudad autónoma) que tienen lugar en suelo porteño, en valor absoluto y por habitante.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que se presenta en la Figura 1, tiene como epicentro a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se extiende a un conjunto de municipios de la Provincia de Buenos Aires siguiendo la traza de las principales líneas del ferrocarril, constituyéndose en el gran aglomerado urbano del país con más de 16,5 millones de habitantes, resultando así la segunda región metropolitana más grande de Sudamérica y una de las 25 mayores del mundo.

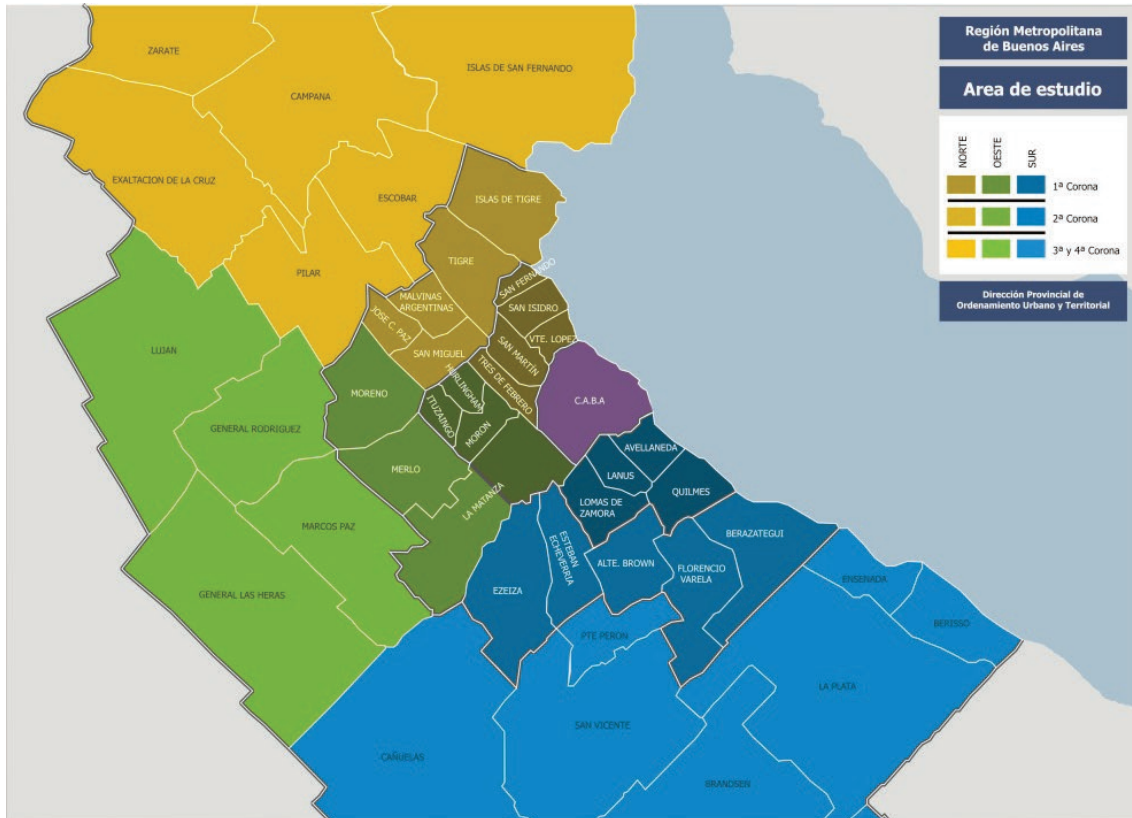


Figura 1: Región Metropolitana de Buenos Aires. Fuente: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Provincia de Buenos Aires.

Dentro del gasto público del gobierno nacional, previsto en el presupuesto 2019, las erogaciones de la función seguridad que tienen lugar en la Región Metropolitana de Buenos Aires remiten, fundamentalmente, a gastos realizados en el espacio geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el siguiente detalle de actividades y programas.

Programa / Actividad	Presupuesto 2019
Políticas de seguridad en espectáculos futbolísticos	22.856.351
Políticas de seguridad, participación ciudadana, territorial, investigación del delito organizado	153.630.704
Acciones de inteligencia criminal	239.553.887
Acciones de investigación del delito organizado y complejo	27.985.847
Acciones de política de seguridad e intervención territorial	63.444.869
Seguridad en el Transporte	817.326.574
Mantenimiento del orden público	1.825.552.922
Prestación del servicio de policía adicional	4.571.868.726
Total	7.722.219.880

Cuadro 1: Monto por actividad y programa de gasto metropolitano en seguridad de la RMBA correspondiente al Sector Público Nacional. Presupuesto 2019. En pesos corrientes. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Resulta notorio que el grueso (93%) del gasto nacional metropolitano en seguridad se corresponde a seguridad en el transporte, mantenimiento del orden público y prestación del servicio de policía adicional.

A su vez, en relación al gasto metropolitano en seguridad llevado adelante por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se presenta la siguiente desagregación.

Programa / Actividad	Presupuesto 2019
Plan de seguridad pública (incluye Policía de la Ciudad)	40.243.383.445
Instituto Superior de la Seguridad Publica	292.793.685
Total	40.536.177.130

Cuadro N° 2: Monto por actividad y programa de gasto metropolitano en seguridad correspondiente al Gobierno de la CABA. Presupuesto 2019. En pesos corrientes. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gobierno de la CABA.

No sorprende el hecho de que la inmensa mayoría (99%) del gasto metropolitano en seguridad del gobierno porteño se corresponda con el sostenimiento de la fuerza policial local, que, a partir de la integración de efectivos que anteriormente correspondían a la Política Federal Argentina, ha pasado de llamarse Policía Metropolitana, a denominarse Policía de la Ciudad.

En cuanto a la situación correspondiente al gasto metropolitano en seguridad presupuestado por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los guarismos fiscales presentan la siguiente composición.

Programa / Actividad	Presupuesto 2019
Actividades Centrales y Programas	20.093.420.596
Jefatura Zarate-Campana	1.151.304.000
Jefatura Cañuelas	1.784.654.000
Jefatura Conurbano Norte	2.441.136.000
Jefatura San Martin	1.967.197.000
Jefatura Pilar	2.221.804.000
Jefatura Moreno	1.386.603.000
Jefatura Morón	2.032.316.000
Jefatura La Matanza	3.440.247.000
Jefatura Merlo	1.097.005.000
Jefatura Almirante Brown	2.689.669.000
Jefatura Lanús	3.358.331.000
Jefatura La Plata	3.934.676.000
Jefatura Quilmes	4.016.549.000
Total	51.614.911.596

Cuadro 3: Monto por actividad y programa de gasto metropolitano en seguridad de la RMBA correspondiente al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Presupuesto 2019. En pesos corrientes. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En el caso del gasto del gobierno bonaerense, se aprecia que un 39% corresponde a las actividades centrales de la fuerza, mientras que el 61% restante se ha asignado a las jefaturas departamentales correspondientes a la parte de la RMBA sita en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

A su vez, para el conjunto de los municipios bonaerenses que forman parte de la RMBA es necesario desglosar una serie de precisiones y aclaraciones metodológicas, dada la heterogeneidad de fuentes y el consiguiente tratamiento de los datos que tal condición ha ameritado.

En relación a los distritos para los cuales ha sido posible conocer algún dato referido a las erogaciones previstas en el respectivo presupuesto 2019 correspondientes a la función seguridad es necesario dar cuenta del universo de fuentes que han sido utilizadas sobre el particular.

La fuente más habitual han sido los informes económico financieros al 30 de junio de 2019 que publican en sus respectivos sitios web los distintos municipios bonaerenses de la RMBA, atento a una manda del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, que obliga a realizar dicha publicación. A partir de dichos informes ha sido posible identificar las partidas correspondientes a los programas vinculados con la seguridad, que, muchas veces, incluyen, además del apoyo a la función policial (desarrollada por la Policía Bonaerense), acciones tales como el sostenimiento de guardias urbanas (integradas por personal civil municipal), sistemas de video vigilancia y, en ocasiones, cuestiones tales como la seguridad vial y el apoyo financiero a los cuarteles de bomberos.

En otros casos, directamente las publicaciones oficiales de algunos gobiernos locales presentaban el presupuesto por finalidad y función, identificando el monto de la función seguridad.

Finalmente, en unos pocos distritos, en medios locales o entre las noticias publicadas por la propia web municipal, se destacaba el valor o peso del gasto en seguridad en 2019.

Vale destacar que no ha sido posible acceder a la información desagregada que permita conocer el valor de sus respectivas erogaciones en seguridad para todos los municipios bonaerenses que integran la RMBA.

En cambio, sí ha sido posible acceder a datos acerca al monto global de los presupuestos aprobados para el ejercicio 2019 en esos 40 gobiernos locales y a los guarismos correspondientes a gastos en seguridad de 28 de ellos. Este grupo de 28 distritos concentra un 83% del gasto total municipal de la región y destina a seguridad, en promedio ponderado, un 6,55% de sus respectivos presupuestos.

Atento a ello, se ha estimado, para los otros 12 municipios (para los que no se conoce el gasto en seguridad) que la asignación presupuestaria vinculada con la seguridad ciudadana representa, en promedio, una proporción similar del total de sus presupuestos 2019 que la observada en la media de los restantes 28 distritos.

A partir de dicha estimación y de los datos utilizados para realizar tal inferencia, ha sido posible construir el siguiente detalle del gasto metropolitano en seguridad previsto por los municipios de la RMBA para el ejercicio 2019.



Actas del 4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED  
 “Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a *nuevos* escenarios”

Municipio	Presupuesto 2019
Almirante Brown	453.150.000
Avellaneda	323.570.963
Berazategui	249.952.384
Berisso	25.711.398
Brandsen*	31.382.669
Campana	97.864.329
Cañuelas*	42.808.245
Ensenada	42.312.477
Escobar*	273.802.580
Estaban Echeverría*	177.434.503
Exaltación de la Cruz*	45.511.906
Ezeiza	108.528.405
Florencio Varela	157.437.999
General Las Heras	4.971.900
General Rodríguez	33.756.947
General San Martín	361.986.518
Hurlingham*	145.901.495
Ituzaingó	144.988.449
José C. Paz	85.736.565
La Matanza	596.209.477
La Plata	1.142.000.000
Lanús	335.697.069
Lujan*	107.398.453
Lomas de Zamora	373.834.632
Malvinas Argentinas	308.450.231
Marcos Paz*	68.868.386
Merlo*	377.615.847
Moreno	254.236.357
Morón	433.162.189
Pilar	502.008.142
Presidente Perón	25.340.397
Quilmes	429.987.399
San Fernando*	299.854.081
San Isidro	1.153.903.332
San Miguel*	261.868.863
San Vicente*	43.724.629
Tigre	680.361.645
Tres De Febrero	310.849.216
Vicente López	561.862.346
Zarate	165.359.000
Total	11.239.401.422

Cuadro 4: Monto por municipio de gasto metropolitano en seguridad correspondiente a los gobiernos locales bonaerenses que integran la RMBA. Presupuesto 2019. En pesos corrientes. Fuente: Elaboración propia en base a datos municipales. \*Nota: Monto estimado como un 6,55% del total del presupuesto municipal.

Corresponde ahora detallar el peso del gasto metropolitano en seguridad de la RMBA correspondiente a cada nivel jurisdiccional y en relación a los respectivos valores del gasto metropolitano total de la región.

Nivel jurisdiccional	Seguridad (1)	%	Total Metropolitano (2)	%	Seg. / Tot. (3= 1/2)
Nacional	7.722.219.880	6,9%	242.932.796.425	41,1%	3,2%
GCBA	40.536.177.130	36,5%	142.257.366.466	24,1%	28,5%
Provincial	51.614.911.596	46,5%	122.561.625.915	20,8%	42,1%
Municipal	11.239.401.422	10,1%	82.378.514.056	14,0%	13,6%
Total	111.112.710.028	100,0%	590.130.302.862	100,0%	18,8%

Cuadro 5: Gasto metropolitano (en seguridad y total) de la RMBA por nivel jurisdiccional. Presupuesto 2019.

En pesos corrientes y en porcentaje del total. Fuente: Elaboración propia en base a datos nacionales, provinciales, municipales y del GCBA.

Tal como puede apreciarse, el nivel provincial de gobierno (GCBA y gobierno de la Provincia de Buenos Aires) tiene, acorde a la distribución de funciones prevista en el ordenamiento jurídico argentino, un peso preponderante en materia de provisión de seguridad en la RMBA.

Así, más de cuatro quintas partes del gasto en seguridad (83%) corresponden a dicho nivel, mientras que los municipios bonaerenses de la RMBA se hacen cargo de un 10% del esfuerzo fiscal en materia de seguridad metropolitana y el Estado Nacional apenas eroga un 7% de los recursos destinados a esta temática en la región de referencia.

Cuando se analiza la situación del conjunto de los gastos metropolitanos de la RMBA el resultado es muy distinto. Así, el Estado Nacional, tanto por medio de las organizaciones que integran la Administración Pública Nacional, como merced a la acción de las Empresas Públicas nacionales, cubre un 41% de este tipo de erogaciones. Dos tercios de tales asignaciones presupuestarias nacionales corresponde a agua y alcantarillado, transporte y educación (con un fuerte peso, en este último caso, de las Universidades Nacionales sitas en la región) y apenas poco más de un 3% a la función seguridad.

Por su parte, al nivel provincial de gobierno corresponde otro 45% de los gastos públicos metropolitanos en la RMBA (24% para el gobierno porteño y 41% para el bonaerense). Vale destacar que, para el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro del gasto metropolitano, la seguridad (28,5%) ocupa el segundo lugar, sólo detrás de la

salud (33,7%). Mientras que, para el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la seguridad es la función con más peso dentro del gasto metropolitano de la RMBA (42,1%), incluso por encima de la función salud (32,1%).

Para el conjunto de los municipios bonaerenses que forman parte de la RMBA, las erogaciones en seguridad apenas si representan un 13,6% del total de sus gastos metropolitanos, bien por debajo del peso de las asignaciones presupuestarias correspondientes a infraestructura y servicios urbanos (50,2%) y salud (36,2%).

De este modo, para el consolidado de niveles jurisdiccionales, el gasto en seguridad representa un 18,8% del total del gasto metropolitano de la RMBA, sólo debajo de salud (22,6%) y por encima de transporte (17,1%), según el siguiente detalle.

Func.	Nacional	GCBA	Prov. Bs. As.	Municipios	Total	%
Salud	16.044.297.676	47.913.832.063	39.384.199.052	29.808.713.380	133.151.042.171	22,6%
Segur.	7.722.219.880	40.536.177.130	51.614.911.596	11.239.401.422	111.112.710.028	18,8%
Tran.	56.980.355.751	37.041.977.804	6.975.006.278		100.997.339.833	17,1%
Agua y Alc.	59.908.108.895	1.335.093.627	4.286.417.734		65.529.620.256	11,1%
Educ.	44.539.247.619		104.481.000		44.643.728.619	7,6%
Serv. Urb.*		2.256.586.084		41.330.399.254	43.586.985.338	7,4%
Justicia	18.127.857.860		14.299.466.664		32.427.324.525	5,5%
Ecolog. y Med.	15.318.651.723	3.571.474.818	2.184.398.134		21.074.524.676	3,6%
Energ.	18.880.495.000				18.880.495.000	3,2%
Cultu.	5.050.762.021	3.733.771.449	1.415.470.872		10.200.004.342	1,7%
Vivie.		4.916.000.000	1.761.501.935		6.677.501.935	1,1%
Come.	360.800.000	360.800.000	360.800.000		1.082.400.000	0,2%
Prom. y ac. soc.		361.500.323	174.972.651		536.472.974	0,1%
Turis.		230.153.168			230.153.168	0,0%
Total	242.932.796.425	142.257.366.466	122.561.625.915	82.378.514.056	590.130.302.862	100,0%

Cuadro 6: Gasto metropolitano de la RMBA por función y por nivel jurisdiccional. Presupuesto 2019. En pesos corrientes y en porcentaje del total. Fuente: Elaboración propia en base a datos nacionales, provinciales, municipales y del GCBA. \*Nota: Servicios Urbanos incluye, para los municipios, infraestructura.

Respecto a la proporción del gasto metropolitano en seguridad que se realiza en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto a la parte que se materializa dentro de los cuarenta partidos que integran la parte bonaerense de la RMBA, cabe destacar la importancia de justipreciar dichos guarismos en relación a la población que habita ambas zonas, esto es, analizando tanto la magnitud total de dichas erogaciones como, así también, las de los respectivos valores per cápita.

Territorio	Presupuesto 2019 (1)	%	Población (2)	%	Presupuesto 2019 por habitante (3=1/2)
CABA	48.258.397.010	43,4%	3.072.029	18,6%	15.709
Prov. Bs. As.	62.854.313.018	56,6%	13.478.650	81,4%	4.663
Total	111.112.710.028	100,0%	16.550.679	100,0%	6.713

Cuadro 7: Gasto metropolitano en seguridad y total de la RMBA en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires. Presupuesto 2019. En pesos corrientes, pesos corrientes por habitante y %. Fuente: Elaboración propia en base a datos nacionales, provinciales, municipales y del GCBA.

Del cuadro precedente se desprende que el gasto metropolitano en seguridad por habitante, previsto para 2019, en la parte porteña de la RMBA resulta más del triple que el que se proyecta para la zona bonaerense de dicha región.

## Conclusiones

La categoría conceptual y fiscal de gasto metropolitano responde a la necesidad de dar cuenta de aquellas erogaciones que afectan, en un esquema de gobierno multinivel, a un territorio dado, y que van más allá de los límites geográficos de cada una de las jurisdicciones que dichos gastos.

Así, además de un objetivo conceptual y metodológico, el esfuerzo por reconstruir el valor del gasto metropolitano (en este caso el correspondiente a la RMBA) en un período dado, persigue la meta de ser una contribución a la visibilización de la problemática de lo metropolitano como escala para el diseño e implementación de políticas públicas en temáticas que, por su naturaleza misma, resultan transversales al conjunto de una metrópoli.

Sin dudas, una de las principales áreas de problemas que cuenta con dicha característica metropolitana, es la seguridad ciudadana. Ello se aprecia en el hecho de que, si se suman los gastos en seguridad (18,8% del total), salud (22,6%), transporte (17,1%) y agua y alcantarillado (11,1%) es posible dar cuenta de casi un 70% del gasto metropolitano de la RMBA.

El presente artículo, a partir de la compilación de información referida a las erogaciones en seguridad presupuestadas para el ejercicio 2019 por las diferentes jurisdicciones presentes en la RMBA (Estado Nacional, Estado de la Provincia de Buenos

Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta municipios bonaerenses), busca analizar la forma en que tal monto se compone.

De esta forma, el rol del GCBA, por medio de la Policía de la Ciudad y el del gobierno de la provincia de Buenos Aires, a través de la Policía Bonaerense, resultan clave, tal como se refleja en el hecho de que dichas jurisdicciones pertenecientes al nivel provincial de gobierno dan cuenta de más de cuatro de cada cinco pesos correspondientes al gasto metropolitano en seguridad en la RMBA. A su vez, el papel del Estado Nacional (desde el traspaso de la parte de la Policía Federal Argentina asentada en la Ciudad de Buenos Aires al gobierno porteño) es muy limitado, mientras que los gobiernos municipales bonaerenses, pese a no contar con fuerzas de seguridad a su cargo, explican un décimo de los gastos metropolitanos en seguridad de la región.

Finalmente, se destaca el hecho de que el gasto metropolitano en seguridad per cápita que tiene lugar en la porción porteña de la RMBA más que triplica al que corresponde a la parte bonaerense de dicha región, situación que refleja la existencia de fuertes desigualdades en relación al esfuerzo fiscal que se realiza para sostener el servicio de seguridad ciudadana en ambos territorios.

Independientemente de dichas desigualdades, y recuperando la visión de la región como un todo, resulta claro que la necesidad de articular los esfuerzos en términos de seguridad ciudadana entre 43 gobiernos presentes en la RMBA (el nacional, el porteño, el bonaerense y los de los 40 municipios) denota los problemas provocados por la ausencia de una autoridad metropolitana referida a esta temática particularmente sensible para la ciudadanía.

## **Bibliografía**

Arias, P., Rosada-Granados, H. y Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung.

Badía, G. (2010). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano en Cicioni (Comp.), *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*. Fundación Konrad Adenauer.

Barrera, M. y Vilches, G. (2009). Incidencia territorial del gasto público en Argentina: una cuestión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 69.

Da Silva Lorenz, M. y Pugliese, O. (2018). El gobierno local de la seguridad pública. Las unidades de Policía de Prevención Local de dos municipios del Gran Buenos Aires. *Revista Trabajo y Sociedad*, 31.

Dirección Provincial de Coordinación Municipal (2014). *Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Evolución de la situación económico-financiera 2007-2013*. Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Galar, S., Montagna, Y. y Oyhandy, A. (2018). Segundo informe sobre delitos y violencias en la provincia de Buenos Aires: estudio sobre indicadores de homicidios dolosos y culposos 2009-2017. *Informes de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación*, 3.

Gallego, L., Leyva, S. y Mesa, J. P. (Coords.) (2018). *Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana: el caso del Valle de Aburrá*. Ediciones Universidad EAFIT.

Gómez Sabaini, J. y Jiménez, J. P. (2011). *El financiamiento de gobiernos subnacionales en América Latina. Un análisis de casos*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 121. Comisión Económica para América Latina.

Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González Canada, D. y Simone, V. (2018). Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Documento de Trabajo N° 170*. Centro de Investigaciones de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo N° 151*. CIPPEC.

Lodola, A., Brigo, R. y Morra, F. (2010). Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica 799/2007, UNLP.

López Accotto, A., Macchioli, M., Adaro, C., Argonz, I., Gómez, J. F., Mangalo, M., Mangas, M., Martínez, C. y Martínez, C. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcance, limitaciones y desafíos*. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Secretaria de Asuntos Municipales.

López Accotto, A., Mangas, M., y Martínez, C. (2016). La situación fiscal de las ciudades argentinas. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 14.

López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I. y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Accotto, A. y Pereyra, E. (2002). La heterogeneidad del gasto público en el Área Metropolitana de Buenos Aires en Coraggio y otros, *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración*. UNGS.

Porto, A. (2004). Finanzas Públicas Locales en la Argentina. Documento de Trabajo N° 57. UNLP.

Porto, A., Cont, W. y Juarros, P. (2014). Economía y política en la ejecución del presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales. El caso argentino [Trabajo presentado en las III Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. Instituto Fernando Henrique Cardoso].

Rezende, F. (2005). Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil. *Serie Seminarios y conferencias N° 3, CEPAL*.

Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2001). *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en la Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos*. UNLP.

Ventura Barreiro, V. (2019). *Reforma estratégica inteligente: El proceso de optimización institucional en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2015-2018)*. Observatorio de Políticas de Seguridad de la Ciudad. Buenos Aires.

## Eje 7

# Políticas territoriales, Estado y relaciones intergubernamentales

*Coordinación: Fernando Isuani y Adriana Rofman*

La intervención del Estado en el campo del desarrollo de las ciudades se ha complejizado sustantivamente en las últimas décadas. Las políticas urbanas abarcan hoy un abanico extenso de campos de acción, una agenda que no se restringe a la problemática del hábitat y al ordenamiento urbano, sino que incluye también políticas en el campo social, en el económico, en el ambiental, en la seguridad, etc. Además, la condición metropolitana de las grandes ciudades involucra a diversos niveles de gobierno y agencias estatales en la formulación de políticas y en la intervención sobre el territorio urbano, un fenómeno que pone en evidencia las complejidades de la articulación entre jurisdicciones de muy diversas escalas y alcances.

Este eje se propuso llevar a cabo una reflexión sobre las políticas territoriales que se formulan para y en las ciudades latinoamericanas que considere la multidimensionalidad de las políticas urbanas y la estructura inter-gubernamental de la intervención estatal.



## ¿PARTICIPA LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO? RESULTADOS PRELIMINARES EN LA CIUDAD DE BAHÍA BLANCA

María Verónica Alderete<sup>1</sup> y Lucía Andrea Díaz<sup>2</sup>

### Resumen

Los ciudadanos adoptan el gobierno electrónico para recibir y proveerse de información, y requerir servicios gubernamentales. La literatura pionera sobre gobierno electrónico se ha centrado en explorar los servicios públicos desde el lado de la oferta. Sin embargo, la perspectiva del ciudadano no ha sido considerada dando origen a limitadas publicaciones en el tema (Weeradoky *et al.*, 2016). Este trabajo explora el nivel de adopción del gobierno electrónico desde la perspectiva de los ciudadanos, a partir de la relación gobernados gobernantes mediada por las TIC. Por lo tanto, el objetivo del siguiente trabajo es determinar cuán involucrados están los ciudadanos de Bahía Blanca con el gobierno electrónico así como explorar los factores demográficos y subjetivos que pueden influir en tal nivel de adopción. Para ello se utiliza una encuesta online dirigida a los seguidores de la red social Facebook Moderniza Bahía. A partir de una muestra para poblaciones finitas que sigue la metodología de Liberona y Ruiz (2013), se desprende que el conocimiento, los beneficios esperados y la confianza sobre el gobierno electrónico se relacionan con mayores niveles de adopción.

**Palabras clave:** Gobierno electrónico, participación ciudadana, indicadores de percepción.

---

<sup>1</sup> [mvalderete@iess-conicet.gob.ar](mailto:mvalderete@iess-conicet.gob.ar), Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Universidad Nacional de Sur-CONICET; Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS).

<sup>2</sup> [lucia.diaz@uns.edu.ar](mailto:lucia.diaz@uns.edu.ar), Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Universidad Nacional de Sur-CONICET.

## Introducción

Un elemento crítico del proceso de modernización estatal es el gobierno electrónico. Los beneficios asociados al gobierno electrónico incluyen una mejora en la calidad de la información como insumo para tomar decisiones, mayor agilidad en los tiempos de procesamiento y entrega de los bienes y servicios, una disminución en las cargas administrativas impuestas a la sociedad, un fortalecimiento de las capacidades de fiscalización del Estado, mayor facilidad para la rendición de cuentas e incentivos para promover la transparencia y la participación ciudadana (Poggi, 2013).

En este marco, “las páginas *web* son una de las principales herramientas de gobierno electrónico utilizadas por los municipios de la Argentina. Frente al surgimiento y avance de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), las páginas *web* se convirtieron en instrumentos a través de las cuales los municipios y los ciudadanos brindan, acceden y solicitan información de manera bidireccional, para mejorar la gestión y la administración de las ciudades, hacer más eficientes los tiempos y los costos y acercar las políticas públicas a los ciudadanos” (Pando y Arroyo, 2013, p. 6).

Los ciudadanos adoptan el gobierno electrónico para recibir y proveerse de información, y requerir servicios gubernamentales. La literatura pionera sobre gobierno electrónico se ha centrado en explorar los servicios públicos desde el lado de la oferta. Sin embargo, la perspectiva del ciudadano no ha sido considerada dando origen a limitadas publicaciones en el tema (Weeradoky *et al.*, 2016). Los trabajos desde esta perspectiva miden el nivel de satisfacción del usuario con el gobierno electrónico relacionados con temas de calidad del servicio, intención de uso y confianza; así como factores demográficos como género, nivel educativo y condición laboral.

Este trabajo explora el nivel de adopción del gobierno electrónico desde la perspectiva de los ciudadanos, a partir de la relación gobernados gobernantes mediada por las TIC. El objetivo es determinar cuán involucrados están los ciudadanos con el gobierno electrónico así como explorar los factores socio-demográficos y subjetivos que pueden influir en tal nivel de adopción. Se considera que existen distintas etapas o fases en el proceso de evolución del gobierno electrónico: interacción, transacción y transformación. En este sentido, el trabajo

contribuye a expandir la literatura sobre gobierno electrónico en la región América Latina y en particular de Argentina.

Con este fin, se utiliza una encuesta online dirigida a los seguidores de la red social *Facebook* Moderniza Bahía. Esta encuesta fue elaborada en el marco de un proyecto de investigación del Departamento de Economía, UNS con el respaldo para su difusión de la Secretaría de Modernización del Municipio de Bahía Blanca. El relevamiento ha recogido 98 observaciones durante dos meses de difusión (abril y mayo de 2019). Este tamaño es suficiente para cubrir la muestra para poblaciones finitas (menor o igual a 100.000) (Vázquez y Trespacios, 2002). El formulario utilizado es una adaptación de varias fuentes sobre el tema gobierno electrónico y *smart cities* (Weeradoky *et al.*, 2016; Alshehri *et al.*, 2012; Chen, 2010; Teo *et al.*, 2008).

Se seleccionó la localidad de Bahía Blanca por ser el lugar de residencia de los autores, y por constituir una de las ciudades más transparentes de Argentina de acuerdo a los últimos índices de gobierno abierto. Según el índice de Datos Abiertos (*Open Data Index*), de la Fundación Conocimiento Abierto, el primer puesto lo ocupa la Ciudad de Córdoba, seguido por Buenos Aires, Villa María y Bahía Blanca, en ese orden. Por otro lado, según el índice de Visibilidad fiscal, índice elaborado por IARAF en 2017, Bahía Blanca se encuentra en el puesto 15. Asimismo, en el ranking de los 10 primeros puestos del índice Nacional de Páginas *Web* Municipales (INPWM) se destacan los municipios de General Pueyrredón y Bahía Blanca que, a excepción de una vez, se mantuvieron entre el primero y cuarto puesto durante los seis años que se realizó el relevamiento (Pando y Arroyo, 2013). Recientemente Ciucci *et al.* (2019) elaboraron un Índice de Transparencia Municipal de Argentina, ITMA según el cual Bahía Blanca ocupa el puesto número 3, luego de Córdoba y Ciudad de Buenos Aires.

El municipio de Bahía Blanca desarrolló un Portal de Gobierno Abierto mediante el cual es posible acceder a información sobre compras y contrataciones municipales, rangos salariales de los empleados del municipio por tipo de cargo y dedicación y declaraciones juradas de los funcionarios del gobierno, estadísticas sobre gestión de residuos y un mapa interactivo de la ciudad con información sobre las escuelas, los medios de transporte y las unidades sanitarias (Pando y Arroyo, 2013), entre otras cosas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrolla el marco teórico en torno al concepto de gobierno electrónico desde la perspectiva de la ciudadanía. Posteriormente, se describen los datos y la metodología utilizada basada en un análisis exploratorio descriptivo. Luego, se analizan los resultados obtenidos y finalmente se plantean discusiones y consideraciones finales sobre las relaciones halladas.

## **Marco teórico**

Se ha argumentado que la literatura pionera sobre gobierno electrónico se ha centrado en explorar los servicios públicos desde el lado de la oferta. Sin embargo, la perspectiva del ciudadano no ha sido considerada dando origen a limitadas publicaciones en el tema (Weeradoky *et al.*, 2016).

La adopción del gobierno electrónico por los ciudadanos ha sido definida por varios investigadores. Warkentin *et al.* (2002) la define como la intención de los ciudadanos de involucrarse en el gobierno electrónico para recibir y proveerse de información, y requerir servicios gubernamentales. Carter y Bélanger (2005) se refieren al deseo de usar los servicios de gobierno. Los gobiernos en el mundo han implementado el gobierno electrónico con el objetivo de beneficiarse como proveedores de los servicios públicos así como beneficiar a los ciudadanos que son mayormente los usuarios de tales servicios (Weeradoky *et al.*, 2016; Gupta *et al.*, 2016; Chen 2010; Teo *et al.*, 2008; Jaeger, 2003). También se ha referido al gobierno electrónico como la relación del gobierno con los ciudadanos mediante el uso de los servicios e información en línea (Curtin, Sommer y Sommer, 2003).

Asimismo, Wang *et al.* (2005) basan su estudio enfocado en el ciudadano e indican que las actividades del ciudadano en los sitios gubernamentales incluyen desde buscar información hasta actividades que implican cierta transacción, tales como el registro *online*, el acceso a bases de datos, etc. Gilbert *et al.* (2004) plantean un modelo basado, no solo en la percepción de las ventajas relativas por parte de los ciudadanos respecto a las propuestas de gobierno electrónico, tales como el ahorro del tiempo y de costos, y el evitar la interacción personal, sino también las barreras a la adopción del mismo, como la experiencia, seguridad

financiera y la calidad de la información, que en definitiva son las preocupaciones e incertidumbres que la población manifiesta sobre el tema.

La mayoría de los modelos empleados para explicar la adopción desde la perspectiva de la demanda o del ciudadano provienen de las ciencias de la administración y de sistemas de información, y también son utilizados en el contexto del comercio electrónico. Se trata de la Teoría de la Acción Razonada de Fishbein y Ajzen's (1975), la Teoría del Comportamiento Planificado de Ajzen's (1985), los Modelos de Aceptación o Adopción de Tecnologías (TAM), (Davis, 1989); los modelos de Difusión de la Innovación (DOI) (Rogers, 1995), y Modelos basados en la Confianza (McKnight *et al.*, 2002).

La adopción del gobierno electrónico sigue un proceso de evolución en el que existen distintas etapas o fases: interacción, transacción y transformación. Estas etapas se corresponden o son una adaptación de la medición del gobierno electrónico en la relación gobernantes-gobernados (ONU, 2005). Cada nivel implica un aumento en el nivel de preparación digital de los ciudadanos, ya que la *web* municipal presenta contenidos en las distintas etapas del proceso. En relación a los contenidos, las fases o niveles de adopción del gobierno electrónico por los ciudadanos son una adaptación de las dimensiones del eje de contenidos del Índice Nacional de Páginas Web Municipales de CIPPEC (2014).

Siguiendo el marco conceptual de Pando y Fernández Arroyo (2013), se pueden distinguir distintas etapas o niveles de adopción del gobierno electrónico: etapa informativa, interactiva y transaccional. La etapa informativa evalúa la accesibilidad del ciudadano a la información y datos básicos sobre el municipio de interés, tales como información institucional, información socioeconómica, normativa municipal, etc. Seguidamente se encuentra la etapa interactiva que comprende en el contexto del sitio *web* municipal, el acceso a la *web* para realizar trámites, obtener o descargar datos que permitan al ciudadano una acción posterior, tales como descargar formularios, guía de trámites, mapas, etc. Por último, la etapa transaccional implica una instancia de transformación y creación de parte del ciudadano, tal como el uso de los datos de gobierno para la creación de aplicaciones, de consultas de negocios, de investigaciones, etc.

Los modelos de éxito de los sistemas de información miden el nivel de satisfacción del usuario con el gobierno electrónico relacionados con temas de calidad del sistema, calidad

del servicio, intención de uso y confianza (Weeradokky, 2016; Rana, Dwivedi, Williams y Lal, 2014; Rana, Dwivedi, Williams y Weerakkody, 2014; Rana, Dwivedi, y Williams, 2013a, 2013b; Teo *et al.*, 2008). Por otro lado, las primeras teorías en el área de sistemas se deben a DeLone y McLean (1992). Éstos se refirieron a seis factores determinantes de la adopción: calidad del sistema, calidad de la información, uso, satisfacción del usuario, impacto individual e impacto organizacional. Estos últimos fueron agrupados en el factor beneficios netos indicando los beneficios en los diferentes niveles de análisis.

Según Alshehri *et al.* (2012) los beneficios esperados o percibidos del gobierno electrónico se entienden como el grado en que el ciudadano cree que el uso del gobierno electrónico facilitará la comunicación con el gobierno en términos de beneficios, ahorro de tiempo y dinero, mejoras en la calidad de los servicios gubernamentales e incremento en la equidad entre los ciudadanos. Los autores encuentran que los beneficios esperados predicen positivamente la intención de uso del gobierno electrónico. Este efecto positivo de los beneficios esperados sobre los niveles de adopción del gobierno electrónico a su vez es consistente con otros autores (Rana *et al.*, 2014; Shareef *et al.*, 2011, Al-Qeisi 2009; Louho *et al.*, 2006; Garfield 2005). Los beneficios esperados también capturan la ventaja de utilizar el gobierno electrónico comparado a recibir los servicios e información de la forma tradicional desde las oficinas públicas. En este sentido, se amplía la idea de utilidad percibida del modelo TAM (Davis, 1989) que analiza las ventajas absolutas, no relativas.

Por otro lado, en el ambiente virtual es importante la confianza en los sitios *web* de tal manera de que el usuario pueda interactuar exitosamente con el sistema y por ende, con el gobierno (Al-Adawi *et al.*, 2005; Gefen, Karahanna y Straub, 2003). La confianza es un predictor de la calidad del sistema y la información y antecede a la satisfacción del usuario. De acuerdo a Weerakkody *et al.* (2012) la confianza posee un impacto positivo y significativo en la satisfacción del usuario. En relación a los factores que influyen en la confianza virtual, autores como Beldad, De Jong y Steehouder (2010) señalan como relevantes a la facilidad percibida de uso del sitio *web*, calidad de la información, características gráficas, señales de presencia social (por ejemplo, las fotografías), personalización, garantías de privacidad y seguridad.

Pese a la abundante literatura sobre gobierno electrónico, hay pocos estudios que lo vinculen con la confianza (Schaupp y Carter, 2010), y los resultados existentes se

contradicen. Mientras que Horsburgh *et al.* (2011) destacan la existencia de una correlación entre el uso de tecnologías y confianza en el gobierno en diversas funciones características del gobierno electrónico, Teo *et al.* (2008), por su parte, afirman que es la confianza en el gobierno (y no en la tecnología) lo que está relacionado con la confianza en los páginas *web* de carácter público. El trabajo de Papadopoulou, Nikolaidou y Martakos (2010) propone una tipología de siete formas de confianza relacionadas al gobierno electrónico, a saber: confianza en el almacenaje de datos, en la eficiencia de los servicios, en la información *online*, en el sistema/infraestructura, en la seguridad de las transacciones, en la benevolencia/integridad de la respectiva organización gubernamental, y en el sistema institucional que respalda al gobierno electrónico.

En contraposición a la abundancia relativa de estudios sobre construcción de confianza en sitios *web* en el nivel nacional o federal, existen pocos trabajos que estudien dicha temática a nivel local, siendo que buena parte de la política es local y de gran influencia (Somma *et al.*, 2016). Según Belanche *et al.* (2015), la percepción de los ciudadanos es importante para los gobiernos particularmente locales donde los ciudadanos poseen un impacto más directo en la representación política y en la provisión de servicios en sus comunidades.

Uno de los principios fundamentales para la adopción del gobierno electrónico es crear conciencia entre los tomadores de decisiones, en este caso los ciudadanos. Es decir, que los ciudadanos estén informados sobre la transformación llevada a cabo en la Administración Pública local en términos de innovación y los objetivos, ventajas y desventajas asociadas a la misma. Tener conocimiento o estar al tanto (lo que en inglés se conoce como *awareness*) de las características del gobierno electrónico, implica conocer sobre la funcionalidad del sistema, los beneficios estratégicos, el ambiente legal, la seguridad, etc. Este nivel de conocimiento es fundamental y explica la actitud hacia el uso del gobierno electrónico, es decir el uso efectivo.

Alshehri *et al.* (2012) introduce el concepto de Uso efectivo del GE o conducta de uso para indicar el uso real de los servicios de gobierno. Esta variable es tomada de Venkatesh *et al.* (2003) para medir el grado de aceptación y de idoneidad de los servicios de gobierno. Es un indicador útil en este trabajo para chequear la validez de la variable AGE construida ya que se distingue a los que efectivamente han utilizado el GE de aquellos que no.

Por otro lado, a estos factores se agregan los factores socio-demográficos como el nivel educativo, la edad o la condición laboral. Al respecto, Akman *et al.* (2005) investigan el impacto del género y el nivel educativo en el uso del gobierno electrónico en Turquía. Éstos encuentran diferencias significativas en términos de género, educación y ocupación. En esta línea, Belanche *et al.* (2015) analizan los determinantes individuales del uso de los servicios públicos y el vínculo con la ciudad por parte de los ciudadanos de Zaragoza (España). Entre los determinantes demográficos significativos del uso de servicios públicos se hallan el nivel educativo. Por otro lado, la edad afecta positivamente la relación o vínculo del ciudadano con su ciudad (conocida como *city attachment* en inglés), mientras el nivel educativo posee un efecto negativo en este caso.

Chen (2010) incluye entre los factores demográficos el tipo de trabajo u ocupación, distinguiendo entre industria manufacturera, servicios, gobierno y organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, no encuentra en éste un factor estadísticamente significativo para explicar las diferencias en el uso del gobierno electrónico.

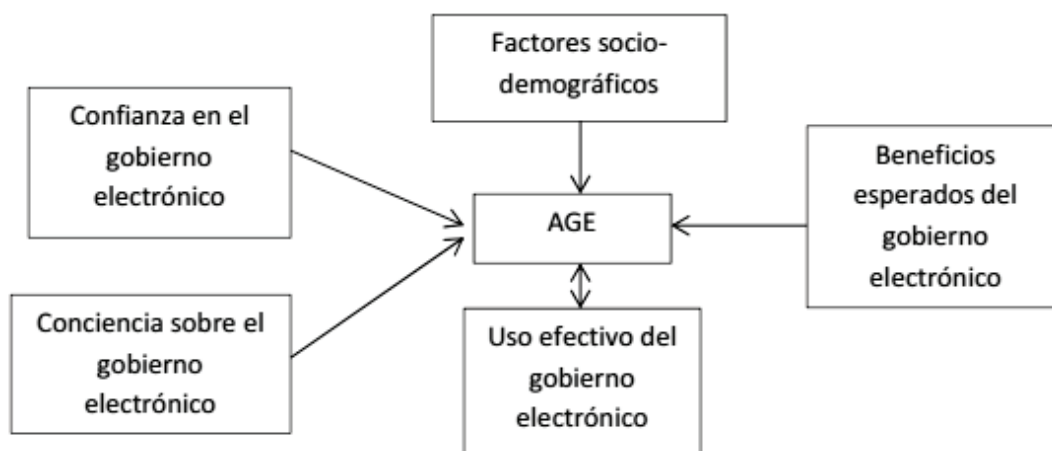


Figura 1: Factores relacionados con la adopción del gobierno electrónico por ciudadanos. Fuente: Elaboración propia.

## Metodología

Esta encuesta fue elaborada en el marco del proyecto de investigación PGI “Innovación tecnológica en las ciudades: Análisis de Bahía Blanca desde el concepto de Ciudad Inteligente” del Departamento de Economía, UNS con el respaldo para su difusión de



la Secretaría de Modernización del Municipio de Bahía Blanca. El relevamiento fue llevado a cabo entre los meses de abril y mayo de 2019.

El formulario utilizado en el contexto del proyecto de Ciudades Inteligentes es una adaptación de varias fuentes sobre el tema gobierno electrónico y *smart cities* (Weeradoky *et al.*, 2016; Alshehri *et al.*, 2012; Chen, 2010; Teo *et al.*, 2008) y recaba información sobre el perfil del encuestado, ciudades inteligentes y gobierno electrónico. Se trata mayormente de preguntas cerradas con respuestas en escala de Likert.

En cuanto a la muestra, se logró recopilar 97 observaciones. Este tamaño muestral obtenido es suficiente para cubrir la muestra para poblaciones finitas (menor o igual a 100.000) (Vázquez y Trespacios, 2002 citado en Liberona y Ruiz, 2013), en base a la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 * N * P(1 - P)}{(N - 1) * K^2 + Z^2 * P(1 - P)}$$

Donde

$N$  es el total de la población, en este caso los seguidores de la red Moderniza Bahía,  $N=16400$  a la fecha Abril 2019.

$Z$  es un valor obtenido a partir de los niveles de confianza. Si la distribución de la población es normal, con un nivel de confianza del 95%, el valor de  $z$  obtenido corresponde a 1,96. En este caso, con un nivel de confianza del 90%, el valor de  $z$  es 1,645; y así en más.

$K$  es el error o máxima diferencia entre la proporción muestral y la proporción de la población que se está dispuesto a aceptar en el nivel de confianza propuesto. Para un nivel de confianza de 95 % correspondería 0,05; mientras que para el 90% sería de 0,1 como en este caso.

$P$  es el porcentaje de la población que posee las características de interés. Se puede calcular mediante una prueba piloto, pero si no se conoce de antemano, como sucede aquí, es conveniente utilizar el caso más desfavorecedor de 50%. Es

un parámetro que indica la proporción de la población de ciudadanos que está interesada en el gobierno electrónico. A partir de esta información se obtiene una muestra requerida de 97 observaciones.

La metodología se basa en un análisis exploratorio-descriptivo mediante el uso de tablas cruzadas o de contingencia, con el objeto de establecer relaciones entre el nivel de adopción del gobierno electrónico (AGE) y las variables que lo explican según la literatura descripta.

Con respecto a las variables explicativas de percepción de los ciudadanos (confianza en el gobierno electrónico, la conciencia sobre el gobierno electrónico, los beneficios esperados del gobierno electrónico y el uso efectivo del gobierno electrónico), cada una de ellas parten de una serie de ítems o indicadores que responden a una escala de Likert de 1 a 5 donde 1 implica: Totalmente en desacuerdo; 2: parcialmente en desacuerdo; 3: ni de acuerdo ni en desacuerdo (indiferente); 4: parcialmente de acuerdo; y 5: totalmente de acuerdo.

Luego, se desarrollan índices que capturen estos indicadores de percepción en una única variable a partir de un análisis factorial. El análisis factorial es una técnica estadística descriptiva que permite identificar un número relativamente pequeño de factores para representar la relación existente entre un conjunto de variables intercorrelacionadas. El análisis de componentes principales tiene por objetivo encontrar una serie de factores que explican el máximo posible de la varianza total de las variables originales.

Este método consiste básicamente en llevar a cabo una combinación lineal de todas las variables de modo que el primer componente principal sea una combinación que explique la mayor proporción de la varianza de la muestra, el segundo, la segunda mayor proporción de la varianza y que, a su vez, no esté correlacionado con el primero y así sucesivamente. De esta manera el factor o componente hallado permite capturar la mayor variabilidad e información de las variables a través del método de componentes principales (Ferrando y Anguiano Carrasco, 2010).

Luego, se realiza la suma ponderada de los componentes para obtener un indicador general. En el caso de obtener dos componentes extraídos del AF, el índice general es:

$$\text{Índice} = p_1 * I_{\text{componente1}} + p_2 * I_{\text{componente2}}$$

donde  $p$  es la participación de la varianza de cada componente en el total acumulado. A su vez, dado que los componentes del análisis factorial son valores divergentes, que pueden adoptar valores negativos, se expresa el indicador general en términos de un índice siguiendo la fórmula:

$$\text{Índice} = (I_i - I_{\text{Mín}}) / (I_{\text{Max}} - I_{\text{Mín}})$$

donde  $I_i$  es el valor del indicador general obtenido para el ciudadano  $i$ ,  $I_{\text{Mín}}$  es el valor mínimo de la muestra e  $I_{\text{Max}}$  es el valor máximo de la muestra.

Los estadísticos descriptivos de los índices construidos se encuentran en el apéndice. Una vez determinado el nivel de AGE y de Uso de GE se utilizan las tablas de contingencia para analizar si existe relación entre los niveles de adopción del gobierno electrónico y las variables de percepción del ciudadano.

## Resultados obtenidos

### *Perfil de los encuestados*

De acuerdo a los resultados obtenidos, el perfil demográfico de los ciudadanos es: el 31% son hombres, y el 69% son mujeres. Luego, no está distribuida la muestra equilibradamente según sexo. La mayoría de los encuestados son jóvenes entre 22 y 40 años (56%), seguidos de adultos entre 41 y 60 años con el 37,6%; con un edad mínima de 17 y máxima de 63 años. El nivel educativo alcanzado de la población encuestada es alto, el 38,2% posee nivel universitario completo y el 20,6% posgrado. Es decir, estas cifras indican que la mitad de los encuestados posee título de grado o posgrado. Este resultado coincide con otros autores en la temática (Weeradoky *et al.*, 2016; Alshehri *et al.*, 2012). Por otro lado, el 79% de la muestra posee una ocupación permanente o trabajo permanente, seguido del 8% de estudiante, y un 6% de ocupados transitorios, y algunos casos identificados como amas de casa, desocupados, jubilados u otros.

### *Nivel de adopción del gobierno electrónico (AGE)*

En esta sección se describirá cuál es el grado de adopción del gobierno electrónico entre los ciudadanos, cómo se distribuyen éstos según las tres etapas o niveles mencionados. Para construir AGE se pregunta a los ciudadanos si ha visitado la página *web* de la Municipalidad de Bahía Blanca en los últimos 12 meses para realizar las siguientes actividades: obtener información; realizar un trámite; descargar datos del gobierno de la página *web*; usar los datos abiertos del Gobierno (por ejemplo para investigar, crear aplicaciones móviles, tomar decisiones).

Sobre la base del marco teórico, AGE toma valor 0 si el ciudadano no ha visitado la *web* y por tanto, no ha realizado actividades de gobierno electrónico; 1 si el ciudadano ha visitado la *web* para obtener información; 2 si el ciudadano ha visitado la *web* para realizar trámites; y 3 si visitó la *web* para descargar datos del gobierno o usar datos abiertos.

Teniendo en cuenta la definición de AGE se obtuvo que el 38,5% realiza gobierno electrónico a nivel informativo; 30,2% a nivel interactivo y el 6,3% a nivel transaccional (Cuadro 1). A su vez, se encuentra que un cuarto de los encuestados no realiza gobierno electrónico. Luego, a medida que se complejiza el tipo de uso o transacción *online* con el gobierno, se reduce el porcentaje de la ciudadanía participante.

Niveles AGE	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No realiza	24	24,7	25,0	25,0
Informativo	37	38,1	38,5	63,5
Interactivo	29	29,9	30,2	93,8
Transaccional	6	6,2	6,3	100,0
Total	96	99,0	100,0	
Perdidos	1	1,0		
	97	100,0		

Cuadro 1: Nivel de adopción del gobierno electrónico (AGE). Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los que no realiza gobierno electrónico no encuentra en ésta una herramienta o instrumento necesario (69%). Le siguen entre otras razones importantes del no uso del gobierno electrónico, la falta de conocimiento y la burocracia. En menor medida, se encuentran la desconfianza y la falta de interés (Cuadro 2).

	Recuento	% de respuestas de la columna (Base: Recuento)
Falta de necesidad	60	69,0%
Falta de conocimiento	14	16,1%
Burocracia	10	11,5%
Desconfianza	6	6,9%
Falta de interés	5	5,7%
Total	87	

Cuadro 2: Motivos de No uso del gobierno electrónico. Fuente: Elaboración propia.

Mediante tablas cruzadas entre AGE y condición laboral (Cuadro 3), surge que en todas las categorías de trabajo predomina el nivel informativo, a excepción de los que sólo estudian entre los que predominan los que no realizan gobierno electrónico (62,5%). A su vez, se observa que la mayoría de los que realizan el nivel más avanzado de gobierno electrónico son ocupados permanentes.

Niveles AGE		Ama de casa	Desocupado, Estudiante	Estudiante	Jubilado/ pensionado	Ocupado permanente	Ocupado transitorio	Ocupado transitorio, Estudiante	Otro	Total
No realiza	N	2	1	5	1	15	0	0	0	24
	% col	100 %	50%	62,5%	100%	19,5%	0%	0%	0%	25,0%
Informativo	N	0	1	2	0	31	3	0	0	37
	% col	0,0%	50%	25%	0%	40,3%	75%	0%	0%	38,5%
Interactivo	N	0	0	1	0	25	1	1	1	29
	% col	0%	0%	12,5%	0%	32,5%	25%	100%	100%	30,2%
Transaccional	N	0	0	0	0	6	0	0	0	6
	% col	0%	0%	0,0%	0%	7,8%	0%	0%	0%	6,3%
Total	N	2	2	8	1	77	4	1	1	96
	% col	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Cuadro 3: Relación entre AGE y condición laboral. Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, de la relación entre AGE y nivel educativo (Cuadro 4), en el nivel transaccional predominan los encuestados con universitario completo y terciario completo. Por otro lado, las personas con nivel máximo secundario no realizan GE o sólo a nivel informativo. En terciario y universitario completo las proporciones de columna son estadísticamente diferentes, de acuerdo a la prueba z. Luego, se observa que a medida que aumenta el nivel educativo, aumenta el grado de adopción del gobierno electrónico.

Actas del 4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED  
 “Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a *nuevos* escenarios”

AGE		secundario incompleto	secundario completo	terciario incompleto	terciario completo	universitario incompleto	universitario completo	posgrado	Total
No realiza	N	1	2	0	2	9	7	3	24
	% col	100,0%	50,0%	0,0%	15,4%	52,9%	18,4%	15,8%	25,0%
Informativo	N	0	2	3	3	3	15	11	37
	% col	0,0%	50,0%	75,0%	23,1%	17,6%	39,5%	57,9%	38,5%
Interactivo	N	0	0	1	7	5	11	5	29
	% col	0,0%	0,0%	25,0%	53,8%	29,4%	28,9%	26,3%	30,2%
Transaccional	N	0	0	0	1	0	5	0	6
	% col	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%	0,0%	13,2%	0,0%	6,3%
Total	N	1	4	4	13	17	38	19	96
	% col	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Cuadro 4: Relación AGE y nivel educativo alcanzado. Fuente: Elaboración propia.

*Índice de Uso efectivo del gobierno electrónico (IUGE)*

Este índice parte de una serie de variables de percepción del ciudadano para medir el uso real o efectivo del gobierno electrónico. Se utiliza como variable alternativa a la variable AGE. Como se puede observar en el Cuadro 5, la mayoría de los ciudadanos encuestados está de acuerdo en que le gustaría usar los servicios de GE para hacer solicitudes, pedidos y/o reclamos al gobierno (la media de esta variable se encuentra por encima del resto 4,56). Por otro lado, se observa mayor nivel de desacuerdo con las variables 3 y 4. Esto indica que en promedio el nivel de uso efectivo es moderado a bajo.

Variables	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
1. Realmente me gustaría usar los servicios de gobierno electrónico para hacer mis solicitudes, pedidos y/o reclamos al gobierno	97	1	5	4,56	,854
2. He usado algunas veces los servicios de gobierno electrónico	97	1	5	4,15	1,149
3. Habitualmente uso los servicios de gobierno electrónico	97	1	5	3,31	1,357
4. La mayoría de mis pedidos y/o reclamos al gobierno son realizados a través del sitio web.	97	1	5	3,27	1,497
N válido (según lista)	97				

Cuadro 5: Estadísticos descriptivos variables del IUGE. Fuente: Elaboración propia.

Luego, se observa la relación existente entre AGE y el nivel de uso efectivo. Como se puede observar en el Cuadro 6, el nivel más bajo de uso corresponde al nivel No realiza, es probable que muchos han contestado que igualmente les gustaría realizar GE. Luego, para los que efectivamente realizan GE el nivel de uso efectivo se reduce conforme se complejiza este uso. Tales diferencias en las medias son estadísticamente significativas.

AGE	Media	N	Desviación estándar
No realiza	,4362	24	,29398
Informativo	,7221	37	,26593
Interactivo	,7167	29	,23009
Transaccional	,6882	6	,30553
Total	,6469	96	,28853

Cuadro 6: Media del índice de uso efectivo del gobierno electrónico según nivel AGE. Fuente: Elaboración propia.

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Entre grupos	1,426	3	,475	6,746	,000
Dentro de grupos	6,483	92	,070		
Total	7,909	95			

Cuadro 7: ANOVA IUGE según AGE. Fuente: Elaboración propia.

### *Índice de Confianza en el Gobierno Electrónico (ICGE)*

Este índice parte de una serie de variables de percepción del ciudadano para medir su confianza en el gobierno electrónico. Estas variables responden a una escala de Likert de 1 a 5 donde 1 implica Totalmente en desacuerdo; 2: parcialmente en desacuerdo; 3: ni de acuerdo ni en desacuerdo (indiferente); 4: parcialmente de acuerdo; y 5: totalmente de acuerdo.

Como se puede observar en el Cuadro 8, la mayoría de los ciudadanos encuestados está de acuerdo en que el sitio *web* de la Municipalidad de Bahía Blanca (MBB) trata de resolver los problemas de los usuarios (la media de esta variable se encuentra por encima del resto 3,85). Por otro lado, se observa mayor nivel de desacuerdo con las variables 2 (los datos provistos son suficientes) y 3 (la facilidad en hallar los datos).

Variables	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
1. El sitio web trata de resolver los problemas de los usuarios	97	1	5	3,85	1,064
2. Los servicios son provistos en el tiempo requerido.	97	1	5	3,42	1,079
3. Puede encontrarse fácilmente lo que uno busca	97	1	5	3,36	1,147
4. El sitio web de la MBB es confiable	97	1	5	3,64	1,110
5. Los datos abiertos provistos en la página son suficientes	97	1	5	3,21	1,154
N válido (por lista)	97				

Cuadro 8: Estadísticos descriptivos de las variables que componen el ICGE. Fuente: Elaboración propia.

Como un paso previo a la construcción del ICGE, se verifica la fiabilidad de estas variables en conjunto para explicar el índice. Con este fin se utiliza el coeficiente Alfa de Cronbach que mide la consistencia interna, basada en el promedio de las correlaciones entre los ítems o variables. Este coeficiente toma valores entre 0 y 1, siendo 0,8 un valor considerado aceptable. A mayor valor de Alfa, mayor fiabilidad. El alfa de Cronbach obtenido es 0,846, con lo cual se determina que estas variables son fiables para armar el índice ICGE.

Luego, se realiza un Análisis factorial para construir el índice ICGE. De acuerdo a la información obtenida de la tabla de Comunalidades (Cuadro 9), todos los ítems son importantes para explicar la confianza en el gobierno electrónico, siendo el cuarto ítem el que menos correlaciona con las restantes variables. Sin embargo, su comunalidad mejora luego de aplicar el método de rotación (Cuadro 8).

	Inicial	Extracción
1. El sitio web trata de resolver los problemas de los usuarios	1,000	,654
2. Los servicios son provistos en el tiempo requerido.	1,000	,615
3. Puede encontrarse fácilmente lo que uno busca	1,000	,666
4. El sitio web de la MBB es confiable	1,000	,537
5. Los datos abiertos provistos en la página son suficientes	1,000	,630

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Cuadro 9: Comunalidades para ICGE. Fuente: Elaboración propia.

Al aplicar el método de extracción de componentes principales en el análisis factorial con rotación *varimax* se obtienen los resultados indicados en el Cuadro 10. Es posible observar que el autovalor o valor propio conocido también como *eigenvalue* para el componente 1 es 3,102 (mayor a 1). Por lo tanto, con la técnica de análisis factorial se pasa



de 5 variables observables a una ficticia (ICGE), con la cual se explica el 62% de la variación total.

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	3,102	62,043	62,043	3,102	62,043	62,043
2	,646	12,928	74,971			
3	,525	10,499	85,470			
4	,418	8,351	93,821			
5	,309	6,179	100,000			

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Cuadro 10: Varianza Total Explicada. Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 11 contiene las proyecciones de cada una de las variables sobre el factor o componente hallado mediante el método de componentes principales; estas proyecciones reciben el nombre de saturaciones. Las cinco variables pueden ser explicadas mediante el ICGE.

Variables	Componente 1
1. El sitio web trata de resolver los problemas de los usuarios	,808
2. Los servicios son provistos en el tiempo requerido.	,784
3. Puede encontrarse fácilmente lo que uno busca	,816
4. El sitio web de la MBB es confiable	,733
5. Los datos abiertos provistos en la página son suficientes	,794

Cuadro 11: Matriz de componentes.

A continuación, se analiza si existe relación entre el ICGE y los niveles de adopción del gobierno electrónico. Con este fin, se analiza si existen diferencias en las medias del ICGE obtenidas por nivel de AGE (Cuadro 12).

Nivel AGE	Media	N	Desviación estándar
no realiza	,6002	24	,17635
nivel informativo	,6388	37	,22178
nivel interactivo	,6707	23	,25265
nivel transaccional	,5532	12	,22437
Total	,6261	96	,21947

Cuadro 12: ICGE medio según el nivel AGE. Fuente: Elaboración propia.

Aparentemente, la confianza en el gobierno electrónico es importante para explicar el cambio entre no realizar GE y realizarlo a nivel informativo o interactivo. Sin embargo, el grado de adopción transaccional no refleja un nivel superior de confianza comparado al resto. De todos modos, las diferencias en los niveles medios del índice de confianza no son estadísticamente significativas según la tabla de ANOVA.

Por el contrario, si se utiliza el índice de uso efectivo del GE en lugar de AGE, se observan diferencias en las medias estadísticamente significativas según la prueba ANOVA ( $p=0.000$ ). Es decir, cuando el nivel de uso es superior a la media, se obtiene un ICGE mayor (0,70) (Cuadro 13).

IUGE	Media	N	Desv. típ.
menor a la media (0.65)	,5262	43	,19633
mayor a la media (0.65)	,7033	54	,20474
Total	,6248	97	,21869

Cuadro 13: Medias de ICGE según nivel de IUGE. Fuente: Elaboración propia.

### *Beneficios Esperados del Gobierno Electrónico*

Siguiendo la misma metodología para la construcción del ICGE, se indican en el Cuadro 14 los ítems para armar el índice de beneficios esperados del gobierno electrónico (IBEGE). En promedio, los ciudadanos están de acuerdo en que el gobierno electrónico permite ahorrarles tiempo (Variable 2), o sea reduce sus costos de transacción; así como genera transparencia y acceso a la información (variable 5). El Alfa de Cronbach obtenido es 0,826, con lo cual se determina que estas variables son fiables para armar el índice IBEGE.

Variables	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
1. Incrementa la igualdad entre todos los ciudadanos	97	1	5	3,91	1,146
2. Permite ahorrarle tiempo a los ciudadanos	97	1	5	4,65	,693
3. Mejora la calidad de los servicios del gobierno municipal	97	1	5	4,13	1,086
4. Permite obtener respuestas más rápidas y eficientes a mis requerimientos	97	1	5	3,99	1,246
5. Genera transparencia y acceso a la información	97	1	5	4,16	1,161
6. Logra una mayor participación y colaboración ciudadana	97	1	5	4,06	1,008
7. Dinamiza la economía	97	1	5	3,74	1,201
N válido (por lista)	97				

Cuadro 14: Estadísticos descriptivos de las variables sobre Beneficios Esperados. Fuente: Elaboración propia.

La información para construir en IBEGE se encuentra en el apéndice. Luego, se analiza si existe relación entre IBEGE y los niveles de adopción del gobierno electrónico. Para tal fin, se examina si existen diferencias en las medias de IBEGE obtenidas por nivel de AGE (Cuadro 15).

Nivel de adopción del gobierno electrónico	Media	N	Desviación estándar
No realiza	,7226	24	,25892
Informativo	,7765	37	,20278
Interactivo	,6079	29	,30827
Transaccional	,7455	6	,22774
Total	,7101	96	,25995

Cuadro 15: Media del IBEGE según nivel AGE. Fuente: Elaboración propia.

De la observación de las medias, resulta claro que el IBEGE medio cuando se realiza gobierno electrónico al menos de nivel informativo es mayor que cuando no se realiza. Si los ciudadanos esperan más beneficios del gobierno electrónico, entonces es de esperar que adopten esa práctica. También es claro que el IBEGE en el nivel transaccional supera al de nivel interactivo. De acuerdo al análisis de varianza, el IBEGE medio es estadísticamente diferente según sea el nivel de adopción del gobierno electrónico, con un nivel de significancia del 10% (Cuadro 16).

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Entre grupos	,477	3	,159	2,462	,067
Dentro de grupos	5,942	92	,065		
Total	6,419	95			

Cuadro 16: ANOVA. Fuente: Elaboración propia

### *Índice de Conocimiento sobre Gobierno Electrónico (Awareness) (ICoGE)*

Los ciudadanos tienen un nivel de conocimiento alto según los primeros dos ítems o variables de ICoGE (Cuadro 17), mientras que en promedio los ciudadanos no han tomado cursos de capacitación sobre el tema.

Variables	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
1. Estoy al tanto de que existen los sitios web gubernamentales o portales de gobierno abierto	97	1	5	4,48	,914
2. Conozco los beneficios de usar los sitios web gubernamentales	97	1	5	4,03	1,045
3. He tomado cursos de capacitación sobre las características de los sitios web gubernamentales	97	1	5	2,66	1,594
N válido (según lista)	97				

Cuadro 17: Estadísticos descriptivos variables de ICoGE. Fuente: Elaboración propia.

Los datos para la construcción del ICoGE se encuentran en el apéndice. Se pretende luego analizar si existen diferencias en el ICGE según sea el nivel de adopción del gobierno electrónico (Cuadro 18). De la comparación de medias resulta que cuanto mayor es el nivel de adopción del gobierno electrónico, mayor es el índice de conocimiento sobre el mismo. Los que no realizan GE son los que menos conocimiento o preparación tienen respecto al tema, mientras que los que realizan un uso más sofisticado tienen mayor conocimiento.

AGE	Media	N	Desv. típ.
no realiza	,7250	24	,26951
nivel informativo	,8347	37	,20713
nivel interactivo	,8515	23	,19435
nivel transaccional	,8958	12	,22508
Total	,8189	96	,22756

Cuadro 18: Media del ICoGE según nivel AGE. Fuente: Elaboración propia.

Aunque las diferencias no resultaron estadísticamente significativas según ANOVA ( $p=0,105$ ), es posible observar diferencias significativas al utilizar el Índice de Uso de GE en lugar de AGE (Cuadro 19).

IUGE	Media	N	Desv. tip.
menor a la media (0.65)	,7229	43	,25682
mayor a la media (0.65)	,8941	54	,16552
Total	,8182	97	,22648

Cuadro 19: Media del ICoGE según sea el nivel IUGE. Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo es identificar los factores que están relacionados con la adopción del gobierno electrónico por los ciudadanos de Bahía Blanca, Argentina. La intención de adoptar el gobierno electrónico fue explícitamente obtenida y medida en términos de las actividades o tipo de transacciones que realizan con el gobierno a través del sitio *web* de la Municipalidad.

A partir de la muestra recogida, se encuentra que un cuarto de los encuestados no realiza gobierno electrónico; el 38,5% realiza gobierno electrónico a nivel informativo; 24% a nivel interactivo y el 12,5% a nivel transaccional. De acuerdo a los resultados obtenidos, la mayoría de los encuestados son: mujeres (el 69%), jóvenes entre 22 y 40 años (56%); la mitad de los encuestados posee título de grado o posgrado. Este resultado coincide con otros autores (Weeradoky *et al.*, 2016; Alshehri *et al.*, 2012). Por otro lado, el 79% de la muestra posee una ocupación permanente o trabajo permanente.

Mediante tablas de contingencia, se observa que la mayoría de los que realizan gobierno electrónico transaccional son ocupados permanentes. Asimismo, entre los estudiantes predominan lo que no realizan gobierno electrónico (62,5%). Los ocupados transitorios se encuentran mayormente en el nivel informativo. De la relación con nivel educativo, en el nivel transaccional predominan los encuestados con universitario completo y terciario completo. Por otro lado, las personas con nivel máximo secundario no realizan GE o sólo a nivel informativo. Por último, los índices de percepción arrojan medias por encima de

0,5 siendo más alto el Conocimiento o *awareness* sobre gobierno electrónico (0,81), seguido de los Beneficios Esperados (0,71), la confianza en el sitio web de gobierno (0,62).

Como medida complementaria a AGE se utiliza el índice de uso del gobierno electrónico (IUGE) que es una variable continua a diferencia de la variable de Adopción del Gobierno Electrónico que es discreta. El uso de este índice permitió hallar diferencias de medias estadísticamente significativas en las variables de percepción.

En resumen, se puede decir que el nivel de adopción o uso del gobierno electrónico está relacionado positivamente con las variables de percepción tales como Confianza en el gobierno electrónico, Beneficios Esperados del gobierno electrónico y Conocimiento sobre el gobierno electrónico.

## **Bibliografía**

Ajzen, I. (1985). *From Intentions to Actions: A Theory of Planned Behaviour*. Khul y Beckmann (Ed.). J. Springer-Verlag - Berlin Heidelberg.

Akman, I., Yazici, A., Mishra, A. y Arifoglu, A. (2005). E-government a global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens. *Government Information Quarterly*, 22(2), 239-57.

Alshehri, Drew, Alhussain y Alghamdi (2012). The Effects of Website Quality on Adoption of E-Government Service: An Empirical Study Applying UTAUT Model Using SEM [23º Conferencia Australiana sobre Information Systems Website Quality and E-Government Service].

Beldad, A., De Jong, M. y Steehouder, M. (2010). How shall I trust the faceless and the intangible? A literature review on the antecedents of online trust. *Computers in Human Behavior*, 26(5), 857-869

Carter, L., y Belanger, F. (2005). The Utilization of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factors. *Information Systems Journal*, 15(1), 5-25.

- Chen, C. W. (2010). Impact of quality antecedents on taxpayer satisfaction with online tax-filing systems. An empirical study. *Information & Management*, 47, 308-315
- Ciucci, F., Díaz, L., Alderete, M.V. y Linares, S. (2019). Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina. *Revista RIEM Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*.
- Curtin Gregory G., Sommer J. D., Michael, H. y Vis-Sommer, V. (2003). The World of E-Government. *Journal of Political Marketing*, 2(3-4), 1-16. DOI: 10.1300/J199v02n03\_01
- Belanche-Gracia, D., Casaló-Ariño, L. V. y Pérez-Rueda, A. (2015). Determinants of multi-service smartcard success for smart cities development: A study based on citizens' privacy and security perceptions. *Gov. Inf. Q.*, 32(2), 154-163.
- Davis, F. D. (1986). *A technology acceptance model for empirically testing new end-user information systems: Theory and results*. Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology.
- Fishbein, M. y Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research*. Reading. Addison-Wesley.
- Gefen, D., Karahanna, E., y Straub, D. W. (2003). Trust and TAM in online shopping: An integrated model. *MIS Quarterly*, 27, 51-90.
- Gilbert, D., Balestrini, P. y Littleboy, D. (2004). Barriers and benefits in the adoption of e-government, *The International Journal of Public Sector Management*, 14(4), 286-301.
- Gupta, K. P., Singh, S. y Bhaskar, P. (2016). Citizen adoption of e-government: a literature review and conceptual framework. *Electronic Government, An International Journal*, 12(2), 160-185.
- Horsburgh, S., Goldfinch, S. y Gauld, R. (2011). Is public trust in government associated with trust in e-government? *Social Science Computer Review*, 29(2), 232-241.
- Jaeger, P. T. (2003). The endless wire: e-government as global phenomenon. *Government Information Quarterly*, 20(4), 323-31.

Liberona, D. y Ruiz, M. (2013). Análisis de la implementación de programas de gestión del conocimiento en las empresas chilenas. *Estudios gerenciales*, 29, 151-160.

Lili Wang, Bretschneider, S. y Gant, J. (2005). Evaluating Web-Based E-Government Services with a Citizen-Centric Approach [Actas de la 38° Conferencia Anual de Hawaii sobre System Sciences, pp. 129b-129b]. doi: 10.1109/HICSS.2005.252

Louho, R., Kallioja, M., y Oittinen, P. (2006). Factors Affecting the Use of Hybrid Media Applications. *Graphic Arts in Finland*, (35:3), 11-21.

Mahmud Akhter Shareef, Vinod Kumar, Uma Kumar, Yogesh K. Dwivedi (2011). e-Government Adoption Model (GAM): Differing service maturity levels. *Government Information Quarterly*, (28), 17-35.

McKnight, H., Choudhury, V. y Kacmar, C. (2002). Developing and validating trust measures for e-commerce: an integrative typology. *Information Systems Research*, 13, 334-359.

Pando, D y Fernández Arroyo, N. (2013). *El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones [et.al.]*. Fundación CIPPEC.

Papadopoulou, P., Nikolaidou, M. y Martakos, D. (2010). What is trust in e-government? A proposed typology [43° Hawaii International Conference on System Sciences].

Poggi, E. (2013). Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica, en Pando y Fernández Arroyo (Comp.), *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. CIPPEC y Universidad de San Andrés.

Rana, N. P., Dwivedi, Y. K., y Williams, M. D. (2013a). Evaluating the validity of IS success models for the electronic government research: An empirical test and integrated model. *International Journal of Electronic Government Research*, 9(3), 1-22. doi:10.4018/IJEGR

Rana, N. P., Dwivedi, Y. K., y Williams, M. D. (2013b). Examining the factors affecting intention to use of, and user satisfaction with online public grievance redressal system (OPGRS) in India, en Dwivedi, Zinner Henriksen, Wastell y De' (Eds.), *Proceedings of IFIP WG 8.6 international conference on transfer and diffusion of IT (TDIT 2013)* (pp. 240-260).



Rana, N. P., Dwivedi, Y. K., Williams, M. D., y Lal, B. (2014). Examining the success of the online public grievance redressal systems: An extension of the IS success model. *Information Systems Management*. doi:10.1080/10580530.

Schaupp, L. y Carter, L. (2010). The impact of trust, risk and optimism bias on e-file adoption. *Journal Information Systems Frontiers*, 12(3), 299-309.

Somma, *et al.* (2016). ¿Qué ocurre con la confianza cuando los gobiernos locales se vuelven virtuales? Explorando los determinantes de la confianza en sitios web municipales en Chile. *Nueva Epoca*, (25), 157-182.

Teo, T., Srivastava, S. y Jiang, L. (2008). Trust and electronic government success: An empirical study. *Journal of Management Information Systems*, 25(3), 99-131

Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. B. y Davis, F. D. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly* (27:3), 425-478.

Wang, Y.S. y Liao, Y.W. (2008). Assessing eGovernment systems success: a validation of the DeLone and McLean model of information systems success. *Government Information Quarterly*, 25(4), 717-33.

Warkentin, M., Gefen, D., Pavlou, P. y Rose, G. (2002). Encouraging citizen adoption of e-government by building trust. *Electronic Markets*, 12(3), 157-62.

Weerakkody, V., Irani, Z., Lee, H., Hindi, N. y Osman, I. (2016). Are U.K. Citizens Satisfied With E-Government Services? Identifying and Testing Antecedents of Satisfaction. *Information Systems Management*, 33(4), 331-343.

## Apéndice

### Índice de Beneficios Esperados del *e-gob*

	Inicial	Primera	Segunda
Incrementa la igualdad entre todos los ciudadanos	1	0.347	-
Permite ahorrarle tiempo a los ciudadanos	1	0.217	
Mejora la calidad de los servicios del gobierno municipal	1	0,559	0,541
Permite obtener respuestas más rápidas y eficientes a mis requerimientos	1	0,638	0,684
Genera transparencia y acceso a la información	1	0,618	0,677
Logra una mayor participación y colaboración ciudadana	1	0,506	0,524
Dinamiza la economía	1	0,563	0,595

### Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	3,021	60,430	60,430	3,021	60,430	60,430
2	,834	16,682	77,111			
3	,575	11,493	88,604			
4	,322	6,433	95,037			
5	,248	4,963	100,000			

Método de extracción: análisis de componentes principales.

### Matriz de componente<sup>a</sup>

	Componente
	1
Mejora la calidad de los servicios del gobierno municipal	,735
Permite obtener respuestas más rápidas y eficientes a mis requerimientos	,827
Genera transparencia y acceso a la información	,823
Logra una mayor participación y colaboración ciudadana	,724
Dinamiza la economía	,772

Método de extracción: análisis de componentes principales.  
 a. 1 componentes extraídos.

### Índice de Uso efectivo del GE

	Inicial	Extracción Primera	Extracción segunda
Realmente me gustaría usar los servicios de gobierno electrónico para hacer mis solicitudes, pedidos y/o reclamos al gobierno	1,000	,131	
He usado algunas veces los servicios de gobierno electrónico	1,000	,599	,628
Habitualmente uso los servicios de gobierno electrónico	1,000	,860	,865
La mayoría de mis pedidos y/o reclamos al gobierno son realizados a través del sitio web.	1,000	,741	,758

### Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	2,252	75,056	75,056	2,252	75,056	75,056
2	,545	18,178	93,235			
3	,203	6,765	100,000			

Método de extracción: análisis de componentes principales.

### Matriz de componente<sup>a</sup>

	Componente
	1
He usado algunas veces los servicios de gobierno electrónico	,792
Habitualmente uso los servicios de gobierno electrónico	,930
La mayoría de mis pedidos y/o reclamos al gobierno son realizados a través del sitio web.	,871

Método de extracción: análisis de componentes principales.  
 a. 1 componentes extraídos.

### Índice de Conocimiento del *e-gob*

	Inicial	Extracción primera	Extracción segunda
Estoy al tanto de que existen los sitios web gubernamentales o portales de gobierno abierto	1,000	,747	
Conozco los beneficios de usar los sitios web gubernamentales]	1,000	,843	,863
He tomado cursos de capacitación sobre las características de los sitios web gubernamentales 3	1,000	,310	,863

### Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	1,725	86,269	86,269	1,725	86,269	86,269
2	,275	13,731	100,000			

Método de extracción: análisis de componentes principales.

### Matriz de componente<sup>a</sup>

	Componente
	1
Estoy al tanto de que existen los sitios web gubernamentales o portales de gobierno abierto	,929
Conozco los beneficios de usar los sitios web gubernamentales]	,929

Método de extracción: análisis de componentes principales.  
 a. 1 componentes extraídos.

### Estadísticos descriptivos Variables de Percepción

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
ICoGE	97	,00	1,00	,8182	,22648
IUGE	97	,00	1,00	,6487	,28760
IBEGE	97	,00	1,00	,7131	,26026
ICGE	97	,00	1,00	,6248	,21869
N válido (según lista)	97				

EL DESAFÍO DE LA CALIDAD DEL AGUA EN EL INTERIOR BONAERENSE: EL CASO DEL ARSÉNICO  
EN 9 DE JULIO

Verónica L. Cáceres<sup>1</sup>

### Resumen

La ponencia sitúa la mirada en la gestión del servicio de agua en la principal jurisdicción de Argentina, la provincia de Buenos Aires. En esta provincia, el debate sobre el arsénico se ha instalado recientemente en un conjunto de ciudades del interior bonaerense donde hay distintos prestadores del servicio. Aunque la presencia de arsénico conforma un desafío que involucra a los distintos niveles de gobierno, que se ha judicializado en los últimos años en varios municipios de la provincia, con creciente visibilización a nivel local, en el partido de 9 de Julio ha posibilitado la construcción de una planta de potabilización que reduce el arsénico a los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

La ponencia permite observar que la mejora de la calidad del agua demanda no sólo la asignación de recursos financieros sino la construcción de una institucionalidad que promueva la coordinación y en la que intervengan actores medulares. En este sentido el poder judicial asumió un rol medular. Para el desarrollo del trabajo se indaga en un conjunto de fuentes primarias, especialmente en un conjunto de entrevistas a informantes claves y encuestas realizadas en 9 de Julio, y fuentes secundarias, documentos de los organismos involucrados, normativa sectorial, y notas periodísticas.

**Palabras clave:** Agua, arsénico, provincia de Buenos Aires.

---

<sup>1</sup> [vcaceres@campus.ungs.edu.ar](mailto:vcaceres@campus.ungs.edu.ar), Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Luján.

## Introducción

La provisión de agua en Argentina se encuentra dentro de las políticas descentralizadas, de alta relevancia social por su vinculación con derechos humanos inalienables, por contribuir a la integración del territorio, al desarrollo económico y a mejorar las condiciones de vida. La gestión del servicio de agua enfrenta una amplia gama de desafíos relacionados a la forma en que se descentralizaron los servicios, entre los cuales se encuentra la necesidad de garantizar no solo la conexión de los hogares sino la distribución de agua que, en términos de calidad, sea considerada potable. Uno de los problemas persistentes y poco discutidos en la literatura sobre el sector refiere a la presencia, en proporciones elevadas, de arsénico que ocasiona que la calidad del agua sea diferencial según la localización de las personas dentro de las jurisdicciones.

La ponencia sitúa la mirada en la gestión del servicio de agua en la principal jurisdicción de Argentina, la provincia de Buenos Aires. En esta provincia, el debate sobre el arsénico se ha instalado recientemente en un conjunto de ciudades del interior bonaerense donde hay distintos prestadores del servicio. Aunque la presencia de arsénico conforma un desafío que involucra a los distintos niveles de gobierno, que se ha judicializado en los últimos años en varios municipios de la provincia, con creciente visibilización a nivel local, en el partido de 9 de Julio ha posibilitado la construcción de una planta de potabilización que reduce, al menos hasta el momento de escritura de esta ponencia, el arsénico a los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud. El arsénico es un elemento natural distribuido en la corteza terrestre que se encuentra en cantidades pequeñas en rocas, suelos, agua y aire y se caracteriza por no ser perceptible por el olor, color, aunque es muy tóxico en su forma inorgánica. La toxicidad puede ocurrir de forma aguda tras la ingesta de cantidades importantes en un período breve, o de forma crónica dado el consumo de pequeñas cantidades en un período mayor.

El conflicto por el arsénico en 9 de Julio resulta relevante explorar en la ponencia, en donde, en primer lugar se presenta una caracterización sobre las particularidades del servicio de agua en la provincia de Buenos Aires; en segundo algunas consideraciones sobre los niveles de arsénico, y por último, el caso de 9 de Julio desde inicios del conflicto por el arsénico en 2009 hasta fines de 2016, cuando comenzó a funcionar la planta de agua.

La ponencia permite observar que la mejora de la calidad del agua demanda no sólo la asignación de recursos financieros sino la construcción de una institucionalidad que promueva la coordinación. La coordinación refiere “al proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido” (Echevarría, 2001, p. 8). La coordinación en un campo descentralizado adquiere mayor importancia, en especial cuando inciden un conjunto diverso de actores. La ponencia recurre a un conjunto de fuentes primarias, especialmente en un conjunto de entrevistas a informantes claves y la realización de encuestas, y fuentes secundarias, documentos de los organismos involucrados, normativa sectorial, y notas periodísticas.

### **Sobre el servicio de agua en la provincia de Buenos Aires**

La provincia de Buenos Aires es la más importante de Argentina, en términos demográficos, su población alcanzaba al 38,97% de la población total del país y contaba con un elevado grado de urbanización: con 96,4 % de la población urbana, 98,93% conectada al servicio público de electricidad y el 64,94% con el servicio público de gas. Una de sus distinciones refiere a la distribución de la población en dos regiones diferenciadas: los partidos del Conurbano Bonaerense, integrado por 24 partidos que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que concentraba al 63,46% de la población provincial y el Interior Provincial, conformado por 111 partidos dónde se localizaba el resto de la población (INDEC, 2010).

Cabe señalar que en la provincia se fue conformando y consolidando históricamente un esquema de prestación del servicio de agua multinivel con prestadores que responden al nivel nacional (actualmente a cargo de la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos S.A), al provincial (a cargo de la empresa Aguas Bonaerense S.A, ABSA) y municipal con diversas modalidades de gestión de los servicios que incluyeron empresas y dependencias municipales, concesiones privadas, cooperativas y otras organizaciones comunitarias en pequeña escala a cargo de sociedades de fomento, etc. y que evidencian posibilidades de acceso a los servicios divergentes (Cáceres, 2016). El área en la que se centra la ponencia, el partido de 9 de Julio, se encuentra a cargo de ABSA, una empresa creada en marzo de 2002, cuyas acciones corresponden en un 90% de su capital accionario a la PBA y en un 10% a los

ex trabajadores.<sup>2</sup> Desde 2018, tras la disolución del Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA) con la ley de ministerios Ley N° 14.989, la Autoridad del Agua (ADA) asumió el control de la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales.

En la provincia se reconocen distintos problemas en materia de calidad del agua en la que la presencia de arsénico se relaciona, en parte, con el acuífero Pampeano que recorre la llanura Pampeana y que es explotado hace varias décadas. El arsénico es un desafío importante, principalmente, en el noroeste de la provincia en municipios del interior provincial con menor densidad de población, entre los que se encuentran los partidos de Saladillo, General Alvear, 25 de Mayo, 9 de Julio, Lincoln, Leandro N. Alen, General Viamonte, General Pinto, General Villegas, Florentino Ameghino, Carlos Tejedor, Rivadavia, Trenque Lauquen, Pelegrini, Tres Lomas, Salliquelo, Hipólito Irigoyen, y Pehuajó donde habita el 3% de la población; y en la región Norpatagónica que incluye Villarino, Patagones y una parte de Púan que contiene al 0,5% de la población (Plan de Agua y Saneamiento de la Provincia de Buenos Aires, 2011).

Recientemente, un informe elaborado por un grupo de investigadores de La Red de Soberanía Alimentaria del CONICET (2018) compiló distintos estudios sobre arsénico en el país y en el caso de la provincia de Buenos Aires desarrollaron un diagnóstico de los rangos de concentración mínimos y máximos de arsénico en el agua subterránea. Este estudio refiere a datos de pozos de explotación de agua y de instalaciones de transporte y almacenamiento (acueductos, cisternas, tanques, etc.) y sus conclusiones sostienen que

“En ninguna localidad los valores de As de los pozos de explotación se encontraron en el rango R-1  $\leq 10$   $\mu\text{g/L}$ .

En el 60,12% de las localidades los valores de As encontrados se ubicaron en el rango R-2 (10-50  $\mu\text{g/L}$ ).

En el 31,20% de las localidades los valores de As encontrados se ubicaron en el rango R-3 (10-350  $\mu\text{g/L}$ ).

---

<sup>2</sup> Actualmente presta el servicio en 52 municipios de la provincia que incluyen 9 de Julio, Lincoln, Carlos Tejedor, Bragado, Carlos Casares, entre otros.



>En el 8,68% de las localidades los valores de As encontrados se ubicaron en el rango R-4 (50-350 µg/L)” (Red de Soberanía Alimentaria del CONICET (2018)

### **Sobre los niveles de arsénico permitidos en el agua para consumo**

La contaminación del agua con niveles elevados de arsénico afecta no solo a parte de la provincia de Buenos Aires sino a varias provincias del territorio nacional. Los niveles de arsénico en Argentina se tornan comparable, de acuerdo a la literatura relevada, con las regiones asiáticas, como Bangladesh (Villaamil Lepori, 2015). La presencia del arsénico en el país tiene un origen natural, se relaciona con algunos de procesos geológicos que han afectado y afectan esta región, especialmente a las aguas subterráneas (Garzonio y Núñez, 2012).

Claramente, el derecho humano al agua no solo requiere que esté disponible en términos de cantidades, sino que su calidad sea aceptable para el uso personal o doméstico y en este sentido se encuentre libre de sustancias que pongan en peligro la salud. Es decir, el agua que se distribuye no puede constituir una amenaza a la salud. Lo cual requiere que los Estados, garantes de los derechos humanos, establezcan parámetros de calidad mediante la regulación. En este sentido, por su importancia para la vida, la regulación de la calidad física, química, biológica y toxicológica del agua que las empresas distribuyen a la población con lleva un conjunto de disposiciones que requieren resguardar la salud.

A nivel internacional, las “Guías para la calidad del agua potable” de la Organización Mundial de la Salud (OMS) conforman un instrumento que apunta a contribuir a la generación de estándares de calidad del agua. Las Guías explican los requisitos necesarios para garantizar la inocuidad del agua, incluidos los procedimientos mínimos y valores de referencia. Por lo que cumplen una función preventiva del riesgo, que apunta a evitar un daño en la salud y parten de considerar que el control de la calidad del agua demanda un conjunto de acciones que incluyen una combinación de medidas como la protección de las fuentes de abastecimiento de agua, de control de las operaciones de tratamiento, y de gestión de la distribución (OMS, 2006). Los parámetros que acuerdan constituyen una referencia para la regulación de la calidad agua de red o envasada e incluyen aspectos microbiológicos, químicos, y radiológicos.

En Argentina, los parámetros del agua para consumo humano se regulan mediante el Código Alimentario, acordado en la Ley Nacional N° 18.284 de 1969 que estableció las disposiciones higiénicas, bromatológicas y de identificación del Reglamento Alimentario. El Código incluye regulaciones de los alimentos y establecimientos productores, elaboradores y comercializadores de dichos productos, envases, aparatos y accesorios para alimentos y técnicas analíticas afines. Las provincias tienen que adherir a dicho Código mediante normativas provinciales; y es también mediante normativas provinciales que se acuerdan los parámetros de calidad del agua por red. Esto se vincula a que los servicios de agua están descentralizados y son las provincias o los municipios los responsables de su prestación. Las disposiciones sobre el agua por red se incluyen, mayormente, en los denominados marcos regulatorios que acuerdan los límites tolerables de diversos contaminantes, incluyendo el arsénico.

Una de las enfermedades conocidas en Argentina, hace más de un siglo, es el Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico (HACRE), que se manifiesta progresivamente con lesiones en la piel y en distintos órganos y no tiene tratamiento curativo. Se trata de una enfermedad que se conoce desde 1913 y fue detectada en habitantes de Bell Ville, provincia de Córdoba. La prevención incluye, como paso central, reducir la exposición a aguas contaminadas y distribuir “aguas “saludables”, libres de agentes contaminantes para el consumo humano, el abrevamiento y para el riego de cultivos” (Gaiolia, Gonzálezb y Amoedoc, 2009, p. 472).

La OMS ha recomendado niveles máximos admisibles en el agua para consumo humano que han pasado de 0,2 mg/l, en 1958, a 0,05 mg/l en 1963, para reducirse a 0,01 mg/l en 1993 en la medida que se ha acumulado conocimiento sobre el efecto del arsénico. La OMS reconoce que “las dificultades prácticas para eliminar el arsénico del agua de consumo humano, sobre todo en pequeños sistemas de abastecimiento de agua de consumo humano, y de alcanzar el límite práctico de cuantificación para el arsénico”, por lo que “mantiene el valor de referencia de 10 µg/l como una meta y se designa como provisional” (OMS, 2011, p. 374). El carácter de la recomendación como provisional se vincula con la incertidumbre sobre los efectos en la salud de la población y a las dificultades de remoción del arsénico en el agua potable y la medición de concentraciones tan bajas (Red de Seguridad Alimentaria del CONICET, 2018).

Dado la presencia de arsénico en varias regiones de Argentina, la adecuación a la recomendación que realiza la OMS ha transitado y aún transita un proceso complejo, de resistencia por parte de los operadores del servicio de agua, de dilatación, desinformación y falta de respuestas o respuestas tardías a los reclamos de la ciudadanía. Recién en 2007, luego de 14 años, las autoridades de dos agencias estatales claves la –por entonces– Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de Nación y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción mediante Resolución conjunta acordaron la adecuación al límite 0,01 mg/l (Resoluciones 68/2007 y 196/2007). Hasta entonces, el Código Alimentario establecía un máximo de 0,05 mg/l. Las dilataciones se mantuvieron dado que se autorizó una prórroga de cinco años para su adecuación en el caso que la composición del agua de la zona lo requiriera o existiera imposibilidad de aplicar tecnologías de corrección. En 2012, cumplido el plazo, se volvió a autorizar la distribución de agua con mayores niveles de arsénico que lo recomendado por la OMS. El pedido de prórroga, hasta contar con los resultados de un estudio solicitado (Hidroarsenicismo y Saneamiento Básico en la Argentina, Estudios básicos para el establecimiento de criterios y prioridades sanitarias en cobertura y calidad de aguas), lo efectuó el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios, del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe, la Administración Provincial del Agua de Chaco, autoridades de la empresa de San Luis Agua S.E., de la Secretaría de Recursos Hídricos de la provincia de Salta, de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal y de la Comisión de Estudio de Calidad del Agua Distribuida por Red para Consumo Humano. En forma previa, dos organismos importantes –por un lado, la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) y por otro, el Consejo Hídrico Federal (COHIFE)– acompañaron el pedido de prórroga. El CONAL es un organismo técnico que asesora, apoya y realiza seguimiento del sistema de control de alimentos del país, con participación de representantes de las provincias y el COHIFE, también, es una instancia federal de tratamiento de los recursos hídricos (interjurisdiccionales e internacionales).

En paralelo, se han observado dos situaciones. Por un lado, la presentación de diversos proyectos de ley o resolución que proponen reconocer el derecho humano al agua, dejar sin efecto las disposiciones que han otorgado prórrogas al cumplimiento de la adecuación, o pedidos de información respecto a la población afectada con HACRE. Entre

los proyectos 1838-D-2018, 0271-D-2017, 1788-D-2015, 5088-D-2012. Por otro lado, en un marco de reclamos de distintos actores de la sociedad civil por la presencia de elevados niveles de arsénico en el agua por red, el Poder Judicial sentó jurisprudencia sobre el derecho al agua, y la máxima instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, falló a favor de la adecuación del agua por red a 0,01 mg/l en 2013 y luego en 2014. Estos fallos tienen su origen en la situación de la provincia de Buenos Aires que adhirió al Código Alimentario en 2013 y aún tiene vigente un marco regulatorio del servicio de agua que habilita la distribución de agua con calidades distintas (Decreto 878/2003).

### **El caso de 9 de Julio**

Desde hace una década el debate sobre el arsénico pasó de estar invisibilizado e ignorado a generar un conjunto de acciones que lo pusieron en la agenda, especialmente, en los partidos del interior de la provincia de Buenos Aires, principalmente en Lincoln, 9 de Julio, Junín, Carlos Casares, Bragado, Pehuajó, Chivilcoy, Chacabuco, y Alberti. Dentro de las características centrales que destaca este conflicto se incluyen: el conocimiento sobre los niveles de arsénico en el agua que se distribuye en las redes por parte de la empresa provincial ABSA u empresas locales; la participación de actores de la sociedad civil; y la judicialización del conflicto que derivó en el reconocimiento de la naturaleza colectiva del derecho al agua. En el caso de 9 de Julio se destacó además la firma de un acuerdo entre el gobierno provincial, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires y representantes de una entidad de bien público que derivaron en la construcción de infraestructuras tendientes a reducir el nivel de arsénico en el agua por red. A continuación, centramos la mirada en este caso.

El partido de 9 de Julio es uno de los 135 que integran la provincia de Buenos Aires, se ubica al noroeste y limita con los partidos de Bolívar, Bragado, Carlos Casares, General Viamonte, Lincoln y Veinticinco de Mayo. Para 2010 tenía una población de 47.722 habitantes, que, aunque mostró un crecimiento del 3,6% respecto a 2001 equivale al 0,30% de la población provincial, con una densidad de población de 11,28/km<sup>2</sup>. Se encuentra compuesta por dos localidades urbanas 9 de Julio y Dudignac que concentran al 82% de la población; y otras localidades rurales con población dispersa: 12 de octubre, Alfredo

Demarchi, Carlos María Naón, La Aurora, Manuel Gonnet, Marcelino Ugarte, Morea, Norumbega, Patricios, Villa Fournier.

Se trata de un partido dedicado a la producción agrícola-ganadera, cuyos cultivos más importantes son el maíz, el girasol, la soja y el trigo; aunque en los últimos años comenzó a expandirse la actividad turística. La cobertura de agua por red superaba ampliamente el promedio provincial, alcanzaba al 85,35% y desde 2009 adquirió relevancia local la presencia de elevadas concentraciones de arsénico en el agua, que fue judicializado y dio paso a un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2014.

La provisión de agua en el partido se encontraba a cargo, principalmente, de la empresa provincial ABSA en el área más poblada del partido, y operaba una prestación municipal en las áreas más alejadas de la ciudad (tras finalizar la concesión a la Cooperativa “Mariano Moreno” en el área conocida como “Ciudad Nueva”).

En 2010, en la localidad 9 de Julio que aglutina a la mayor parte de la población, las principales actividades políticas, educativas, comerciales y de salud comenzaron a articularse un conjunto de actores en el marco del reclamo por el arsénico. Se inició puntualmente con el reclamo por el costo de las tarifas que abonaban por el servicio de agua y dudas claras sobre la calidad, sumado a que, aunque la presencia del servicio domiciliario alcanzaba a buena parte del partido, la población se encontraba acarreado agua de otros lugares o adquiriéndola en el mercado.

Nosotros íbamos a buscar a donde nos decían que era buena, pero nadie te decía por qué no se podía tomar el agua de la canilla, íbamos a Ciudad Nueva a buscar el agua, a un sector muy carenciado económicamente, había una mujer que decía que su agua era buena y cargábamos los bidones ahí, y era la peor agua de 9 de julio, 0,20 tenía de arsénico (referente de la entidad 9 de Julio Todos por el agua, comunicación personal).

El puntapié inicial lo realizó un médico reconocido, Juan Gabriel Kersich, cuando mediante el uso de redes sociales comenzó a plantear el problema en agosto de 2010 y rápidamente tuvo notorio impacto en la comunidad. Cabe señalar que, por entonces, se conocía que en partidos cercanos como Carlos Casares existía información respecto a concentración elevadas de arsénico en el agua por red, que se extraía de pozos de 9 de Julio y se trasladaba mediante un acueducto. Una gran cantidad de personas en pocas semanas

comenzaron a interactuar en un grupo denominado “si ABSA mejorara la calidad de agua (los chicos de 9 de julio)”. Tras reclamos al gobierno local la entidad accedió a un informe municipal sobre las tomas de agua de los pozos que bombeaban a la red de ABSA que mostraban niveles de arsénico, de “0,04 mg/l, 0,07mg/l, 0,09 mg/l, 0,11 mg/l hasta 0,18 g/l”.<sup>3</sup> Un estudio de bromatología destacaba que el 95% de las muestras no era agua potable (Municipalidad de 9 de Julio, 2010).

Un mes después se desarrolló un primer encuentro en la Cámara de Comercio con asistencia nutrida de la población y a la que se sumó el Poder Ejecutivo local que, inicialmente, desconoció el reclamo. Los vecinos aglutinaron reclamos mediante la entidad de bien público “9 de Julio TODOS por el AGUA” que comenzó a realizar un conjunto de acciones tendientes a hacer visible el problema, entre ellas volanteadas, charlas en lugares públicos en los extensos parques del centro del distrito, creación de un logo, reunión de firmas, etc. Rápidamente se conocieron distintos casos de personas que padecían HACRE y enfermedades relacionadas a los elevados niveles de arsénico en el organismo que habían acumulado. El caso tomó estado público fuera del ámbito de la provincia tras un informe televisivo en el que fueron entrevistados referentes de la entidad y otras personas afectadas.

En el marco de las acciones realizadas tendientes a exigir la potabilidad del agua, reconociendo su importancia en la salud, y la calidad de vida, los reclamos fueron sistematizados en la entidad de bien público quién logró articulación con el Laboratorio de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario para llevar adelante el análisis de muestras de orina de usuarios del servicio de agua por red. Más de un centenar de muestras fueron donadas por afectados del distrito y enviadas para su estudio y el resultado arrojó que un 70% de las muestras presentaban niveles de arsénico superiores a los límites vigentes.

A partir de esos datos se sucedieron numerosos reclamos a la empresa ABSA que fueron desconocidos. La entidad 9 de Julio Todos por el Agua, como referente, promovió un “repertorio de acciones” (Tilly, 1978), que apuntaron a reclamar por la exigibilidad del derecho al agua en el marco del derecho a la salud y a las condiciones de vida digna, y las medidas incluyeron acciones de carácter político y jurídico (Suárez Sebastián, 2009).

---

<sup>3</sup> Crespo, J. (6 de septiembre de 2016). Gran parte de la ciudad de 9 de Julio tiene agua potable. *Cadena Nueve*. <http://www.cadenanueve.com/2016/09/06/gran-parte-de-la-ciudad-de-nueve-de-julio-tiene-agua-potable/>

El carácter político del reclamo por los derechos básicos refiere a la posibilidad de reclamar el cumplimiento, ya sea por medio de la incidencia en políticas públicas y estrategias de presión social. Las acciones que desplegó la entidad permitieron dar visibilidad a la situación y, con la mediación de un legislador del distrito, incluir al Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires.<sup>4</sup> Este conformó un actor central en las acciones que dieron lugar a la firma de un documento Acta Compromiso, inédito, entre las autoridades del Ministerio de Salud, de Infraestructura, el presidente de ABSA, el Defensor del Pueblo y referentes de la entidad. Este acuerdo estuvo precedido por numerosas presentaciones ante las autoridades del municipio, ABSA y el OCABA que no fueron contempladas.

Ciertamente el problema de la distribución del agua con arsénico fue negado inicialmente por ABSA, que entendía que el marco regulatorio que debía considerar contemplaba niveles de arsénico más elevados. Esto se vinculó a que el marco establecido por el decreto 878/03 acordaba la creación de una Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos, encargada de establecer los parámetros de calidad del agua. Esta comisión nunca se conformó. Por lo que, desde la perspectiva de la empresa ABSA, se creó un vacío normativo que pretendió cubrir, de forma unilateral, retomando las directrices de un decreto antiguo, el Decreto 6.553/74. Esta norma establecía tres calidades definidas para el agua de consumo humano: valor aconsejable (la meta u objetivo de la Norma de Calidad, valor aceptable y límite tolerable); valor aceptable (que representaba las posibilidades promedio de muchas de nuestras fuentes de provisión) y límite tolerable (que no debía sobre pasarse por cuanto puede significar un posible riesgo para la salud). En materia de arsénico, establecía que el valor aconsejable era <0,01 mg/l, aceptable hasta 0,01mg/l y tolerable hasta 0,10 mg/l (Auge, Espinosa Viale y Sierra, 2013).

Llamativamente, la empresa ABSA decidió regirse por esa norma obsoleta, cuando existía una norma posterior, la Ley N° 11.820 de 1996, marco regulatorio sancionado en el contexto de privatización y que fuera reemplazado en 2003 que contenía un anexo con

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que el Defensor del Pueblo se incorporó con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, artículo 86, y de acuerdo a la Constitución de la PBA, y se trata de un “órgano de garantía, unipersonal, autónomo e independiente” que “tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes” (artículo 55 de la Constitución de la PBA).

patrones de calidad del agua y en relación al arsénico establecía 0,05 mg/l.<sup>5</sup> Esta decisión de la empresa fue cuestionada en distintas instancias por los fallos judiciales que recorrieron el proceso.

La firma del Acta de Compromiso en 2011 significó el reconocimiento de la imposibilidad de “homogenizar las características del agua que se distribuye en la ciudad, producto de la inyección directa a la red de agua proveniente de los distintos pozos” y la necesidad de abordar la problemática de salud a través de la participación activa y coordinada de un conjunto de actores estatales y no estatales. La empresa asumió el compromiso de construir infraestructuras de cañerías, una cisterna para la mezcla, dilución y nivelación de las concentraciones de arsénico y otros contaminantes, “a fin de alcanzar los valores establecidos por la normativa vigente, garantizando, de esta manera, la potabilidad de la misma y tomando las medidas necesarias a fin de obtener este resultado (cloración, etc.) y distribución de agua con una capacidad de 750 m<sup>3</sup>” (Acta Compromiso, 2011). El Ministerio de Infraestructura asumió la tarea de realizar diez perforaciones y la impulsión de 3.300 metros y anillo hídrico. Además, se estableció un Sistema de Vigilancia del HACRE en el Municipio de 9 de Julio y se acordó la realización de un monitoreo de distintas tomas de agua en forma conjunta con vecinos de 9 de Julio, la Defensoría del pueblo y la Universidad de La Plata y la publicación de los resultados. Por último, se conformó una Comisión de Seguimiento integrada por representantes la entidad 9 de Julio, Todos por el agua, el Departamento Ejecutivo y el Honorable Concejo Deliberante del Municipio, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, los Legisladores provinciales de 9 de Julio, la empresa ABSA y coordinada por la Defensoría del Pueblo.

Así también y en simultáneo a estas acciones, se realizaron otras de carácter jurídico, lo que alude a la justiciabilidad de un derecho por medio de mecanismos formales y judiciales. Desde la entidad de bien público ya señalada, los vecinos presentaron un recurso en el Juzgado de Menores de Mercedes, el Juez Marcelo Giacoia, en tanto se veían afectados menores de edad. Fueron en un inicio 25 personas las que presentaron un amparo judicial (10 familias) contra ABSA por los niveles de arsénico. Luego de 40 días el juez hizo lugar a la

---

<sup>5</sup> Más aún cuando mediante la Ley N° 13.230, finalmente, la PBA adhirió al Código Alimentario Nacional que establece un límite al arsénico de 0,01 mg/l.



medida cautelar solicitada por los demandantes, y ordenó a ABSA suministrar agua potable en bidones sellados con las características químicas y microbiológicas, en especial en relación con el contenido de arsénico establecido por el artículo 982 del Código Alimentario Nacional, conforme los valores guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta requería distribuirse a las personas demandantes y a todos los establecimientos educativos. Posteriormente, el juez aceptó también la adhesión de 2.641 nuevos demandantes, respecto de los cuales se hizo extensivo la cautelar. El juez de primera instancia desarrolló un conjunto de acciones importantes como la convocatoria a audiencia a las partes involucradas y tuvo entrevistas con diversos actores.

Aunque en un inicio ABSA entregó los bidones de agua, interpuso un recurso de apelación, y, en enero de 2011, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata confirmó lo establecido. Nuevamente la empresa interpuso un recurso de inaplicabilidad de la Ley, que posteriormente fue declarado inadmisibles, dando lugar a la presentación de un recurso de queja, que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia desestimó por entender que la resolución impugnada no revestía carácter definitivo a los fines del recurso. Desde ese momento, ABSA interpuso un recurso extraordinario federal, que también fue denegado y que dio lugar a la presentación directa ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Recién en 2014, la CSJN en un fallo emblemático, por un lado, hizo lugar a la queja interpuesta por la demandada, respecto a la adhesión de nuevos demandantes que aceptará el juez de Mercedes, y, por otro, mantuvo la medida cautelar que obligaba a la distribución de agua potable. Esta intervención de la Corte reconoció que “el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas”, se trata de “un proceso colectivo”, es decir que no tiene que ser considerado como sumatoria de reclamos individuales y que, por su importancia, tiene que aplicarse el “principio de prevención y, aun en la duda técnica, el principio precautorio”.

Estas acciones desplegadas por un conjunto de actores, encabezados por una entidad de bien público constituida en el marco del reclamo, dieron lugar al inicio de la construcción de una planta de tratamiento (previo a que las instalaciones iniciales que apuntaron a mezclar agua no funcionaron). La obra se sustentó con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Obras de infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (PROFIDE), se finalizó a mediados

de 2015, y en 2016, luego de un tiempo de prueba permitió, proveer agua en la ciudad de 9 de Julio con valores entre los 0,010 y 0,020 mg/l.

### **Desafíos actuales en 9 de Julio**

El caso brevemente reseñado permite reflexionar sobre las acciones desplegadas por un conjunto heterogéneo de actores por el reclamo del derecho al agua, con estrecha vinculación con la salud, y las condiciones de vida digna. Más allá de la construcción de la planta que, según los análisis publicados por la entidad 9 de Julio, han mejorado ampliamente la calidad del agua que se distribuye en la red, queda como uno de los desafíos que la población considere que puede consumir esa agua. Hay un claro conocimiento de la problemática del arsénico en el distrito, que estuvo movilizado, así lo permite observar un trabajo de campo realizado en marzo-mayo de 2018. En este trabajo se realizó una muestra de cincuenta encuestas en el distrito que recabó información sobre las perspectivas y representaciones sobre el agua. Cabe señalar que las representaciones sociales son una forma de conocimiento socialmente elaborada y compartida, orientada a la construcción de una realidad común en un conjunto social (Moscovici, 2003). Las representaciones son importantes en la vida cotidiana, en la manera en que se interpretan los hechos, etc.

En la Figura 1 se observa algunos resultados: 1) la mayoría de la población reconoce el problema del arsénico en el agua, las movilizaciones perduran en la memoria reciente y conocen campañas de concientización del uso del agua; 2) la mayoría considera que el agua no es apta para consumo y no la consume en forma directa, en general se destina al aseo personal y de la vivienda, es decir hay notoria desconfianza de la calidad 3) sustituyen el agua que utilizan para el consumo directo con la compra de agua embotellada y el acarreo de agua de canillas públicas; 4) hay un fuerte rechazo a las tarifas que enfrenta por el servicio, lo cual se vincula con la anteriormente señalado; 5) hay un porcentaje importante que le realizó análisis al agua.

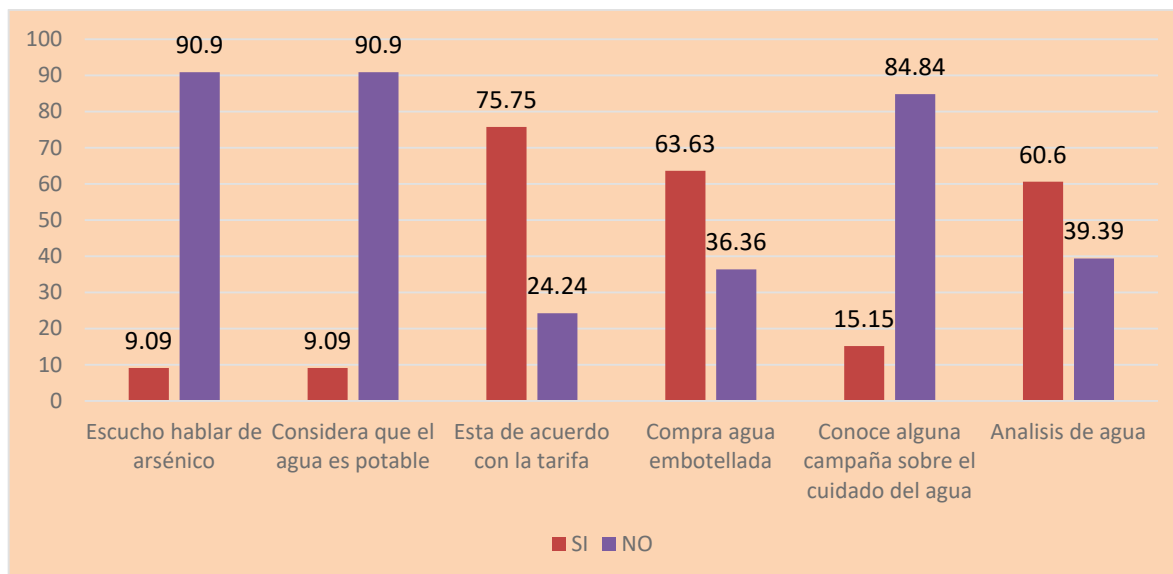


Figura 1: Resultado de encuestas en 9 de Julio (marzo-mayo 2018). Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Cabe señalar que el acceso al agua potable conforma un derecho humano inalienable para aquellos que tienen garantizado su acceso, para los que no, aún conforma un paso previo para garantizar otros derechos como la salud (Santos, 2004). La provincia de Buenos Aires, aunque tiene distintos subsistemas de prestación del servicio básico enfrenta una cobertura parcial (que adquiere protagonismo en las áreas más postergadas del territorio como hemos dado cuenta en otros trabajos Cáceres, 2016) y, como nos hemos detenido en este trabajo desafíos en la calidad. El arsénico es uno de los problemas en materia de calidad que demanda atención, se trata de un elemento tóxico que se encuentra presente de forma natural, dado la disolución de minerales arsenicosos relacionados con las erupciones volcánicas y a la actividad hidrotermal, especialmente en la Cordillera de los Andes, en los últimos 5 millones de años y que se mantiene actualmente, de forma más atenuada (Auge, 2009).

En el caso de 9 de Julio la presión social ejercida por diversos actores civiles, y la articulación de las acciones con el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires fueron claves para lograr la construcción de infraestructuras adecuadas que permitieran reducir el arsénico en el agua. Estuvo signado el proceso estudiado por dos eventos significativos: la firma de un acta compromiso que cristalizará el problema de los altos

niveles de arsénico en el agua y la intervención del Poder Judicial. Ciertamente, el fallo Kersich, que lleva el nombre del médico que iniciará el reclamo en el municipio, no fue un evento aislado, sino que le precedieron distintas decisiones judiciales respecto al acceso y provisión de agua potable en otros municipios aledaños. Desde inicios del siglo XXI, el Poder Judicial asumió un rol relevante en materia ambiental, especialmente desde la situación de la causa Mendoza en relación a la Cuenca Matanza Riachuelo.

En materia de arsénico, la Corte Suprema intervino, primero en 2013, en la causa denominada Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo que exigía a ABSA que distribuyera agua con niveles de arsénico menores a 0.01 mg/l. En esa oportunidad ya señaló que:

los niveles de arsénico en las aguas de consumo humano no deberían exceder bajo ningún concepto el límite establecido en el Código Alimentario Argentino (2007) y las normativas internacionales (WHO) que se ha fijado en 0.01 mg/l. Para el caso de embarazadas, lactantes y niños de hasta 3-4 años la provisión de agua segura, con niveles de arsénico de hasta 0.01 mg/l debería ser obligatoria, ya que se ha demostrado que el arsénico puede producir daños fetales que se expresan en la niñez (SCJN, Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo, 2013).

Por otro lado, el trabajo permite observar cómo un problema complejo como el arsénico en una arena descentralizada en la que intervienen un conjunto de actores que incluyen prestadoras, organismos de control, etc., y demanda acciones que promuevan la coordinación intergubernamental. La intervención del Defensor del Pueblo y del Poder Judicial, delineando claramente una política pública, permitió gestionar puntos de encuentro, promover sinergias y complementariedades, con un acuerdo inter-temporal que posibilitó la mejora de la calidad del agua. Más allá de lo cual, la población aún desconfía de la calidad del agua que se distribuye en la red y adquiere agua embotellada o transporta bidones desde canillas públicas.

## **Bibliografía**

Bocanegra, O., Bocanegra, E. y Álvarez, A. (2002). Arsénico en las aguas subterráneas: su impacto en la salud [en XXXII IAH y VI ALHSUD CONGRESS “Aguas Subterráneas y Desarrollo Humano”, Mar del Plata (pp. 21-27)].

Cáceres, V. (2016). La política de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: génesis, desarrollo y consolidación de la fragmentación institucional, en Bertranou, Isuani y Pereyra (Ed.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre políticas públicas en la provincia de Buenos Aires*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (12/11/2013), *Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo*.

García, S. (2011). *Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico HACRE: Módulo de Capacitación*. Ministerio de Salud de la Nación. Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones.

Martín, C. (2016). *Estudio de la normativa y de las propuestas de solución técnica para ajustar límites de arsénico en agua de consumo en el partido de 9 de Julio, provincia de Buenos Aires* (Trabajo final integrador, UBA, Facultad de Ciencias Veterinarias, Carrera de especialización en inocuidad y calidad agroalimentaria).

Minaverri, C. y Martínez, A. (2015). *El reconocimiento judicial del derecho humano de acceso al agua potable en argentina. Reflexiones a raíz del dictado del fallo “Kersich Juan Gabriel” en la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Editorial Errepar.

Minaverri, C. y Cáceres, V. (2016). La problemática del arsénico en el servicio de agua en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista internacional de contaminación ambiental*, 32(1).

Navoni, J. y Olmos, V. (2013). Arsénico: contaminante natural en agua de consumo humano. *Revista Encrucijadas*, (56).

Moscovici, S. (2003). Notas hacia una descripción de la representación social. *Revista Internacional de Psicología Social*, 1(2).

Provincia de Buenos Aires (2011). *Plan Director de Agua y cloacas*.

Picolotti, J. (2003). *The Right to Water in Argentina* [Informe del CEDHA para Rights and Humanity].

Suárez Sebastián, M. (2009). Aspectos fundamentales de los DESC, en Molina (Comp.) *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ed. en La Universidad Libre de Colombia.

Tilly, C. (1978). *Collective violence in European perspective*.

Titto, E. (2011). Prólogo en García (Ed.), *Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico HACRE: Módulo de Capacitación*. Ministerio de Salud de la Nación. Programa Nacional de Prevención y Control de las intoxicaciones.

## DE LA RADICACIÓN (1974) A LA URBANIZACIÓN (2016). CONCEPCIONES DIVERGENTES A TRAVÉS DEL TIEMPO<sup>1</sup>

Eva Camelli<sup>2</sup>

### Resumen

La ponencia analiza dos proyectos de transformación urbana ideados en diferentes momentos históricos para la Villa 31 de Buenos Aires, uno formulado por los pobladores a principios de 1970 y otro diseñado y ejecutado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde 2016. Los dos proyectos poseen, en principio, una coincidencia: buscan transformar ciudad informal en ciudad formal in situ. En 1974 se denominó radicación, actualmente se lo denomina urbanización. Radicar, urbanizar: contraponer y problematizar el significado de cada uno de estos términos es el objetivo del trabajo. La hipótesis de trabajo advierte que concepciones que a primera vista parecieran convergentes, resultan muy distantes. Esta mirada de largo plazo nos permite analizar reivindicaciones villeras de absoluta vigencia a la luz de experiencias históricas.

**Palabras clave:** Radicación, urbanización, villas.

### Introducción

Las políticas urbanas hacia las villas de la ciudad de Buenos Aires en la actualidad proponen la urbanización o procesos de integración socio-urbana. Este tipo de intervención se impuso sorpresivamente desde el año 2016 cuando asumió Horacio Rodríguez Larreta como jefe de gobierno de la ciudad. Pero es importante advertir que la urbanización no es una idea y una propuesta nueva. Lo que hoy se despliega como política innovadora es necesario ir a

---

<sup>1</sup> Este texto fue publicado en la Revista Bordes en junio de 2019. Agradezco de Melina Ons quien colaboró en la producción del escrito respondiendo dudas y compartiendo algunas notas de campo de su investigación doctoral en curso. También hizo una lectura atenta a la última versión, sugiriendo reformulaciones de forma y contenido.

<sup>2</sup> [evacamelli@yahoo.com.ar](mailto:evacamelli@yahoo.com.ar), Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

buscarlo a la historia ¿Qué sabemos de la génesis de esta idea en el plano local? ¿Qué historia reconocen estos procesos?

Estas líneas buscan analizar dos proyectos de transformación urbana ideados en diferentes momentos históricos para la Villa 31 de la Ciudad de Buenos Aires, uno formulado “desde abajo” a principios de la década de 1970 y otro diseñado y ejecutado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires a partir de 2016. La propuesta es entonces observar los proyectos, atendiendo a las concepciones que los sustentan y no la ejecución de los mismos, por eso es posible abordar un plan que no fue efectivizado (1974) y otro en proceso de realización (no finalizado, actualidad).

La Villa 31-31Bis es la más antigua entre las existentes en nuestros días en la ciudad y su presencia en el tejido urbano se explica por la organización territorial de sus habitantes. Cuando decimos que su existencia hoy es producto de organización territorial y disputas políticas protagonizadas por los villeros no estamos exagerando. La Villa 31-31Bis fue históricamente hostigada por los poderes de turno con diferentes planes de desalojos y de erradicación los cuales fueron resistidos por los pobladores. Y esta villa fue particularmente codiciada porque está ubicada en el centro de la ciudad, en una zona que cuenta con uno de los precios del metro cuadrado más costosos. Desalojar las tierras con el fin de incorporarlas al mercado inmobiliario fue un objetivo común en diferentes coyunturas. De este modo, antigüedad y ubicación son dos características que hacen de la Villa 31-31Bis un caso paradigmático para analizar conflictos urbanos en perspectiva histórica.

Los dos proyectos que venimos a contraponer poseen, en principio, una coincidencia: buscan transformar ciudad informal en ciudad formal in situ. En 1974 se denominó a este proceso radicación, actualmente se lo denomina urbanización. Radicar, urbanizar, este será nuestro nudo problemático.

### **Plan de radicación, 1972- 1974**

El Plan de Radicación fue un proyecto de transformación urbana realizado entre 1972 y 1974 por los propios pobladores de la Villa 31. El nombre expresaba la antítesis a los planes de erradicación implementados desde Estado (entre ellos los más importantes habían



sido el Plan de Emergencia de 1956 y el Plan de Erradicación para las Villas de Emergencia – PEVE– de 1968).

Desde que las villas se fueron conformando, las organizaciones territoriales inmediatamente se fueron constituyendo y tomaron en sus manos la tarea de construir ciudad. Mientras diferentes gobiernos practicaban la acción por omisión, los vecinos de las villas fueron erigiendo la ciudad informal. El Estado observaba la gestación de una nueva forma de hábitat popular sin tomar cartas en el asunto. Dejó hacer. Y ante esa inacción estatal los pobladores trabajaron colectivamente para lograr tendido de luz, agua a través de canillas comunitarias, apertura de calles, recolección de basura, entre otras tareas que le excede a cualquier otro habitante de la ciudad y que son imprescindibles para la vida urbana.

Cuando el Estado se dispuso a intervenir en las villas lo hizo por primera vez en el marco de la dictadura autodenominada Revolución Libertadora (1955-1958) con el Plan de Emergencia (1956). La propuesta fue erradicar las villas del país y relocalizar a las familias en viviendas sociales construidas especialmente. El trabajo de infraestructura realizado por los vecinos sería destruido, erradicado de la trama urbana. La ciudad informal se transformaría en escombros. Si bien el Plan de Emergencia tuvo poca incidencia urbana (ya que se ejecutó mínimamente en comparación a la escala proyectada), su incidencia conceptual entre los villeros sí cobró relevancia. El trabajo realizado por los vecinos podía ser derrumbado. La intervención estatal continuó la misma línea y en 1968 el PEVE, en un nuevo contexto dictatorial, arremetió contra la ciudad informal, esta vez con niveles innovadores de represión y acoso a los pobladores.

Hacia fines de la década del sesenta la población villera contaba con dos premisas claras: reconocía y valoraba los esfuerzos invertidos por los vecinos en el territorio y repudiaba la destrucción de la ciudad informal mediante los planes de erradicación. Estas ideas se sintetizaron en una demanda que los villeros construyeron y difundieron junto al Equipo Pastoral de Curas Villeros (enmarcados en el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo): convertir a las villas en barrios obreros.

Tal como hemos señalado, la Villa 31 contaba desde sus orígenes con organizaciones territoriales que fueron adquiriendo identidad política y reivindicaciones propias. La acción de los curas villeros enriqueció aquella práctica organizativa característica de la villa y,

fundamentalmente, le otorgaron visibilidad social a las problemáticas villeras y a sus demandas sectoriales. Asimismo, el activismo social y político generalizado de las décadas del sesenta y setenta tuvo gran impacto en las villas: en el marco de la campaña electoral abierta a partir del Gran Acuerdo Nacional se conformó el Movimiento Villero Peronista (MVP), organización integrante de Montoneros que trabajó intensamente por la radicación de la Villa 31.

Con esta experiencia organizativa como cimiento y con esta plataforma de activismo como contexto, los habitantes de la villa junto a profesionales de diferentes disciplinas con quienes compartían militancia política encararon un proyecto de gran envergadura: realizaron un plan de viviendas en el mismo espacio donde se alojaba la villa para transformarla en un barrio obrero. Para ello se hizo un relevamiento censal completo de la villa, se realizaron planos y maquetas y hasta existió una propuesta de modificación de una vía rápida proyectada por el Estado que atravesaría la zona impidiendo la radicación de una parte de la villa. Es de central importancia destacar que este plan surgió de los villeros. La idea venía madurando desde hacía tiempo y el contexto histórico fue propicio para su concreción. Asimismo, la participación de los vecinos fue extendida y comprometida, sin ese trabajo la proyección urbana no hubiese tomado forma.

La radicación propuesta implicaba la expropiación y entrega de las tierras a las familias villeras y las mejoras de las viviendas en los lugares donde éstas se asentaban, y se proponía la conformación de cooperativas para realizar las obras. En un momento histórico de cuestionamiento al orden social, los villeros cuestionaron la concepción normativa de ciudad planteando propuestas innovadoras como la radicación de villas.

Mencionamos al principio que este plan no fue ejecutado. La esperanza de los villeros de lograr la radicación en el marco del tercer gobierno peronista fue muy fuerte. El 23 de enero de 1974 entregaron en mano a Juan Domingo Perón el Plan de Radicación en una reunión convocada por el presidente en la residencia de Olivos. Allí mismo recibieron la noticia menos esperada: la propuesta de los vecinos fue rechazada porque el gobierno tenía planeado erradicar las villas. El Plan Alborada fue el primer plan de erradicación de gran escala llevado adelante en un gobierno democrático. El primer impacto redundó en sorpresa y desconcierto. Inmediatamente la mutación de esperanza a desilusión.

Las premisas principales del plan pueden sintetizarse en los siguientes planteos: la propuesta urbana para resolver el problema de las villas en la ciudad podía surgir de los propios pobladores, situación posible por el contexto político que hemos comentado. Vinculado al planteo anterior, la participación de los villeros en la planificación era un componente imprescindible para la realización del plan. Las tierras donde se asentaba la villa, debían ser expropiadas y entregadas a las familias que allí vivían. El tema de la propiedad de la tierra es uno de los problemas centrales de las villas que involucran a pobladores, Estado, propietarios y sistema judicial. Demandar la expropiación golpeaba al corazón de la propiedad privada y reivindicaba el derecho de los sectores populares a vivir en la ciudad. Por último, la ejecución de las obras de radicación debía estar en manos de cooperativas integradas por villeros. Ni más ni menos.

### **Proyecto De Integración Social y Urbana Barrio 31, 2016**

El segundo plan es el Proyecto de Integración Social y Urbana Barrio 31 propuesto por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2016, que está realizándose actualmente en la Villa 31-31Bis con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Mencionamos que la intervención del ejecutivo en algunas villas de la ciudad (Rodrigo Bueno, Villa 20, Playón de Chacarita y Villa 31-31Bis) sorprendió a muchos ¿Por qué? Porque la nueva gestión encabezada por Horacio Rodríguez Larreta pertenece al mismo espacio político de los dos gobiernos inmediatamente anteriores encabezados por Mauricio Macri, quien nunca manifestó el menor indicio de radicar/urbanizar las villas. Por el contrario, en el año 2007 durante su campaña a Jefe de Gobierno declaró que la Villa 31-31Bis debía ser erradicada.<sup>3</sup>

El argumento desplegado por el gobierno para explicar este cambio sostiene que la actual coyuntura política, donde la misma fuerza dirige el ejecutivo nacional y el de la ciudad, es la condición de posibilidad para la urbanización. La posibilidad del acceso a créditos internacionales es una de las oportunidades abiertas al gobierno de Larreta con la presidencia de Macri, como así también la actual política de la Agencia de Administración de

---

<sup>3</sup> Al respecto puede consultarse [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31\\_0\\_S18QmeyAFg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31_0_S18QmeyAFg.html)

Bienes del Estado (AABE) que impulsa la transferencia de terrenos de propiedad nacional a la ciudad. Entre los terrenos transferidos se encuentran aquellos donde hoy se asientan villas. Según esta explicación, el mecanismo de transferencia iniciado en 2016 y aprobado por ley hacia fines del año 2018, sería el impulsor de la actual urbanización, ya que poseyendo la titularidad de los terrenos sería posible regularizar la tenencia de las tierras de los vecinos.<sup>4</sup>

Junto con la transferencia de los terrenos de la villa, la AABE también transfiere a la ciudad terrenos dentro del polígono y sus adyacencias que serán subastados para desarrollos privados. La urbanización actual de la Villa 31-31Bis no puede ser analizada sin tener en cuenta el proceso de renovación, refuncionalización y revalorización impulsada por el propio gobierno que se viene dando en toda la zona.

Nos encontramos frente a una intervención propuesta desde el poder ejecutivo de la ciudad, en un contexto donde la urbanización es el paradigma de intervención hegemónico, recomendado por los organismos internacionales. En este desplazamiento a través del tiempo que va desde la erradicación a la urbanización, la demanda de las organizaciones de pobladores en diferentes países latinoamericanos cumplió un rol importante. La demanda encendida y persistente de los villeros sobre el derecho a residir en la ciudad convergió con una coyuntura política a nivel internacional que, por disímiles motivos, comenzó a bregar por una solución en el mismo sentido. En parte, el actual consenso en torno a la urbanización se debe a la fuerza que cobró la lucha en pos de la radicación en los años setenta.

Si bien el proyecto parte del gobierno (diferencia central en relación a la experiencia de 1974 donde el proyecto realizado por los propios villeros era producto de una reivindicación política) se propicia enfáticamente la participación de los pobladores. Los procesos participativos son moneda corriente en las políticas públicas y este caso responde a las formas contemporáneas de gestión. El espacio abierto a vecinos en instancias de decisión en la ejecución de políticas urbanas es una condición básica para una intervención en un marco de respeto, reconocimiento y justicia. La particularidad que este proyecto se encuentre en ejecución, nos permite observar la distancia entre la concepción del proyecto y la realidad de su ejecución. En este caso son muy fuertes las críticas por parte de vecinos que denuncian que no existieron instancias de participación, ya que muchas reuniones fueron cerradas, y las

---

<sup>4</sup> Al respecto puede consultarse el siguiente reportaje realizado por la Revista Crisis al jefe de gobierno porteño en abril de 2017: <https://revistacrisis.com.ar/notas/la-villa-es-bella>

reuniones abiertas no contaron con difusión y en consecuencia no se generó una concurrencia masiva. Ante los reclamos, el gobierno convocó a reuniones, esta vez muy difundidas entre los vecinos, pero en esos encuentros los conflictos impidieron el desarrollo de las actividades. El proceso es muy complejo para desarrollarlo en estas líneas, simplemente quiero dejar planteado que la concepción participativa se efectiviza con grandes dificultades y en absoluta desventaja para el grueso de la población de la Villa 31-31Bis.

El plan de urbanización deja abiertas muchas incertidumbres en torno al precio de venta de las tierras y la titulación de las mismas. Esta indefinición se perpetúa en medio de la ejecución del proyecto, situación que genera mucha angustia y desamparo a las poblaciones afectadas ya que no se brindan respuestas básicas a problemas trascendentes como es el compromiso de afrontar una hipoteca sin información fehaciente de los costos. Una familia que lleva años viviendo en el barrio y lleva invirtiendo muchísimo capital en mejorar su casa no puede saber si en el proceso de relocalización (o desalojo, dependiendo el consenso o rechazo al proyecto) que se inicia con una casa construida (con los esfuerzos de más de una generación), no culminará con una situación legal confusa (por incierta) o un compromiso financiero inabordable. Por último, es importante destacar como contrapunto al plan de radicación, que en este caso se proyectó un plan de obras en manos de empresas constructoras.

El contexto histórico es en gran parte el encargado de explicar las premisas de esta intervención urbana. Es necesario hacer esfuerzos para imaginar la posibilidad de una propuesta actual surgida desde los villeros. La preocupante fragmentación política de los sectores movilizados y la gran apatía de otro gran porcentaje de la población villera inhiben cualquier indicio en esa dirección. La intensificación del capitalismo, muy lejano de aquel horizonte setentista de un socialismo nacional (muy confuso y controversial), hace sonar anacrónica la idea de expropiación de tierras. Las propuestas surgen desde el poder, las tierras se venden, el entorno se revaloriza y la construcción está en manos de empresas de capital concentrado.

## Impacto semántico

Desde las concepciones presentadas en ambos planes podemos establecer el contrapunto en torno a cuatro ejes:

1. Génesis del proyecto: desde abajo vs desde arriba
2. Participación de los villeros en la formulación: efectiva vs relativa y conflictiva
3. Estrategia para resolver la tenencia de la tierra: expropiación vs indecisión
4. Modo de ejecución de la obra: cooperativa vs empresas constructoras

Mientras en 1974 el proyecto fue realizado por villeros y profesionales, denotando una participación genuina, y fueron propuestas las cooperativas para ejecutar la obra, hoy la participación sufre serias críticas por parte de los pobladores y las obras son ejecutadas por empresas constructoras contratadas por el Estado. Mientras en 1974 se reclamó expropiación de tierras hoy la tierra se vende.

El Plan de Radicación propuso un nuevo paradigma de intervención en las villas que se oponía al hegemónico (erradicación). Con el tiempo esa batalla fue ganada y en el presente no se proponen erradicaciones. La acción política de partidos conservadores en la actualidad logra poner en práctica la urbanización, transformando categóricamente su contenido. Y paralelamente desconoce la genealogía política que contiene esta demanda. El actual gobierno de la ciudad afirma ser el primero en proponer la urbanización de la villa más emblemática del país, en este gesto se apropia de un concepto surgido hace décadas desde las bases para hacerlo estallar semánticamente.

Este planteo no pretende alzar una bandera de no a la urbanización de las villas. Nada más lejano. Las villas deben ser urbanizadas, radicadas, reconocidas y legalizadas como tramos de ciudad que desde siempre lucharon por su reconocimiento (legal y social). La urbanización se celebra. Sólo se hace un llamado de atención a la forma en que se lleva adelante y se plantean preguntas en torno a situaciones que aún hoy no son claras.

Este planteo no pretende, asimismo, una actitud nostálgica. No creo que necesariamente que “todo pasado haya sido mejor”. El propósito fue poner sobre la mesa dos experiencias lejanas en el tiempo. Dos experiencias que a simple vista están hermanadas en un mismo espíritu, pero que al ahondar en las formas que propuso cada una toman distancia.

Radicalar la Villa 31 en el año 1974 significaba esperanza. Urbanizar la Villa 31-31Bis en la actualidad significa cumplir un sueño muy añorado. Pero ese logro se opaca en los modos en que se está llevando adelante el proceso, cargado de conflictos e incertidumbre.

Esperemos que la Villa 31-31Bis sea urbanizada. Que se convierta en un barrio obrero. Que se concrete una demanda tan genuina como histórica. Y ojalá, que el resultado no implique simplemente urbanizar la pobreza.

### **Bibliografía**

Poder Ejecutivo Nacional (1973). Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. PEN.

Proyecto de Integración Social y Urbana Barrio 31 (2017). Treinta y todos, Secretaría de Integración Social y Urbana, Jefatura de Gabinete, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

## PROBLEMATIZANDO LA INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA: NOTAS SOBRE LA SANCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL RENABAP

María Laura Canestraro<sup>1</sup> y Federico Oriolani<sup>2</sup>

### Resumen

El 22 de mayo de 2017 el Poder Ejecutivo sanciona el Decreto 358/17 poniendo el foco en la integración socio-urbana como respuesta a la precariedad habitacional y creando para ello el “Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)” en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, con el objetivo de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares. Para ello, se toma como base preliminar el relevamiento realizado entre agosto de 2016 y mayo de 2017 por organizaciones sociales como parte de una estrategia más amplia de intervención estatal sobre la problemática.

En esta ponencia, nos centramos en lo que Oszlak llama el nivel meso del rol del Estado cuyo análisis remite a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. Esa toma de posición supone una interpretación de la naturaleza del problema a resolver y un diagnóstico, conducentes a establecer una relación causa-efecto entre emplear determinados medios y recursos para lograr ciertos resultados. A partir de ellas, quienes actúan en nombre del Estado dan cuenta de cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones; y, en los hechos, se constituyen, como las políticas públicas de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas (Oszlak, 2011).

En tal sentido, asumimos que el diseño y la implementación del RENABAP constituye una práctica tendiente a poner en agenda la problemática habitacional tanto en términos legales como sociourbanos y nos interesa analizar qué orientaciones subyacen a la misma, inscribiéndola en el derrotero de políticas públicas de regularización dominial e

---

<sup>1</sup> [mlcanestraro@gmail.com](mailto:mlcanestraro@gmail.com), GESU-CESP-CONICET/UNMDP.

<sup>2</sup> [fed\\_e86@hotmail.com](mailto:fed_e86@hotmail.com), GESU-CESP-CONICET/UNMDP.



integración urbana que han definido la agenda estatal de las últimas décadas, sea por acción u omisión. Además, examinaremos qué elementos aporta el relevamiento (modalidad, alcance, situaciones registradas, etc.), realizando una aproximación exploratoria a los datos sistematizados para el Partido de General Pueyrredón. Finalmente, pretendemos indagar si existe algún tipo de articulación con otras herramientas normativas recientes, específicamente con las directrices y dispositivos previstos por la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (14449/12), en términos de cómo se interpreta el fenómeno y qué estrategias se plantean para visibilizar e intervenir sobre el mismo –específicamente, en relación al Registro público provincial de Villas y Asentamientos precarios. Y, en tal caso, si ambas instancias coadyuvan a la definición de una agenda orientada a resolver las situaciones de precariedad habitacional y, si así fuera, a partir de qué lineamientos.

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE GESTIÓN DE SUELO PARA UN ACCESO EQUITATIVO DEL HÁBITAT EN BAHÍA BLANCA

Lucía Andrea Díaz<sup>1</sup>

### Resumen

Producto de las políticas urbanas bajo lógicas tradicionales que se han implementado desde hace varias décadas, se observa una forma de funcionamiento del mercado de suelos que no logra dar respuesta a los problemas centrales de las ciudades latinoamericanas. Los altos precios de la tierra que se registran en consecuencia provocan, entre otras cuestiones, que muchas familias se encuentren imposibilitadas a acceder a la vivienda, a un lugar en la ciudad, y por ende habitan de manera informal. No obstante, en los últimos años se han intensificado los debates en torno a la política en materia urbana, cuestionando visiones tradicionales de los mismos. El objetivo de este trabajo consiste en analizar el grado en que los instrumentos de políticas de suelo aplicados en la ciudad de Bahía Blanca favorecen un acceso más equitativo del hábitat, teniendo en cuenta su potencial para dar solución a las distintas dimensiones del mismo. Como primeros resultados de la investigación se observa que si bien en los últimos años se han registrado experiencias de políticas urbanas innovadoras con resultados interesantes, todavía falta una mayor profundización en la forma de intervenir en el mercado de suelos y producir un reparto más equitativo del acceso al hábitat.

**Palabras clave:** Políticas urbanas, mercado de suelos, gestión territorial municipal.

---

<sup>1</sup> [lucia.diaz@uns.edu.ar](mailto:lucia.diaz@uns.edu.ar), Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Universidad Nacional de Sur-CONICET.

## **Introducción**

Producto de las políticas urbanas bajo lógicas tradicionales que se han implementado desde hace varias décadas, se observa una forma de funcionamiento del mercado de suelos que no logra dar respuesta a los problemas centrales de las ciudades latinoamericanas. Los altos precios de la tierra que se registran en consecuencia provocan, entre otras cuestiones, que muchas familias se encuentren imposibilitadas a acceder a la vivienda, a un lugar en la ciudad, y por ende habitan de manera informal. No obstante, en los últimos años se han intensificado los debates en torno a la política en materia urbana, cuestionando visiones tradicionales de los mismos. El objetivo de este trabajo consiste en analizar el grado en que los instrumentos de políticas de suelo aplicados en la ciudad de Bahía Blanca favorecen un acceso más equitativo del hábitat, teniendo en cuenta su potencial para dar solución a las distintas dimensiones del mismo. Como primeros resultados de la investigación se observa que si bien en los últimos años se han registrado experiencias de políticas urbanas innovadoras con resultados interesantes, todavía falta una mayor profundización en la forma de intervenir en el mercado de suelos y producir un reparto más equitativo del acceso al hábitat.

## **El comportamiento del mercado de suelos y el rol del estado**

En los países de la región latinoamericana producto de la desigual distribución de oportunidades se ha generado una persistente y creciente inaccesibilidad al suelo urbano, afectando fundamentalmente a los sectores con menos recursos. Los efectos son varios: en términos propiamente urbanos, las áreas metropolitanas se han dispersado de manera discontinua con asentamientos en la periferia carentes de servicios urbanos, entremezclados con amplias zonas sujetas a la especulación. En términos sociales y económicos, se han acentuado los procesos de exclusión social y segregación espacial, cuya consecuencia más notoria es la proliferación del acceso informal a la vivienda.

La desregulación del mercado de suelos y la lógica mercantil con la que opera el mismo parece haber exacerbado la distribución limitada y poco justa de los usos del suelo. Estas cuestiones han sido reconocidas por muchas corrientes de pensamiento las cuales ponen

en el centro debate a las reglas con las que opera la propiedad del suelo, las políticas que se aplican en la materia y los instrumentos jurídicos que respaldan estas últimas (Morales Schechinger, 2005).

Para la existencia de las ciudades y el desarrollo de la vida urbana se requiere de su principal recurso: el suelo. El cual además de ser el soporte físico de los elementos, flujos y procesos que dan forma y movimiento a la ciudad, el suelo requiere ser acondicionado con redes de servicio, infraestructura de transporte, equipamiento público y diversos tipos de edificaciones para que se puedan llevar a cabo las distintas actividades urbanas. Por lo tanto, resulta interesante analizar las características y singularidades del mercado de suelo para comprender cómo opera el mismo y así crear un marco de referencia para entender la formación del precio del suelo urbano, y así evaluar los procesos de acceso a este recurso y el efecto que diversas políticas públicas pueden provocar para facilitar o emporar dicho acceso (Baer, 2013; Morales Schechinger, 2005).

#### *Algunas peculiaridades del Mercado de Suelos*

Una de las características principales del suelo urbano es su escasez relativa, consecuencia por un lado del carácter no reproducible del mismo (dificultad de repetir su ubicación respecto a otras actividades de la sociedad) y por el otro, de la existencia de cierta rigidez en la oferta originada por la disponibilidad del suelo urbanizable o urbanizado. Esto último depende de las regulaciones establecidas en las normativas, la factibilidad para dotar de servicios públicos, así como también del control que ejercen los privados (propietarios de la tierra) mediante la retención del suelo y la especulación con el precio del mismo (Urriza, 2017; Morales Schechinger, 2007).

Si bien la accesibilidad al suelo está determinada por distintos factores como los derechos específicos sobre la propiedad y las redes sociales de información, la manera en la que se forma el precio de suelo resulta sin dudas el más relevante. Cabe resaltar que en términos conceptuales, se reconoce que “el precio del suelo es equivalente a la capitalización de la renta periódica que se puede obtener del suelo y que es pagado por acceder de manera permanente a los privilegios de utilización del suelo”, mientras que “en términos nominales,

el precio equivale a lo que coloquialmente (y en algunas legislaciones también) se denomina plusvalía, es decir los incrementos del precio del suelo, o de la renta periódica” (Morales Schechinger, 2005, p. 4). En lo que sigue, se incluye en el concepto del precio del suelo tanto su aspecto conceptual propiamente dicho como el nominal.

Siguiendo con el análisis del mercado de suelos, resulta oportuno señalar que el precio del suelo urbano está determinado principalmente por factores externos al terreno, como las características del entorno y su localización en la estructura urbana, que ponen de manifiesto la irreproductibilidad y la heterogeneidad del suelo. Por lo tanto, no se trata de un mercado de competencia perfecta sino más bien uno de competencia monopólica, en el cual se estructuran precios diferenciales del suelo a lo largo y ancho de la ciudad que provocan disparidades entre la localización de la oferta y la demanda. Asimismo, el precio en este mercado no proviene de un costo de producción como ocurre con el resto de las mercancías. Por lo contrario, mientras la oferta física del suelo se mantiene prácticamente inelástica, el precio del suelo es esencialmente determinado por el tirón que ejerce la competencia entre la demanda para acceder a diferentes tipos de localizaciones (Baer, 2013; Morales Schechinger, 2007).

Otra cuestión relevante en cuanto al mercado de suelo es que generalmente, la demanda no compite por el suelo para su consumo directo sino por el tipo e intensidad de usos que se puedan realizar sobre él, por eso se trata de una demanda derivada. Asimismo, para que el suelo brinde usos urbanos se requiere, en muchos casos, de una cantidad significativa de capital lo cual hace necesaria la participación de los agentes especializados en financiamiento y promoción inmobiliaria. Estos últimos participarán como intermediarios entre el propietario original y el demandante (usuario) final del terreno (Morales Schechinger, 2007).

Para comprender aún más la formación del precio del suelo, es preciso señalar que el ofertante ya sea que se trate de un intermediario de promoción inmobiliaria o el propietario mismo, va ofrecer el terreno a un precio tal que al descontarle el costo de construcción en el mismo se genere una ganancia adicional por encima de la ganancia media que anima a construir en dicho terreno. La amplia competencia entre demandantes y la escasez de la oferta juega a favor del propietario, con lo cual le permite elegir a aquel demandante que esté dispuesto a ceder la totalidad de este sobre-ganancia, lo que en Economía se conoce como

renta de suelo. De esta forma, el propietario exige una renta al usuario del suelo sin agregar un valor equivalente en la economía.<sup>2</sup>

El concepto de la renta del suelo fue construido por los economistas clásicos para explicar, básicamente, aquella porción del producto de la sociedad que los propietarios exigían para ceder a los productores agrícolas el uso de sus terrenos. En esencia, el precio del suelo no es más que una expresión capitalizada de la renta del suelo, ya que existe generalmente la posibilidad de que la renta de un terreno específico sea superior en el futuro. Por lo tanto, la renta que determinará el precio no será la del uso actual sino la del uso potencial (Morales Schechinger, 2007).

En definitiva, lo que se observa en el mercado de suelo es una variedad de modalidades de rentas urbanas que se combinan y superponen sobre los terrenos,<sup>3</sup> conformando una renta total que sirve de base para los precios del suelo urbano.

También es preciso señalar algunas explicaciones del comportamiento que manifiesta el mercado de suelo. Se sabe que por un mismo terreno compiten usos del suelo muy diversos, con lo cual el propietario persigue el máximo y mejor uso privilegiando a unos, generalmente referidos a edificios corporativos y comercios, por encima de otros, como la vivienda social espacios públicos y ecológicos. Esto genera que los propietarios e inversionistas inmobiliarios se enfoquen únicamente en los usos más rentables, mientras que el resto de los usos menos competitivos son adoptados muchas veces bajo estrategias de carácter informal (Morales Schechinger, 2007).

---

<sup>2</sup> “Por ello las operaciones de compraventa del suelo son considerados sólo como transferencias y no como incremento del producto bruto en la contabilidad económica de un país. Asimismo, muchos sistemas fiscales no consideran que ello agregue valor y la compraventa de suelo no tributa impuesto al valor agregado” (Morales Schechinger, 2007, p. 2).

<sup>3</sup> Jaramillo (1994, 2003) reformula algunos de los aspectos planteados por otros autores (específicamente Marx) e incorpora nuevas nociones sobre los tipos de renta. Al respecto, expresa que las “rentas primarias” poseen tres modalidades: absoluta urbana, que es la que comparten todos los terrenos urbanos independientemente de sus circunstancias particulares; diferencial tipo I, son las particularidades en el proceso productivo de la construcción referidas a la edificabilidad y localización; y diferencial tipo II, desprendida de la diversa intensidad aplicada a los terrenos encarnándose en un fenómeno de gran relevancia: la producción en altura. Por otro lado, detalla las “rentas secundarias” divididas en cuatro tipos: diferencial de comercio, referida a la localización; monopolio de segregación, vinculada con la disposición de pagar un sobreprecio por un sitio con una determinada identificación o estrato social; diferencial de vivienda, que también tiene una modulación paulatina en el espacio; y por último, industrial diferencial y de monopolio, que surge en la medida que haya distintas condiciones para la producción industrial en la ciudad, siendo generalmente indiferente su localización, salvo que el Estado reglamente una zona en particular

De esta forma,

el papel restrictivo de mercado formal de tierras, sumado al reciente proceso de valorización del suelo urbanizado, producto principalmente del crecimiento económico, ha aumentado la dificultad de acceder a la tierra y a la vivienda propia por parte de grandes sectores de la población en la mayoría de los países latinoamericanos (Barenboim, 2013, p. 23).

La condición formal o informal del mercado de tierras está íntimamente relacionado con el ordenamiento jurídico imperante en las distintas sociedades. Si bien, desde la academia los estudios urbanos han considerado como dos cuestiones separadas e indiferentes entre sí a los procesos sociales urbanos y a las instituciones jurídicas que tratan de regularlos, resulta imperante analizarlos de manera conjunta.

#### *El avance de la informalidad urbana*

Convirtiéndose en la segunda región más urbanizada del mundo (después de Norteamérica: Estados Unidos y Canadá), en América Latina y el Caribe, el 80%<sup>4</sup> de la población vive en ciudades. Sin embargo, su expansión urbana ha sido de carácter desigual, manifestándose con mayor profundidad en las últimas décadas a través del gran crecimiento de los denominados asentamientos urbanos informales, donde se concentra casi un tercio de los habitantes de las urbes. En tales asentamientos se superponen una diversidad de privaciones relativas al hábitat urbano, relacionadas con la educación, salud, empleo, seguridad, entre otras tantas.

Según Clichevsky (2000), en Latinoamérica se pueden encontrar dos formas principales de informalidad urbana: por un lado, aquella relacionada con la inseguridad dominial, la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler), ocupaciones de tierras, loteos irregulares y/o clandestinos. Por otro lado, la informalidad que tiene que ver con el proceso de urbanización que se relaciona con el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad, es decir, ocupaciones que carecen de condiciones urbano-ambientales aptas o situaciones de extremas densidades.

---

<sup>4</sup> <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/indicador.2858.html>

Asimismo, la informalidad urbana genera importantes impactos no sólo en el medio ambiente sino también acarrea una gran cantidad de problemas sociales: sus habitantes viven en situación de inseguridad e inestabilidad que potencia los riesgos a los que están expuestos, aparecen mercados ilegales ante la falta de provisión de infraestructura y servicios, se acumulan distintas privaciones, violaciones de derechos, y se manifiestan contextos de suma violencia que perpetúan la informalidad y pobreza, reproduciendo, en definitiva, limitaciones en el desarrollo humano y social de la población (Lefevre, Reese, *et al.*, 2016).

Paralelamente, el continuo riesgo de desalojo, la carencia de documentos de propiedad, y hasta de direcciones de residencia, producen y reproducen condiciones de marginalidad y de segregación, acentuando las asimetrías con la parte de la sociedad que está integrado en el mercado formal de tierras y vivienda.

Autores como Smolka (2003) definen la informalidad como un fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación del mismo. Particularmente, este autor expresa que una de las varias explicaciones del grado y persistencia de los mercados informales de tierra es el precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en la región latinoamericana.

Por su parte, Azuela (1998) y Fernandes (1999) remarcan en sus estudios la necesidad de cambios en la concepción del derecho de propiedad. Argumentan que la ilegalidad urbana es un reflejo del sistema jurídico de carácter elitista y de exclusión que impera en los países menos desarrollados. Es decir, que la combinación de instrumentos jurídicos que no reflejan las realidades sociales que limitan el acceso a la vivienda y al suelo urbano, junto con la falta de leyes adecuadas, ha repercutido gravemente en el proceso de segregación socio-espacial.

En relación a lo anterior, resulta importante entender que la ilegalidad urbana debe analizarse no sólo en términos de la dinámica entre sistemas políticos y de mercados de suelo, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico vigente, principalmente en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad del suelo, y al proceso general de desarrollo, legislación y gestión del suelo urbano.



### *El rol del Estado y las políticas urbanas*

Desde mediados de la década de 1980 las ciudades latinoamericanas han manifestado importantes cambios en su estructura urbana, en su tipología edilicia, en su “mapa social” y su mercado residencial, que muestran tendencias hacia la polarización y la desigualdad, tanto en la forma de estructuración territorial como en el patrón de la actividad económica y productiva. Estas desigualdades han ido provocando un proceso de exclusión social que se revela en el crecimiento de la ciudad informal y en la profundización de los contrastes socio-espaciales. Frente a estas transformaciones se han generado cambios tanto en el marco institucional, legal y administrativo de la ciudad como en la forma de las intervenciones urbanas, en busca de dar soluciones a las problemas de acceso al suelo urbano y al hábitat por parte de grandes sectores de la población (Reese, 2003).

Resulta importante, entonces, el análisis específico del rol del estado en la regulación de las instituciones jurídicas no sólo para comprenderlo sino para abordar un tema que tiene una gran trascendencia tanto en el desarrollo urbano actual como en la vida social en su totalidad que se resume en la política estatal sobre el suelo. La misma “constituye una de las dimensiones espaciales del Estado de Bienestar y la regulación pública de la división económica y social del espacio” (Barenboim, 2013, p. 24). Asimismo, dentro de la política urbana estatal, las que se encargan del mercado de suelo y la gestión del mismo cuentan con diversos instrumentos a través de los cuales el Estado intenta impactar en la construcción, configuración del territorio y también incidir en los precios de dicho mercado.

Jaramillo (2010) distingue cuatro líneas fundamentales de incidencia del Estado en el mercado de suelo urbano. La primera es la vía fiscal mediante el cobro de impuestos y otros mecanismos como la captación de plusvalías. Luego señala la reglamentación urbana vinculada a normas que modifican los indicadores, principalmente sobre los usos del suelo y las densidades constructivas. También, presenta la acción del Estado como proveedor de infraestructura, fundamentalmente las inversiones en vialidad, en espacio público y en redes de servicios. Y por último, propone el rol del Estado como agente inmobiliario, tanto como propietario de tierras como productor de espacio construido. Finalmente, el autor señala un grupo de instrumentos de intervención estatal en mercado de suelo que son utilizados con mayor frecuencia y se proponen objetivos específicos diversos, combinando varios elementos agrupados en las mencionadas categorías. Tal vez el instrumento más utilizado sea el

impuesto general a la propiedad inmobiliaria que generalmente se trata de un impuesto local, cobrado por las autoridades del gobierno de la ciudad y se justifica en que si el funcionamiento de la ciudad exige una serie de gastos de infraestructura y de operación, es lógico que quienes se beneficien de esto aporten para sostener los gastos necesarios. Su objetivo es, por lo tanto, buscar recursos para la creación, operación y mantenimiento de la estructura urbana (Jaramillo, 2010, p. 332).

Otro grupo de instrumentos de gestión de suelo no tan reconocidos pero que desde hace décadas ha habido un avance en la implementación de los mismos, son aquellos relacionados con el aumento del precio del suelo y del precio del inmueble construido, conocido comúnmente como plusvalía y que tiene una connotación de que ese aumento es algo inmerecido. Tales instrumentos son variados y se proponen diversos objetivos dependiendo de la concepción teórica sobre la renta y propiedad del suelo que inspiren su diseño. Dentro de este conjunto, se destaca la contribución de valorización (o de mejoras) que permite recuperar los costos que incurre el Estado en ciertas obras públicas, a partir de la imposición del incremento en los valores inmobiliarios que pueden atribuirse a esas inversiones gubernamentales. También se resalta la participación en plusvalías que tiene como base los aumentos en los precios del suelo que puedan ser ligados a un cambio en la reglamentación urbana que haga elevar los precios de los terrenos que experimentan esos cambios. Y finalmente, se encuentra el mecanismo de cobro por edificabilidad adicional, es decir se cobra una tasa en proporción a la construcción adicional que supera la edificabilidad básica (pero que no exceda la reglamentaria) (Jaramillo, 2010).

Por otra parte, existen instrumentos que buscan atacar el problema de los terrenos o edificaciones ociosas y

la paradoja de una escasez de tierras que obstaculiza la producción de espacio construido, y al mismo tiempo, grandes extensiones de tierra vacante. Esta escasez de tierras puede determinar que el precio del suelo se eleve y obstaculice aún más la actividad constructora (Jaramillo, 2010, p. 347).

En este grupo se encuentran los impuestos prediales para inmuebles subutilizados y tarifas progresivas (en el tiempo); el régimen de desarrollo prioritario, mediante el cual la autoridad local interesada en desarrollar ciertos lotes, impone una forma especial que obliga a

sus propietarios a construir en los terrenos en un plazo determinado y los Bancos de Tierras, mediante los cuales se busca que el Estado regule los precios del mercado de suelo ampliando esporádicamente la oferta de tierras para combatir la especulación y puedan disponer de ellas los compradores cuando escasean de lotes.

### *El control del suelo en Argentina*

En el marco de la organización política bajo la forma federal que caracteriza a la Argentina, con tres niveles de gobierno (nacional o federal, provincial y municipal), la cuestión de la distribución de competencias en torno a las políticas urbanas y de ordenamiento del territorio entre dichos niveles ha sido por mucho tiempo fuente de controversias. El país “se ha caracterizado por no contar ni con una política urbana explícita a nivel nacional ni con una ley de suelo y ordenamiento territorial como sucede en otros países latinoamericanos de régimen federal” (Reese, 2006). Esto ha provocado que la modalidad de expansión de las ciudades, la definición de los usos del espacio y el acceso al suelo y a la vivienda dependa fundamentalmente de las políticas locales y de los lineamientos formulados por los desarrolladores o urbanizadores.

Sin embargo, en los últimos años se han promovido dos proyectos de ley que intentan saldar la deuda normativa. Por un lado, el Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial,<sup>5</sup> aprobado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) es una ley marco que tiene por objetivo el establecimiento de pautas mínimas de ordenamiento territorial a través de la regulación del suelo. Y por el otro lado, el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional, presentado en el 2011 en consonancia con la Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires y se caracteriza por contar con un grado importante de desarrollo de las conceptualizaciones de los instrumentos de gestión territorial (Lanfranchi *et al.*, 2018).

En Argentina son las provincias las que ejercen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, y por ello es competencia de éstas el dictado de las normas referentes a la regulación de los mismos, así como también lo relativo al

---

<sup>5</sup> Ver en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anteproyecto\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anteproyecto_0.pdf)

ordenamiento territorial, ya que constituye una materia no delegada en el Estado Nacional. No obstante, sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires cuentan con normativa de ordenamiento territorial, aunque sin criterios comunes y sin limitaciones en el ejercicio de las capacidades en dicha materia. En las demás provincias la legislación es fragmentaria, dispersa y desactualizada.

Asimismo, especialistas del Programa de Ciudades del CIPPEC<sup>6</sup> señalan el problema de divergencia de competencias entre los niveles estatales, ya que mientras las municipalidades manejan el ordenamiento del suelo, los recursos para construir vivienda son nacionales y provinciales, a través de los institutos de vivienda que son entes autárquicos y tienen potestad para tomar decisiones autónomamente. Y fundamentalmente, se observa el problema de gobernanza dado que Argentina es un país muy descentralizado en competencias pero no en recursos, lo que genera que las municipalidades sean, en general, débiles en recursos humanos y financieros mientras el poder nacional tiene presupuesto pero presenta limitaciones para formular proyectos en conjunto con los municipios.

En definitiva, lo que se observa es un panorama con importantes problemas de gestión frente a las competencias de las esferas nacionales, provinciales y municipales y al rol que tienen otros sectores sociales como las organizaciones civiles y las empresas involucradas en el desarrollo urbano. Con lo cual, todo esto termina impactando negativamente en la implementación de políticas territoriales más equitativas y sustentables; se genera un crecimiento disperso, desorganizado y extensivo de las ciudades que eleva el consumo de tierra por habitante y encarece los costos de infraestructura y servicios urbanos; se reduce el acceso al suelo fomentado por las dinámicas del mercado que elevan el precio de la tierra, entre otras tantas consecuencias (CIPPEC, 2016)

### **Bahía blanca: entre la expansión, el desarrollo y la proliferación de asentamientos informales**

Fundada en 1828, la ciudad de Bahía Blanca se encuentra al sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, sobre la costa atlántica. Una ciudad intermedia, que posee una población de

---

<sup>6</sup> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

aproximadamente 300.000 habitantes y que cuenta con un puerto de aguas profundas, un polo petroquímico de gran tamaño, un diversificado sector comercial y dos prestigiosas universidades nacionales, que posicionan a la ciudad como una de las más importantes para el desarrollo económico y social de la Argentina.

Desde el año 2001 hasta la actualidad, Bahía Blanca ha presentado una mezcla de bajo nivel de crecimiento poblacional con una gran expansión del área urbana. De esta forma, mientras que entre 2006 y 2010 por cada 1% de incremento poblacional la ciudad se expandió un 1,7%, entre los años 2010 y 2016, por cada 1% de incremento poblacional la ciudad se expandió 5,4%. Tal crecimiento urbano fue mayormente en dirección norte y sudeste de la ciudad (CIPPEC, 2017, p. 14-15).

Con estos datos se puede visualizar que la población no ha aumentado de manera proporcional a la extensión de la mancha urbana, produciéndose un descenso gradual en la densidad promedio. Tal crecimiento de la ciudad se fue extendiendo más allá de los límites de circunvalación, dándose de “a saltos” de acuerdo a la dinámica del mercado inmobiliario y a las posibilidades de acceso al suelo.

Paralelamente, se observa que fueron quedando tierras vacantes al interior de la ciudad que por distintas razones no han sido ocupadas: por no hallarse subdivididas, no estar aprobadas o no cuentan con la factibilidad de servicios, o en otros casos debido a la escasa demanda o falta de interés de posibles compradores los propietarios las retienen hasta que surja un uso futuro más rentable. También se percibe la existencia de numerosos terrenos fiscales<sup>7</sup> que, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano (Urriza, 2016).

---

<sup>7</sup> Entre ellas se destacan 300 hectáreas del Ejército Argentino y 100 ha pertenecientes a la Universidad Nacional del Sur, así como también tierras fiscales nacionales y provinciales en el sector sur y sudoeste de la ciudad. Estas últimas representan aproximadamente 400 hectáreas de las cuales en los últimos años fueron aprovechadas para emplazar conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Vivienda. Y entre 2012 y 2014 se cedieron aproximadamente 1600 lotes fiscales a familias de recursos escasos, a través de los Programas Hábitat y Más Barrios. (Urriza, 2017).

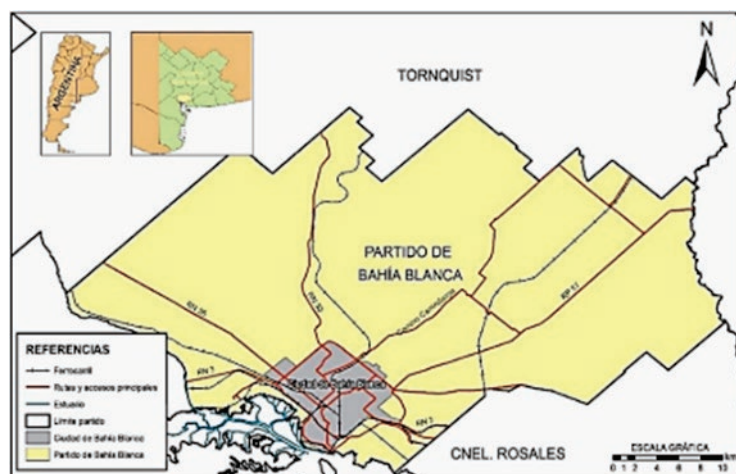


Figura 1: Ciudad de Bahía Blanca. Fuente: Garriz (2017).

Esto ha dado lugar que Bahía blanca se transforme en una urbe dispersa, con discontinuidad espacial, baja densidad poblacional y desintegrada, que supone mayores costos en materia de provisión de infraestructura y servicios urbanos esenciales. Por otra parte, las tierras no urbanizadas ubicadas entre los sectores en crecimiento y el área urbana consolidada, se van valorizando y mejorando su situación relativa, que termina encareciendo el suelo al cual no pueden terminar accediendo los grupos de menores ingresos.

Estos grupos se han ido radicando en las periferias de la ciudad (principalmente en los sectores oeste, sudoeste y sur) de manera informal en asentamientos precarios y villas, mediante ocupación y usurpación de tierras donde ven perpetuar carencias de todo tipo a lo largo de los años. Según el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP),<sup>8</sup> al año 2016 en la ciudad de Bahía Blanca se registran 27 barrios populares que albergan a más de 3600 familias distribuidas en, aproximadamente, 400 hectáreas.

<sup>8</sup> Creado por Decreto Nacional 358/2017. Entendiendo por “Barrio Popular” aquel que reúne al menos a ocho familias agrupadas o contiguas donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

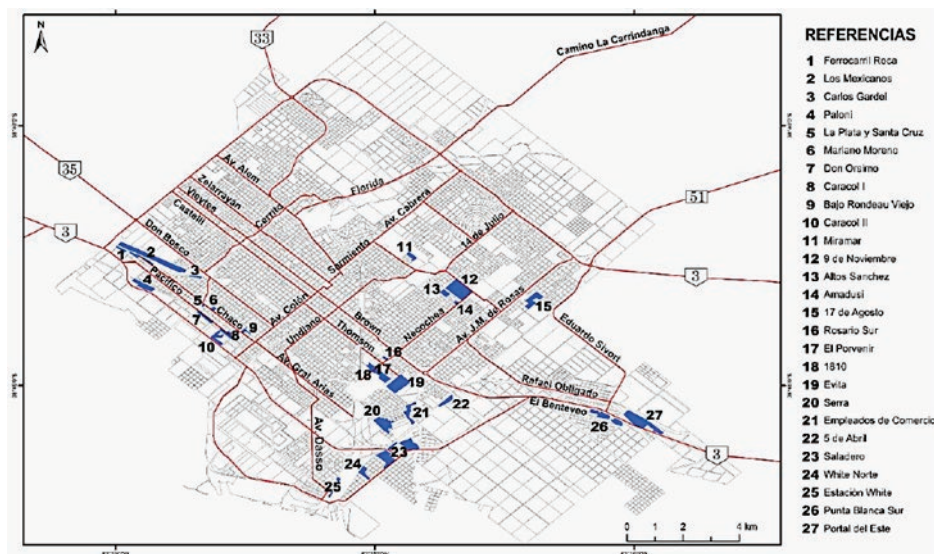


Figura 2: Villas, Asentamientos y Barrios Populares en Bahía Blanca. Fuente: Garriz (2017).

Tales asentamientos se caracterizan por poseer un alto nivel de hacinamiento, grandes déficit de infraestructura, problemas con el acceso formal a los servicios básicos como la energía eléctrica, gas natural, agua potable y red cloacal. También presentan escasez de espacios verdes y recreativos, calles de tierra, problemas de residuos, pocos espacios comunitarios, limitaciones en el acceso al sistema de transporte público, de salud, de educación y algunos asentamientos ubicados en la zona sur conviven con problemáticas ambientales y contaminantes provenientes del área portuario-industrial. Asimismo, se observa una preocupante falta de regularización dominial y la ocurrencia reiterada de intentos de usurpación de terrenos públicos y privados por parte de distintas familias en busca de una respuesta por parte de las autoridades municipales (Díaz, 2017, p. 34-38).

Es preciso señalar que la situación que se plantea en la ciudad de Bahía Blanca está enmarcada dentro de un contexto nacional caracterizado por un incremento exponencial del precio del suelo urbano en las últimas décadas, que ha afectado particularmente a las clases medias y a los sectores de menores ingresos, quienes ven limitado o prácticamente inexistente el acceso al crédito y por lo tanto al suelo y viviendas en el mercado formal.

A modo ilustrativo, según el Índice de Accesibilidad al Suelo elaborado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y que muestra los precios del suelo ofertados por m<sup>2</sup> para los años 2004 y 2013, se observa una tendencia creciente del precio promedio del suelo tanto en áreas de expansión como en los barrios consolidados.

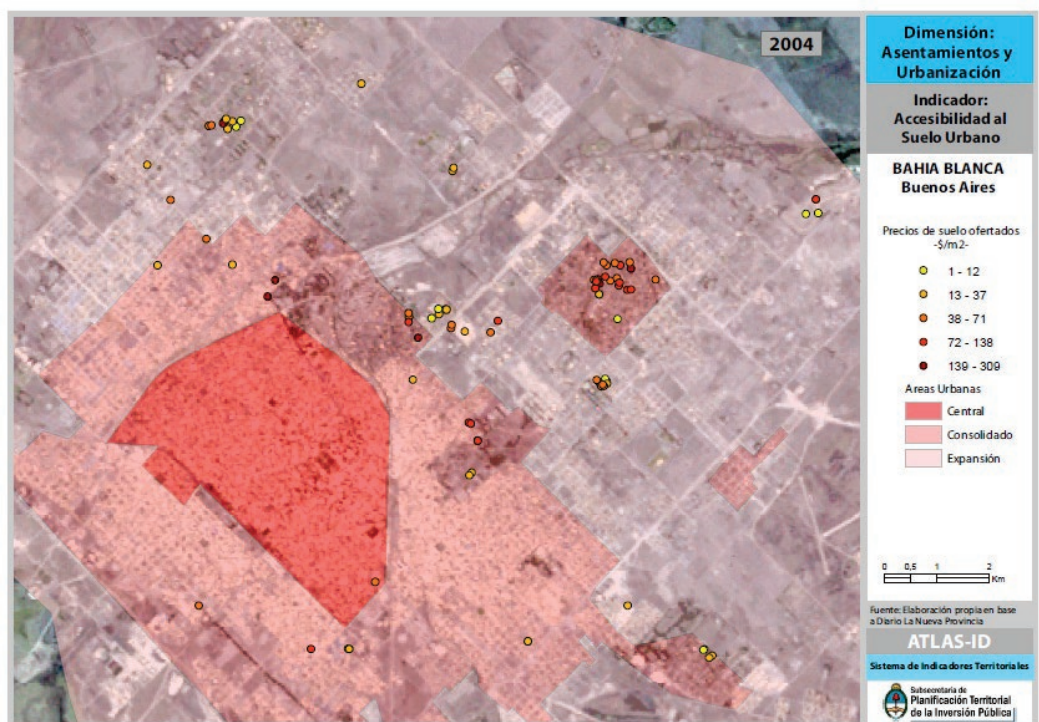


Figura 3: Precios del suelo ofertados (2004). Fuente: <https://atlasid.planificacion.gob.ar/indicador.aspx?id=87>

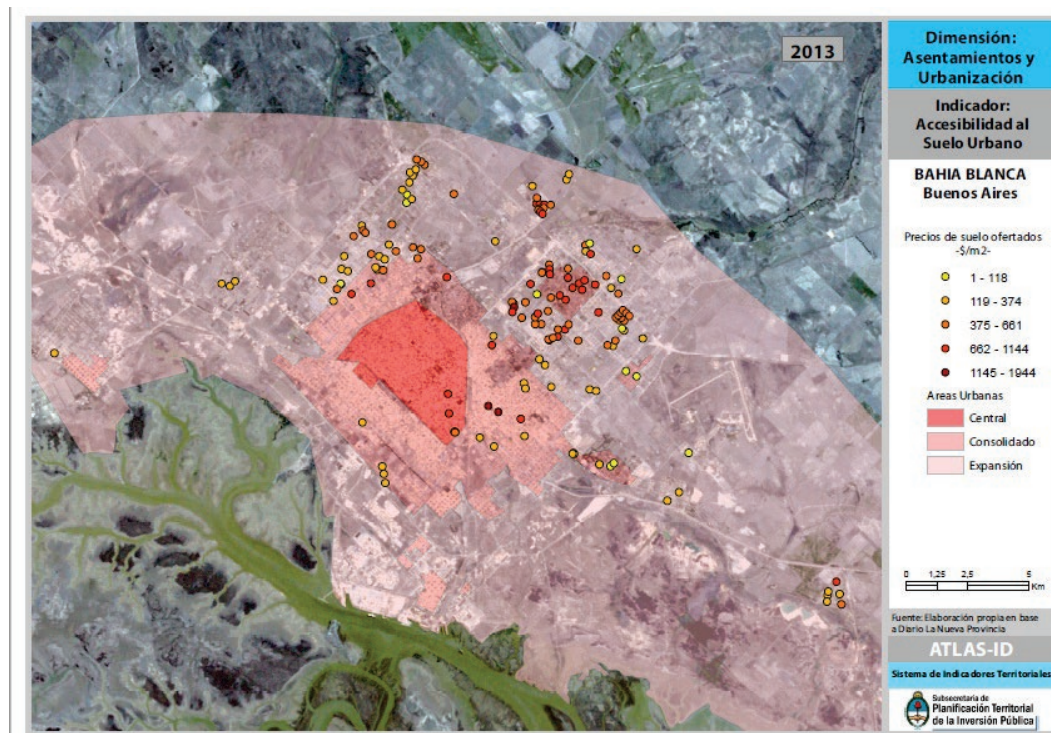


Figura 4: Precios del suelo ofertados (2013). Fuente: <https://atlasid.planificacion.gob.ar/indicador.aspx?id=87>



A todo esto se le suma la insuficiencia en la provisión de viviendas de interés social, la inadecuada inversión en infraestructura y servicios, tanto por parte de los sectores públicos como de los privados, y –en definitiva– la inapropiada distribución de los ingresos. Con lo cual, se pone en tensión el accionar de los gobiernos locales, los organismos de vivienda, la población local y los inversores privados. “La problemática presenta cuestiones estructurales que se enfrentan con la necesidad de modificaciones de paradigmas de la actuación pública, las políticas regulatorias del desempeño de los mercados y los instrumentos de regulación para el suelo urbano” (Barenboim, 2013, p. 27).

### *Gestión del suelo urbano por parte del Estado Municipal*

En la ciudad de Bahía Blanca se observa una gran falencia en materia de planificación urbana a lo largo de la historia, lo que ha repercutido en que la misma se expanda de manera incontrolada y desigual. Si bien existen antecedentes de iniciativas tendientes al ordenamiento del territorio (1909, 1950, 1960, 1970, 1986, 1999, 2005), las mismas han sido parciales, discontinuas y han estado atravesadas por fricciones de poder (Formiga y Gárriz, 2014).

Actualmente, la ciudad cuenta con un Código de Planeamiento Urbano (1993) que si bien ha sido modificado en distintas ocasiones, sigue la lógica del planeamiento tradicional, con cierta rigidez y bajo una visión mercantilista de la vivienda. En el año 2010 se sancionó el Plan Director del Periurbano Bahiense, que autorizó la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos a pesar de la existencia de una superficie de suelo privado vacante al interior del ejido urbano (Urriza, 2016). Así, ante la falta de un plan estratégico de ordenamiento territorial y la ausencia de directrices esenciales, la ciudad fue mutando de acuerdo a los intereses de los actores que concentra mayor poder.

En lo que respecta al mercado de suelo urbano, desde el Estado Municipal se han puesto en marcha algunos instrumentos en pos de gestionar de manera más eficiente este recurso. Entre ellos se destaca el Programa Hábitat y Banco de Tierras Municipal (Ordenanza N° 15.642, año 2010)<sup>9</sup> dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual se propone

---

<sup>9</sup> Ver: <http://www.bahiablanca.gob.ar/digesto/vOrdenanza.php?ord=15642>

la conformación del patrimonio público del suelo (Banco de Tierras), la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado, la producción de nuevo suelo urbanizado y la regularización dominial. Según Urriza (2016), los resultados que se obtuvieron para el año 2014 se basan fundamentalmente en los sorteos de lotes efectuados durante los años 2011, 2012 y 2014 que incluyeron parcelas de suelo ubicadas en diversas áreas de la ciudad, provenientes de remanentes planes habitacionales no concretados y de particulares con deudas que aceptaran ceder sus tierras como parte de pago. Si bien el programa<sup>10</sup> tenía como objetivo alcanzar a 800 familias, sólo se pudieron concretar a 430 (Formiga y Gárriz, 2014).

Respecto al Banco de Tierras, según la Ordenanza, el mismo estará conformado por: (a) determinados inmuebles del Estado Municipal, Provincial y Nacional; (b) los fondos originados en la venta que se practique con destino a la satisfacción de necesidades de vivienda de interés público y en las enajenaciones de inmuebles que autorice el Honorable Concejo Deliberante, en razón de su innecesidad para destinos públicos; y (c) los bienes y recursos de toda naturaleza donados o legados por personas físicas o jurídicas (art. 3º). Los recursos de los que dispone el Banco tendrán como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para vivienda de interés público y la provisión de servicios comunitarios (art. 4º). Al momento de la sanción de la Ordenanza desde el Ejecutivo se habían prometido aproximadamente 1000 parcelas que se incluirían en dicho Banco, pero en realidad esas tierras que se incorporaron pertenecían al Plan Familia Propietaria (Ley 11.423 de la Provincia de Buenos Aires), y si bien se han ido incorporando terrenos no se ha seguido lo que realmente la normativa indica y por lo tanto el Banco de Tierras se ha mantenido en una especie de nebulosa y no se ha ejecutado como debería.

Por otra parte, el Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico (Ordenanza N° 17.515)<sup>11</sup> sancionado en febrero del 2014, propone un conjunto de medidas que intentan promover la incorporación de tierra ociosa y no urbanizada al mercado, priorizando los suelos vacantes dentro del área urbana por sobre la zonas complementarias del ejido y, según la disponibilidad de servicios y cobertura de transporte

---

<sup>10</sup> El programa se vio frustrado en dos ocasiones. Por un lado, 500 lotes en los barrios Maldonado, Villa Serra y Stella Maris, iban a ser ofrecidos a la venta según las posibilidades socio-económicas de los postulantes, pero el sorteo se interrumpió por falta de provisión de infraestructura básica que debería proveer Aguas Bonaerenses (ABSA). Por otro lado, 60 manzanas de tierras, propiedad del ferrocarril, no fueron alcanzadas por el plan debido a que la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) no dispuso su venta (Gárriz y Formiga, 2014).

<sup>11</sup> Ver: <http://www.bahiablanca.gob.ar/digesto/vOrdenanza.php?ord=17515>

público que ya se haya provisto, alcanzando tanto al suelo de propiedad privada como suelo fiscal. Tal programa involucra fracciones o macizos de suelo indiviso, y antiguos loteos que han tenido nula o escasa ocupación, que no cumplan el plazo de tres años para la ejecución de obras en los inmuebles declarados de parcelamiento y/o construcción obligatorias. Según los datos provistos por el portal de Gobierno Abierto de la ciudad, esta disposición involucra 9.104 inmuebles baldíos que comprenden una superficie de 1.772 hectáreas

Asimismo, en la Ordenanza de sanción del programa establece (art 4º, c) que una de sus fuentes de financiamiento serán los recursos obtenidos de la Tasa Progresiva al Baldío, cuyo propósito es imponer un gravamen al suelo ocioso, y la Contribución de mejoras por acciones estructurales, que busca captar plusvalías, ambas incorporadas en el ejercicio 2014 de la Ordenanza Fiscal.<sup>12</sup> Según datos suministrados por Gobierno Abierto del municipio bahiense, hasta fines del año 2017 no se han registrado ingresos percibidos por concepto de estos instrumentos mencionados.

Pese a la implementación de estos programas por parte del Gobierno local que efectivamente han logrado la incorporación de terrenos públicos como oferta de terrenos urbanizados y la construcción de conjuntos habitacionales en los mismos, y también se ha podido avanzar en la movilización del suelo ocioso, los resultados obtenidos han sido parciales y las normativas se encuentran desactualizadas frente a los nuevos enfoques que en materia de política de gestión del suelo se vienen imponiendo en los últimos años en varias ciudades del país y de la región latinoamericana.

Frente a este panorama, en septiembre del 2016 el Concejo Deliberante de Bahía Blanca aprobó mediante la Ordenanza N° 18.675<sup>13</sup> su adhesión al articulado, disposiciones y lineamientos de la Ley Provincial de Buenos Aires N° 14.449<sup>14</sup> de “Acceso Justo al Hábitat”. La misma surge como una importante alternativa de marco para replantear la planificación urbana que se ha mantenido hasta la actualidad.

Luego de varios años de discusión y de trabajo en conjunto entre las organizaciones civiles y universidades públicas, en medio de fuertes resistencias y oposición de distintos

---

<sup>12</sup> <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/movilidad/doc/Ordenanza-Fiscal.pdf>

<sup>13</sup> Reglamentada en el Decreto Municipal N° 1.175/2017.

<sup>14</sup> Reglamentada por el Decreto Provincial N° 1.062/2013, cuya autoridad de Aplicación es el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

sectores de poder, la Ley provincial fue aprobada en el año 2012. Dicha normativa viene a modificar algunos aspectos de la Decreto Ley N° 8.912/77 (de la Provincia de Buenos Aires) que proponía ordenar el territorio, regular el uso, la ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, pero de una manera bastante rígida. En consecuencia, con el correr de los años se fue disminuyendo la posibilidad de acceso a la tierra por parte un gran porcentaje de la población, aumentando la exclusión y mercantilización del suelo.

La nueva Ley provincial 14.449 plantea la generación de distintos instrumentos y herramientas que permiten una gestión eficiente y justa del territorio, otorgándole al Estado un papel fundamental en el mercado de suelo, que busque recuperar y distribuir los beneficios, que controle la expansión urbana y que provea una oferta de tierras accesibles, especialmente a los que carezcan de una vivienda propia. Asimismo, dicha ley brinda un importante protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones civiles, entendiendo que el problema del acceso al hábitat es una responsabilidad estatal y que para abordarla de manera integral se necesita el trabajo conjunto con las familias afectadas y las organizaciones que las representan.

Uno de los instrumentos que dicha normativa presenta es el Programa de Integración socio-urbana (art. 4°) que busca fundamentalmente la radicación de la mayor parte de la población de aquellos barrios que han sido originados a partir de una toma de tierra, realizando relocalizaciones únicamente en ciertas situaciones críticas (reordenamiento urbano, hacinamiento o factores de riesgo), y buscando poner el valor lo ya construido por los propios vecinos. Es decir, se busca transformar a las villas y asentamientos precarios en barrios integrados y equiparados con su entorno. Si bien no se explicita los mecanismos y acciones mediante las cuales se va a implementar el programa, resulta de gran importancia la aplicación de este tipo de instrumentos que permitan por ejemplo, hacer excepciones en cuanto medidas de lotes, calles, espacios verdes, etc.; la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura; la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran; la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental; y la regularización dominial. Todo esto sin perder calidad en el proceso de reurbanización y estableciendo las únicas razones o motivos (extremos) en los cuales se necesitan relocalizar las familias.

Otro de los instrumentos es el Programa de Zonas Especiales y Reservas de Tierra (art. 5º), el cual otorga la posibilidad de que el Municipio a través de los planes y normas urbanísticas establezca en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacante u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de proceso de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. Este programa va de la mano del Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico y el Banco de Tierras Municipal analizado previamente.

El Programa de Consorcios Urbanísticos (art. 8º), por su parte otorga la posibilidad de ejecutar proyectos de urbanización o edificación conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, de esta manera se da la posibilidad de generar suelo urbano aun cuando el Municipio no dispone de tierras fiscales y se produce, así, una sinergia con los propietarios particulares que a su vez se ven beneficiados por la acción del Estado.

Finalmente, los Programas de Lotes con servicios (art. 9º) se refieren a aquellos proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de una vivienda básica, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevas. Este programa retoma la experiencia de muchas organizaciones que lograron solucionar su problema de vivienda, mediante la cual la organización ofrece la tierra donde se realizan las obras de infraestructura básica, y luego las familias adjudicatarias, organizadas, van autoconstruyendo sus viviendas y logrando mejoras para el barrio (Asociación Civil Madre Tierra, 2016).

Por otra parte, resulta relevante el sistema de financiamiento de estos programas que plantea la normativa. En este sentido se crea la Contribución al Desarrollo Urbano (art. 20º), que deberá agregarse en las Ordenanzas Impositivas y la misma establece a favor de la Municipalidad el derecho de participación en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, como efecto del acto administrativo, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable. Esto plantea que con parte de esas valorizaciones se pueda beneficiar a toda la sociedad, y en particular se desarrollen proyectos de hábitat social. En el artículo 24º se establece que el porcentaje de participación municipal correspondiente a la renta diferencial urbana será como

mínimo el 10% del mayor valor real generado. No obstante, el Concejo Deliberante puede determinar un porcentaje menor de por razones de equidad y justicia distributiva. Por otra parte, las entidades de bien público y las personas de escasos recursos quedan eximidas de este cargo.

También, se ordena la creación de una cuenta especial denominada Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la mejora del Hábitat (art. 29°), administrada por la Secretaría de Infraestructura y compuesta por los recursos generados por la Contribución al Desarrollo Urbano (el tributo por plusvalía urbanística), por los préstamos del Fondo Fiduciario Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat de la Provincia de Buenos Aires<sup>15</sup> y los bienes incorporados en el Programa de Lotes, mencionado anteriormente.

Los recursos de esta cuenta tienen como asignación y fin específico la compra de tierras que tengan como destino ejecutar proyectos de integración socio urbanístico de villas y asentamientos y/o desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo. Dándole la prioridad a proyectos de Producción Social del Hábitat, es decir, aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva (art. 31°). Sin embargo, a la fecha no se ha podido avanzar mucho en esta cuestión en la ciudad.

## **Reflexiones**

En un contexto donde se está imponiendo un nuevo modelo de intervención en materia urbanística y fundamentalmente en cuestiones de políticas de gestión del suelo urbano, tendientes a superar la visión tradicional dicotómica de ciudad formal-informal imperante en la mayoría de los países de América Latina, surge la necesidad de realizar un análisis del alcance de estas medidas en pos de lograr una mayor y mejor acceso urbano.

---

<sup>15</sup> Art. 37° de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, Provincia de Buenos Aires.

El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en la región es señalada como una de las explicaciones del grado y persistencia de los mercados informales de tierra. La desregulación del mercado de suelos y la lógica mercantil con la que opera el mismo parece haber exacerbado la distribución limitada y poco justa de los usos del suelo.

Las particularidades del suelo como su escasez relativa, su carácter no reproducible, y su oferta inelástica, hacen que el mercado sea de una competencia monopólica en el cual se estructuran precios diferenciales a lo largo y ancho de la ciudad que provocan grandes disparidades.

Como ocurre en distintas ciudades de América Latina y en Argentina, Bahía Blanca se caracteriza por tener un proceso de urbanización discontinuo, con una expansión territorial por encima del crecimiento poblacional, que provocan efectos que repercuten en toda la población y también en las medidas de política. Por otra parte, la existencia de una importante cantidad de asentamientos informales en la ciudad, manifiesta un cuadro alarmante ante la falta de políticas activas referidas a los vacíos urbanos, a la inexistencia de parámetros tributarios que contribuyan a limitar la especulación, y a la escasa oferta de tierras aptas para usos residencial o proyectos de vivienda social.

La adhesión municipal a la Ley Provincial de Buenos Aires 14.449 de Acceso Justo al Hábitat surge como una importante alternativa de marco para la implementación de políticas tendientes a mejorar las problemáticas que se materializan en la ciudad en cuanto a la vivienda y hábitat, como así también para replantear la planificación urbana que se ha mantenido hasta la actualidad. No obstante, se debe tener presente que para lograr resultados, se deberían crear mecanismos que garanticen su aplicación efectiva y sus sustentabilidad en el tiempo.

También, resulta necesario y urgente la promoción de una ley nacional del hábitat y de ordenamiento territorial que brinde a los diferentes niveles de gobierno instrumentos tanto para la planificación territorial como para el desarrollo urbano, desde una perspectiva integral y que brinde un marco general de referencia y defina incentivos institucionales, jurídicos y financieros para que cada jurisdicción se dote de planes y normativas específicas adecuadas a sus condiciones sociales, ambientales, económicas y territoriales

Asimismo, sería interesante que en la ciudad se avance en la aplicación de mecanismos que regulen y limiten la propiedad inmobiliaria privada, otorgando el permiso a construir o desarrollar en determinado lugar bajo determinadas circunstancias. Se entiende que estableciendo una reglamentación de los usos de los suelos urbanos y las densidades constructivas de la ciudad se puede lograr un control sobre-ganancia o renta del suelo que se genera. Es decir, que si se regula y se establecen eficientemente los derechos de desarrollo de la ciudad de Bahía Blanca se podría reducir la captación total de la renta de la tierra por parte de los propietarios de la misma.

Por otra parte, pese a que se han implementado el Programa de Movilidad Suelos y se ha incorporado la Tasa Progresiva al Baldío y la Contribución de Mejoras por Acciones Estructurales, no se ha podido avanzar en dar respuesta a la demanda habitacional y movilizar los extensos terrenos ociosos. Se requiere entonces un cambio de paradigma por parte de los planificadores urbanos, todavía se observa una alta resistencia sobre la participación del Estado en la captación de plusvalías y es escasa la información con la que se cuenta. Resulta necesario un sistema de valuación de terrenos clara y actualizada, que permita la implementación de un incremento progresivo de las tasas sobre los baldíos y así evitar la concentración de la tierra.

Además, probablemente la mayoría de los desarrolladores de la ciudad estarían de acuerdo con este sistema ya que se tendrían las reglas claras y fundamentalmente, porque aún el desarrollo de proyectos inmobiliarios continuaría. Resulta imprescindible, entonces, reducir la especulación inmobiliaria y aplicar imposiciones tributarias que realmente “duelan” e incentiven a vender o invertir en los terrenos ociosos. Como así también sería interesante que se exija que parte de lo desarrollado se destine a vivienda de interés social o a proyectos de carácter comunitario, permitiendo una mayor integración de los distintos sectores de la población bahiense a los servicios que brinda la ciudad.

Por otra parte, se observa la necesidad de diseñar un plan urbano y de desarrollo de la ciudad que contemple soluciones habitacionales para las personas con menos recursos, que en los tiempos que corren cada vez son más, entendiendo a la vivienda social como parte de la ciudad para implementar políticas que busquen integrar dichas viviendas al funcionamiento de la ciudad y generando centralidades tanto en los barrios que se crean como los que ya se encuentran asentados.



Resulta importante, además, tener presente que el problema del acceso al hábitat es una responsabilidad estatal y que para abordarla de manera integral se necesita el trabajo conjunto con la sociedad y las organizaciones que las representan. Fundamentalmente, es interesante el establecimiento de procedimientos de gestión participativa que otorgue una mayor eficacia a la planificación urbana a través del involucramiento de las comunidades, garantizando al mismo tiempo la responsabilidad política de los funcionarios

Finalmente, que el Código de Planeamiento Urbano se haya modificado por última vez hace más de veinte años confirma la urgencia de revisar la normativa vigente, actualizarla. Para ello, es preciso superar las resistencias y falta de información sobre el tema y, fomentar el accionar del gobierno local para administrar los recursos eficiente y equitativamente logrando una redistribución a favor de los sectores más vulnerables de la ciudad.

## **Bibliografía**

Azuela, A. (1998). El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad, en Smolka y Mullahy (Ed.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Baer, L. (2013). *Principios de economía urbana y mercados de suelo, en Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.

Barenboim, C. A. (2013). *El Mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario, Argentina*. Teseo.

Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. División de Medios Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL.

Díaz, L. A. (2017). *Políticas de integración urbana. Un análisis del caso de Bahía Blanca* [Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Sur].

Fernandes, E. (1999). Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización, en Smolka y Mullahy (Ed.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Formiga N. y Gárriz E. (2014). La problemática de la vivienda, los conflictos e instrumentos de gestión en la ciudad de Bahía Blanca [XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata].

Jaramillo, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

Lanfranchi, G. *et al.*, (2018). *Hacia una legislación del hábitat en Argentina* [Documento de Políticas Públicas, Área de Desarrollo Económico, Programa de Ciudades]. CIPPEC

Lefevre, C.; Reese, E. *et al.* (2016). *Cap. II: Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado en Derechos Humanos en la Argentina, Informe 2016*. CELS

Morales Schechinger, C. (2005). Algunos efectos de las reglas del mercado de suelo [en Curso de educación a distancia sobre mercados del suelo en ciudades latinoamericanas, Lincoln Institute of Land Policy].

Morales Schechinger, C. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano [en Curso de educación a distancia sobre mercados del suelo en ciudades latinoamericanas, Lincoln Institute of Land Policy].

Programa de Ciudades de CIPPEC (2016). *Hábitat. Diálogos Institucionales*. CIPPEC.

Programa de Ciudades de CIPPEC (2017). *Hacia un plan de desarrollo urbano integral para Bahía Blanca. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificación*. CIPPEC.

Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad [en Curso de Gestión Urbana en Lima, Perú. Lincoln Institute of Land Policy].

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. *Revista Medioambiente y Urbanización*, (65), 3-22.

Smolka, M. O. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra, en Smolka y Mullahy (Ed.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Urriza G. (2016). Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate. *Revista QUID 16*, (6), 281-320.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2089>

Urriza, G. (2017). El suelo, soporte y mercancía del crecimiento urbano. Algunas consideraciones sobre la ciudad de Bahía Blanca, en Garriz (Comp.), *Dinámica urbana y el proceso de crecimiento en contextos diferenciados: estudios de casos* (pp. 89-131). Editorial de la Universidad Nacional del Sur, Ediuns.

NUEVOS ABORDAJES PARA EL ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS. EL CASO DE PUERTO NORTE, CIUDAD DE ROSARIO

Natalia Carla Feld<sup>1</sup>

## Resumen

Por su escala y por sus características, Puerto Norte se inscribe en el marco de lo que la bibliografía caracterizó como Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y, dentro de estos, los denominados *Water Front*. Desde la década del 80, éstos intentan configurarse como una forma alternativa de intervención urbana, capaz de resolver gran parte de dificultades propias de la planificación urbana de épocas anteriores. En esa orientación son visualizados como intervenciones puntuales que pueden ser llevados a cabo en plazos medianamente cortos y con efectos multiplicadores. La alternativa de los GPU es reciente por lo que sus lógicas, los instrumentos requeridos para su gestión y los modos de evaluar el éxito o fracaso, aún requiere ser estudiada y analizada desde distintas perspectivas.

El objetivo del presente trabajo es, por un lado, analizar los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la gestión de Puerto Norte, en el marco de los debates actuales sobre políticas de recuperación de plusvalía urbana en Rosario. Por otro, comprender la relevancia que adquiere la incorporación, en las distintas instancias de evaluación, de los factores y procesos que se encontraron por detrás y los determinaron. De esta manera, es posible comprender la progresiva incorporación de la noción de plusvalía urbana en relación con proceso de puesta marcha del Proyecto Urbano y en la consecuente modificación de las lógicas de acción pública.

En los últimos años, gran parte de la bibliografía dedicada al análisis de los GPUs en general y de Puerto Norte en particular, ensayó distintos modos de examinar la eficiencia y eficacia de los instrumentos de gestión del suelo. En el presente trabajo, se pondrá en evidencia de qué modo es imprescindible realizar este análisis a partir del contexto en el que fueron

---

<sup>1</sup> [nfeld@ungs.edu.ar](mailto:nfeld@ungs.edu.ar), Universidad Nacional de General Sarmiento.

formulados, los procesos que los hicieron posibles y de las condiciones de posibilidad de cada momento.

**Palabras clave:** Plusvalía urbana, instrumentos de gestión del suelo, Grandes Proyectos Urbanos.

## Introducción

Por su escala y por sus características, Puerto Norte se inscribe en el marco de lo que la bibliografía caracterizó como Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y, dentro de éstos, los denominados *Water Front*. Desde la década del 80, éstos intentan configurarse como una forma alternativa de intervención urbana capaz de resolver gran parte de dificultades propias de la planificación urbana de épocas anteriores. En esa orientación, son visualizados como intervenciones puntuales que pueden ser llevados a cabo en plazos medianamente cortos y con efectos multiplicadores. La alternativa de los GPU es reciente por lo que sus lógicas, los instrumentos requeridos para su gestión y los modos de evaluar el éxito o fracaso, aún requiere ser estudiada y analizada desde distintas perspectivas.

Uno de los principios rectores de los GPU se refiere a la posibilidad de generar nuevas formas de asociación público-privada. Este se podría situar como uno de los posibles motivos por los cuales la implementación de proyectos urbanos de estas características modifican las lógicas de acción pública y las formas de poder político (Pinson, 2011). Esto es así en tanto instrumentos de gestión del suelo posibilitan desde lo público organizar la construcción de la ciudad, creando el marco para regular la acción privada. El estudio de estos instrumentos, en relación con los procesos que se encontraron por detrás, constituye un buen vector analizador para dar cuenta de qué manera se manifiestan los cambios en los modos de acción pública producto de la gestión del GPU.

El desarrollo de Puerto Norte se puede comprender como corolario de dos procesos que se desarrollaron, aunque con distintas temporalidades, de manera simultánea. En primer lugar el de formulación y puesta en marcha del proyecto, y en segundo lugar, el de

redefinición de las lógicas de acción pública<sup>2</sup> verificada, entre otras, en la progresiva incorporación de la noción de plusvalía urbana y sus posibilidades de redistribución.

Para posibilitar este abordaje, se propone un abordaje descriptivo y exploratorio que posibilite el análisis del proceso de formulación e implementación de los instrumentos de gestión, como herramienta para comprender las articulaciones que se producen por detrás de la formulación e implementación de un GPU.

Las fuentes documentales utilizadas son Planes e instrumentos realizados para Rosario, Ordenanzas, Convenios Urbanísticos, Actas acuerdo; Versiones Taquigráficas del Concejo Deliberante de momentos considerados claves para el desarrollo; Publicaciones académicas de los distintos momentos del proceso.

A partir de esta estrategia analítica, se espera a partir del análisis de estos dos procesos (puesta en marcha de Puerto Norte y redefinición de las lógicas de acción pública) y del grado de reciprocidad establecido entre ambos, complejizar el abordaje de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en Rosario en general y en Puerto Norte en particular. De esta manera es posible dar cuenta de la relevancia que adquiere la consideración de los factores que determinaron a ambos procesos, en la posterior evaluación de los mismos y en el análisis de las posibilidades de captación de plusvalía urbana en Puerto Norte.

En el desarrollo del presente trabajo, en primer lugar, se realizará un recorrido por la bibliografía que analiza las posibilidades de los instrumentos en términos de capacidad de captar plusvalía urbana en Puerto Norte.

En segundo lugar, y con el objetivo de establecer el grado de reciprocidad entre ambos procesos, se realizará un análisis descriptivo tanto de los factores que determinaron la formulación y puesta en marcha de Puerto Norte, como del de modificación de las lógicas de acción pública verificada en la resignificación de los instrumentos y la progresiva incorporación de la noción de plusvalía urbana en la gestión de la ciudad.

---

<sup>2</sup> En este trabajo se entiende a la noción de acción pública tal como fue definida por Pinson (2011): “como un conjunto de dispositivos que permiten, según las modalidades que pueden variar en el tiempo y en el espacio, movilizar actores y recursos, coordinar y hacer coherentes intervenciones diversas para alcanzar los objetivos definidos colectivamente” (p. 32).

Por último, se plantean algunos interrogantes acerca del modo en el que se desarrollaron los procesos posteriores a la aprobación de la normativa básica en Puerto Norte y a la incorporación ampliada de la noción de plusvalía urbana en los instrumentos de gestión en la Ciudad de Rosario.

### **Debate en torno a los instrumentos y la plusvalía urbana**

Desde principios de la década del 90, se comenzó a instalar en los debates urbanos, la noción de “Captación de Plusvalía Urbana” como alternativa para generar ciudades más equitativas. Estos debates fueron en gran medida trasladados a América Latina a partir de las recomendaciones del BID, Banco Mundial y Naciones Unidas (Furtado, 1997; Smolka, 2013) . En esta misma línea, en 1993 el *Lincoln Institute of Land Policy* comenzó el Programa para América Latina mediante el cual se financiaron investigaciones relacionadas con la reformulación de los instrumentos y la necesidad de recuperar la Plusvalía Urbana.<sup>3</sup>

Efectivamente, en América Latina, el estudio de los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana fue abordado desde variadas perspectivas. Parte de la bibliografía propuso metodologías para caracterizar los tipos de rentas (Jaramillo, 2003) y estimar las magnitudes de las rentas generadas (Borrero Ochoa, 2003); la clasificación en grupos y subgrupos según la base punible utilizada para el cálculo (Carmona, 2005; Smolka, 2013); el análisis de los mismos en el marco de una política de redistribución de las rentas en el territorio, entre otros (Furtado, 2000; Cuenya, 2012).

En Rosario, la discusión sobre los instrumentos de gestión, tuvo especial relevancia a partir del proceso de puesta en marcha de Puerto Norte que, como todos los Grandes Proyectos Urbanos, iba a implicar un aumento tan importante como sectorizado de la renta urbana en dichos terrenos (Cuenya, 2012). En este contexto, la captación de plusvalía urbana comenzó a ser percibida como herramienta para contrarrestar posibles procesos de segregación, propios de estos procesos. Esta mirada se introduce en Rosario a partir un estudio de Consultoría realizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) dependiente del CONICET (Cuenya *et al.*, 2004a) Con anterioridad a la realización de este

---

<sup>3</sup> Ver <https://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe>

Estudio, la noción de Plusvalía Urbana no formaba parte de las condiciones de los instrumentos en la Ciudad de Rosario.

Posteriormente se retomará este estudio a los efectos de reconstruir el proceso de reformulación de los instrumentos en la ciudad de Rosario, sin embargo en este punto resulta indispensable dar cuenta de cómo fue abordado este análisis y cuáles son los debates que se encontraron por detrás. Efectivamente, Cuenya en este estudio realizó un relevamiento detallado de los instrumentos de gestión del suelo en Rosario, y analizó los mismos en función de la posibilidad de captar plusvalía urbana. En tal sentido afirma que la realización de Puerto Norte se realizó a partir de la normativa existente (Ordenanza de Urbanización) y que ésta no incorpora la noción de recuperación de plusvalía urbana, poniendo en evidencia la falta de adaptación de la normativa (Cuenya y Pupareli, 2006). La autora propuso explicar el proceso de movilización de Plusvalía Urbana asociado a la nueva normativa identificando cuál es el monto de plusvalía posible de ser atribuido a las actuaciones del Estado, cómo se distribuye esa plusvalía entre el municipio y el sector privado, entre otros.

También en relación al estudio de los instrumentos de plusvalía urbana en Rosario, Oscar Bragos, analizó dos tipos de instrumentos. Por un lado el “Régimen Diferencial para el Desarrollo de Proyectos Edilicios Especiales”, los puestos en práctica en los lotes frentistas a la Avenida de la Libertad y Avenida del Huerto (Ordenanza 7.799/04); en el Área Central (Ordenanza 8.243/08) y en el Primer Anillo Perimetral (Ordenanza 8.244/08). Por otro lado, las compensaciones obtenidas por la Ordenanza de Urbanización mediante los Convenios Urbanísticos en los Grandes Proyectos Urbanos. En relación con este instrumento afirma que “en esos acuerdos se establece cuál será la retribución que el desarrollador deberá realizar en compensación por los mayores beneficios obtenidos por la definición de los indicadores urbanísticos” (Bragos y Mazzaro, 2011, p. 16). El autor cuantifica los ingresos percibidos a partir de la Ordenanza de Urbanización (Fondo de tierras y obras de Infraestructura) y los distingue de aquellos obtenidos por fuera de dicha Ordenanza, para Espacios Públicos y pavimentos. A estos últimos los analiza en términos de recuperación de plusvalía urbana (Bragos y Mazzaro, 2011, p. 17).

En relación a la compra de tierras para vivienda social, Bragos reconoce que es una forma de lograr un desarrollo social más equitativo. Sin embargo, aclara que “de todas maneras, en el caso de Puerto Norte, esto se hace con los fondos que ingresan por la



Ordenanza de Urbanizaciones y no por los nuevos instrumentos de compensación (captura de plusvalías)” (Bragos y Mazzaro, 2011, p. 19). En este sentido, rescata la gestión de la Municipalidad en tanto garantiza la provisión y el mantenimiento de los espacios públicos por parte del capital privado como forma de recuperar el paseo costero. Sin embargo, critica que la generación de este espacio público revaloriza los proyectos inmobiliarios que se encuentran en sectores ya valorizados de la ciudad (Bragos y Mazzaro, 2011). Al igual que Cuenya, Bragos recupera la necesidad de implementar instrumentos de captura de Plusvalía Urbana como forma de distribuir los beneficios de los desarrolladores inmobiliarios. En sus postulados, reconoce que los instrumentos implementados por la Municipalidad apuntan a generar equidad y cohesión territorial, pero propone ampliar los casos de aplicación de estos instrumentos (Bragos y Mazzaro, 2011, p. 20).

En esta misma línea Viadana y Añaños se proponen analizar el impacto del desarrollo de Puerto Norte sobre el barrio lindero, denominado Refinería, en relación con la generación de plusvalías. Al respecto concluyen que, a pesar de detectarse una variación en los precios del suelo, como consecuencia de las posibilidades de construir mayor cantidad de metros cuadrados, el límite se impone a partir de las limitaciones consecuencia del reducido tamaño de la mayoría de los terrenos en el barrio (Viadana y Añaños, 2014).

Por su parte, Barenboim aborda los instrumentos de regulación urbana que fueron implementados en Puerto Norte incorporando la complejidad del Barrio Refinería y Pinchincha. La autora postula al proceso de Puerto Norte como un laboratorio de políticas urbanas en tanto allí se implementó por primera vez la figura de Plan Especial, de Plan de Detalle y de Convenio Urbanístico (Barenboim, 2016, p. 5). Acuerda con Cuenya en que las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización no se adecuan a las rentas extraordinarias que se producen como consecuencia de los GPU (Barenboim, 2015, p. 11). Sin embargo, Barenboim afirma que el caso de Puerto Norte que “la política urbana promueve la inversión privada para la ejecución de las obras y la realización por parte del Estado de la planificación y gestión del proyecto urbano, captando los beneficios generados”. (Barenboim, 2014, p. 72). La autora, al igual que Bragos, afirma que las obligaciones que se implementaron por fuera de la Ordenanza de Urbanización, referidas a la posibilidad de generar nuevos espacios públicos, corresponden a captura de Plusvalía Urbana, no obstante aclara que “no está definida aún como instrumento” (Barenboim, 2015, p. 11).

La incidencia de BID en la gestión Urbana de Rosario tuvo su correlato directo en una publicación realizada en el 2015 denominada “Gestión Urbana, Asociaciones Público-Privadas y Captación de Plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina”. Se trata de una extensa publicación en la que se valora a Rosario como “pionera en la implementación de este tipo de mecanismos de redistribución de la riqueza fruto de la actividad urbanística” (Terraza, Pons Ginés, Soulier y Juan, 2015, p. 68) y afirma que los beneficios en áreas como Puerto Norte fueron captados a través de lo que el Plan Urbano Rosario denominó “mayor aprovechamiento urbanístico” entendido como compensaciones producto del beneficio generado por el cambio de normativa aprobado. En este punto el documento afirma que:

Por tanto, además de las cesiones obligatorias de suelos para zonas verdes y equipamientos (10% y 5% respectivamente) y el pago de las obras públicas (infraestructuras de servicios, vialidades y espacios públicos), se estableció en cada una de las Unidades de Gestión el pago de un “precio compensatorio”. Este monto se destina en forma directa o indirecta a la realización de otras obras del entorno o de otro lugar y/o para comprar tierras para vivienda social (Terraza *et al.*, 2015, p. 68)

Por su parte, Galimberti (2016) analiza las posibilidades de los instrumentos desde la mirada de las políticas públicas. En su análisis retoma los postulados de Cuenya para dar cuenta de las limitaciones de los instrumentos en cuanto a las posibilidades de cálculo de los beneficios económicos y de distribución en términos de equidad. Particularmente establece las limitaciones en la evaluación de estos instrumentos a partir de, por un lado, que los mismos fueron formulados durante la ejecución de Puerto Norte y, por el otro, en el hecho de que aún no se encuentran finalizados los emprendimientos por lo que no es posible mensurar su éxito en términos de redistribución de los beneficios (Galimberti, 2016, p. 571). Por otro lado, interesa retomar sus postulados en cuanto al análisis del lugar que ocupa el Estado en estos procesos:

Vemos entonces, que el poder del capital y las potenciales plusvalías urbanas influyen ampliamente en la definición y delineación de las políticas públicas. De manera que, la administración estatal se posiciona como medio posibilitante de la maquinaria especulativa inmobiliaria, cediendo ante la presión de los grandes promotores. Si bien el Estado aplica instrumentos de captación de plusvalías para beneficio público, los mismos no resultan suficientes para contrarrestar las problemáticas que suceden en las áreas lindantes a estos proyectos. A su vez, durante el desarrollo de la definición de las políticas a aplicar no se realiza un análisis crítico complejo que involucre los

diversos temas y sectores, perjudicados y beneficiarios, que conforman la ciudad (Galimberti, 2016, p. 578).

Por último, Peinado también se propone evaluar la implementación de la figura de convenio urbanístico en términos de su capacidad redistributiva. Para ello postula que éstos pueden ser considerados como mecanismos de recuperación de plusvalía urbana, pero a partir de la Ordenanza 8.973/12 que reglamentó su implementación. En este punto aclara que, hasta la aprobación de esta Ordenanza, no estaba claro cómo se determinaba la plusvalía urbana que era apropiada por parte del Estado. (Peinado, Barenboim, Lagarrigue y Nicastro, 2018, p. 24). Para ello, recupera la figura de “Régimen especial para mayor aprovechamiento por incremento de altura” y la estimación del monto de la contribución prevista en la Ordenanza N° 7.799/04 (referida solo a la “Recalificación normativa para los lotes frentistas a las Avenidas de la Libertad y del Huerto”). Por último, reconoce que las superficies destinadas en espacio público y equipamiento donadas en el área del emprendimiento, no tienen efecto redistributivo (Peinado *et al.*, 2018, p. 32).

En cuanto al esfuerzo por evaluar la gestión, en función a las posibilidades redistributivas de la captación de plusvalía urbana, los autores afirman que “Los convenios urbanísticos (...) así como el régimen especial para mayor aprovechamiento, son instrumentos conectados al principio de generación y recuperación de plusvalía y poseen objetivos del tipo redistributivos, tanto de los beneficios como de los costos del desarrollo urbano (Peinado *et al.*, 2018, p. 5).

En el presente trabajo se propone retomar el análisis de estos autores para estudiar la relevancia que adquiere el análisis de los factores y procesos que se encontraron por detrás, tanto de la formulación de estos instrumentos, como de la puesta en marcha de Puerto Norte. Desde esta perspectiva, se propone estudiar el papel de la progresiva incorporación de la noción de plusvalía urbana en el devenir de ambos procesos. Este análisis posibilita, por un lado, interrogarse en qué medida resulta pertinente valorar a los instrumentos utilizados en Puerto Norte, en términos de capacidades de captación de plusvalía urbana y sus posibilidades de distribución, y por el otro, permite mensurar en qué medida se modifican ciertas lógicas de acción pública ante la puesta en marcha del GPU.

## **La gestión de Puerto Norte: factores, estrategias y condiciones de posibilidad**

Durante la década del 90, la ciudad de Rosario asumió un rol protagónico en los debates sobre los instrumentos y sus posibilidades de regulación. Parte fundamental de este protagonismo residió en la actuación de la Oficina del Plan Director, calificada como un “verdadero laboratorio Urbanístico” (Sanchez Pombo, 2001). La producción de esta Oficina se centró en el estudio en los instrumentos de regulación del suelo existentes y sus posibilidades de adecuación ante los modos de crecimiento y consolidación de la ciudad en esos años.

El resultado más importante de ese proceso fue la aprobación, en el año 1997 de la Ordenanza de Urbanización N° 6.492/97<sup>4</sup> que será determinante para el desarrollo de la Ciudad de Rosario en general y de Puerto Norte en particular. Especialmente a partir de la incorporación de la figura de Convenio Urbanístico.<sup>5</sup> Esta fue la que otorgó las condiciones de posibilidad para que, ocho años después, se ensayara un modo de gestión del suelo a través de la incorporación del capital privado en los procesos de toma de decisiones.

Efectivamente, la Ordenanza de Urbanización fue un instrumento innovador –para el momento en el que fue formulado– dado que incorporó las condiciones, las compensaciones, y las etapas administrativas requeridas para la aprobación de las nuevas urbanizaciones. Estas compensaciones son estimadas según la superficie de terreno a urbanizar y se proponen dar respuesta a la infraestructura necesaria para el crecimiento y consolidación de la ciudad. Por otro lado, esta Ordenanza es la que posibilitó la implementación del “Programa de Urbanización Integral”<sup>6</sup> que establece las condiciones para la habilitación de tierra vacante

---

<sup>4</sup> Esta Ordenanza se aprobó como resultado de un proceso iniciado en 1993 que intentaba organizar, desde nuevos criterios, los modos de expansión de Rosario y estableció las condiciones para el crecimiento y consolidación de la ciudad.

<sup>5</sup> 4.2.4 Programas por Convenio Urbanístico en suelo urbanizable: áreas a donar a la Municipalidad: “deberá garantizarse en caso de barrios privados, la donación de las calles perimetrales a la urbanización....” 4.3.2.3 Niveles de exigencia para trazados y áreas a donar al dominio público: Nivel de exigencia 4: “deberán donar además, una superficie adicional equivalente como mínimo al 10% de la superficie remanente de la fracción, una vez descontadas las áreas destinadas a trazados y las exentas de la obligación a donar, detalladas para el nivel de exigencia 2, con destino a espacio verde público, más una superficie equivalente como mínimo al 5% - calculada de la misma manera- con el destino a futuro equipamiento a ampliación de dicho espacio verde público” (MCR, Ordenanza de Urbanización, 1997).

<sup>6</sup> Tal como se consigna la Ordenanza Complementaria N 7893/05 en su Artículo N 2.- “La urbanización de la 2ª Fase del Desarrollo del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Puerto Norte se enmarca en los Programas de Urbanización Integral, según lo dispuesto en la Ordenanza N 6492/97, apartado 4.2.2. y queda sujeta a las condiciones establecidas para Convenios Urbanísticos - apartado 4.2.4. - debiendo cumplimentarse con lo dispuesto en la presente, en un todo de acuerdo con lo estipulado en la Ordenanza Básica”

con destino urbano, regula la donación de espacios verdes y la provisión de servicios de infraestructura. Los terrenos de Puerto Norte, por sus dimensiones, se encuadran en el Nivel 4, por lo cual los desarrolladores deben donar el equivalente al 15% del terreno (una vez descontada la superficie afectada por servidumbre administrativa). La donación puede hacerse efectiva mediante un terreno acordado con la Municipalidad o el equivalente en dinero. Asimismo, la Ordenanza exige la ejecución de toda la infraestructura necesaria para las nuevas urbanizaciones.

Sin embargo, las posibilidades que otorgan de los instrumentos no son condición suficiente para posibilitar la posterior instancia de realización del proyecto. Como veremos a continuación, el proceso de puesta en marcha en Puerto Norte solo fue posible a partir de la correlación de intereses que se estableció entre el sector público y el privado, como consecuencia de la reactivación del mercado inmobiliario y el cambio de gestión del 2003. Es decir que, a partir de la resignificación de esta Ordenanza, bajo estas nuevas condiciones de estructura, fue posible el paso de los ejercicios morfológicos sobre Puerto Norte, a la formulación de la Ordenanza Básica para su ejecución en el 2005. Es decir, del proyecto a los instrumentos, como instancia previa hacia la transformación del territorio.

Efectivamente, es posible situar el inicio de las reflexiones proyectuales sobre Puerto Norte a principios de la década del 90, a partir de la realización del “Seminario Internacional de Proyectos Urbanos. Puerto Norte”.<sup>7</sup> Las posibilidades de reconversión de este sector de la ciudad ya habían comenzado a ser instalados a partir del estudio en 1987 de un trabajo financiado de manera conjunta por la Municipalidad de Rosario y por el Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales (CURDIUR) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario. El mismo fue solicitado por la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad, a través de la Oficina del Plan Director y coordinado por Isabel Martínez San Vicente.

---

<sup>7</sup> Este seminario se realizó en el año 1991 y condensó los primeros ejercicios proyectuales para ese sector de la Costa, en consonancia con las reflexiones sobre la ciudad del Concurso de las 20 ideas para Buenos Aires realizado en 1986. Se trata de las primeras experiencias de Argentina en la puesta en crisis de la planificación tecnocrática, en donde se comprende al Proyecto Urbano como alternativa para posibilitar el desarrollo de la ciudad.

A partir de estos debates, se aprobaron las primeras normativas<sup>8</sup> sobre este sector de la ciudad. Aunque algunas más genéricas y otras más específicas, estas preparaban el camino para la posterior aprobación de la Ordenanza Básica para Puerto Norte. Sin embargo, retomando el hilo argumentativo, se requirió una fuerte reactivación del mercado inmobiliario a nivel nacional, para que fuera posible la aprobación del instrumento específico para la gestión de Puerto Norte, la Ordenanza Básica.

Para comprender brevemente este proceso, es necesario tener en cuenta que en el año 2001, se presentó al Concejo Municipal un primer Anteproyecto de Ordenanza en el cual se fijaban las condiciones, los usos y los indicadores urbanísticos para Puerto Norte. Ante el cambio de autoridades en el 2003, se identificaron algunas limitaciones que dificultaban la posibilidad de gestión. Especialmente porque los términos de realización de cada proyecto y sus indicadores constructivos, se encontraban definidos de manera general para todo el proyecto en su conjunto, restringiendo las posibilidades de negociación y acuerdo con cada uno de los propietarios. Esta es una de las razones por la cual el anteproyecto fue retirado del Concejo Deliberante en el 2004 y luego de la realización del “Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas”, en septiembre de 2005, se logró la aprobación por unanimidad de la Ordenanza N° 7.892/05 referida al “Plan Especial 2º Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz. Puerto Norte”. Se trató de un paso indispensable para posibilitar la concreción del proyecto y en este instrumento se condensaron gran parte de los debates que se venían realizando sobre ese sector de la ciudad.

Esta Ordenanza dividió al sector en Unidades de Gestión según las condiciones de dominio de cada terreno, se establecieron los trazados generales, las normas de reparcelamiento y constituyó las áreas de preservación histórica. Por otro lado, incorporó la complejidad del Barrio Refinería. Simultáneamente, en el marco técnico administrativo, según las Normas Urbanísticas Particulares, Puerto Norte se inscribió en términos de Plan Especial (Ordenanza Básica), que prevé la división del área en Planes de Detalle, (Ordenanzas Complementarias) para cada Unidad de Gestión.

---

<sup>8</sup> En 1996, se aprobó la integración de la “Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz” mediante Ordenanza 5.271/96. Posteriormente, en 1999 se sancionó la Ordenanza N° 6.895 que aprobó el proyecto presentado por IRSA para esos terrenos. (MCR- Ordenanza N° 6.895/99). En el período comprendido entre 1996 y 1999 se aprobaron las ordenanzas requeridas para que los terrenos que comprendían al “Plan Especial Segunda Fase del Centro de Renovación urbana Raúl Scalabrini Ortiz” (Puerto Norte) sean nombrados como “Distritos Transitorios”. Se trata de terrenos que no tienen índices urbanísticos y que requieren la aprobación de normas especiales para su urbanización.

Con esta estrategia el Municipio logró que las posibilidades de negociación y acuerdo se establezcan para cada Unidad de gestión, de manera independiente, según las condiciones de dominio y los lineamientos morfológicos aprobados. En síntesis, el Municipio adoptó el siguiente esquema: la Ordenanza Básica establece, entre otras cuestiones, los lineamientos generales del Plan Especial, los trazados viarios, define las áreas de protección histórica. Pero las condiciones de urbanización referidas a la morfología, el FOS, el FOT de cada predio, se acuerdan mediante el diseño de un Plan de Detalle<sup>9</sup> que se acuerda con cada uno de los desarrolladores de manera particular a través de un Acta Acuerdo, ambos constituyen el Convenio Urbanístico. Estos, a su vez, deben ser aprobados en el Concejo Deliberante a través de una Ordenanza Complementaria (Ordenanza N° 7.893/05).

Retomado la estrategia de gestión adoptada por la Secretaría de Planeamiento, la diferenciación en sectores utilizando los principios del Convenio Urbanístico tenía como objetivo re-articular los procesos público/privados de toma de decisiones, otorgándole al privado la posibilidad del beneficio, siempre que el mismo asuma una contraparte acordada con la Municipalidad. En efecto, la posibilidad de acordar los términos de cada urbanización a partir de la figura de Convenio Urbanístico, posibilitó la incorporación de una nueva exigencia por fuera de la Ordenanza de Urbanización. Se trata de la incorporación de nuevos espacios públicos en terrenos de dominio privado, a partir de la figura de “servidumbre administrativa de uso público” y el monto necesario para consolidarlo y mantenerlo. A pesar de no estar regulada por ninguna ordenanza específica, con esta obligación la Municipalidad se propuso garantizar los fondos requeridos para la consolidación y el mantenimiento de los espacios públicos en Puerto Norte, sin comprometer fondos propios.

---

<sup>9</sup> Tal como se explica en la primera Ordenanza Complementaria N° 7.893 “El cuerpo normativo completo de Puerto Norte, quedará integrado por una Ordenanza Básica y siete Ordenanzas Complementarias, las cuales serán remitidas en forma sucesiva para su aprobación. Esta particular organización de la norma, responde a la complejidad del área, la diversidad de situaciones que incorpora, la multiplicidad de actores involucrados y la necesidad de pautar tiempos diferentes de desarrollo. La Ordenanza Básica delimita el área de actuación del Plan Especial, define su estructura general, los trazados viales y espacios públicos y acota las 7 Unidades de Gestión en que se divide el sector a los efectos de la implementación de una programación particular. Se incorporan también a la Ordenanza Básica, los cambios normativos considerados necesarios para la renovación del tejido residencial perimetral (Barrio Refinería) y la calificación de las Unidades de Gestión N° 1 y 2 y parte de la 3, como Áreas de Preservación Histórica (APH) cuyas precisiones en cuanto a políticas de preservación y/o sustitución serán desarrolladas en las Ordenanzas Complementarias correspondientes. Las Ordenanzas Complementarias incluyen las precisiones establecidas para cada Unidad de Gestión: identificación catastral, afectaciones, condiciones para la edificación (ocupación en planta, alturas, máximo edificable, recovas, subdivisión de parcelas), usos admitidos y criterios de preservación en las Unidades de Gestión calificadas como APH. También se incorporan en el texto normativo complementario, las obligaciones que deberá cumplir el urbanizador, las etapas y plazos de la urbanización”.

### *La plusvalía urbana como problema*

Tal como quedó expresado en el breve recorrido bibliográfico realizado, se observa un esfuerzo en analizar la gestión de Puerto Norte en términos de sus posibilidades de captación de plusvalía urbana. Recuperando la preocupación de estos autores, resulta interesante interrogarse ¿En qué medida la normativa utilizada en Puerto Norte, logró incorporar alguna obligación relacionada con la posibilidad de captar plusvalía urbana en su sentido estricto?<sup>10</sup>

En el Cuadro 1 se resumen las compensaciones que la Municipalidad pudo exigir en cada una de las Unidades de Gestión.<sup>11</sup> Se incorporan los datos de superficie del terreno y los metros cuadrados habilitados solo a los efectos de brindar una referencia adicional. No se incorporan en este cuadro las obligaciones referidas a la materialización de las calles y los servicios, dado que las mismas no son consideradas compensaciones.

		sup terreno	sup admitida	FOT	m2 (15% Ord. Urb.)	m2 servidumbre	cuadras
2005	UG5 Torres Dolfines	16.834	76.000	4,5	2.525	422	12
2006	UG2 Forum	21.030	41.120	2,0	3.886	11.000	17
2007	UG2 Ciudad Ribera	21.592	49.253	2,3	1.000	17.000	60
2008	UG1 Metra	80.040	117.000	1,5	5.000	37.000	149
2008	UG6 Complejo Maui	25.000	81.000	3,2	1.800	11.000	112
2008	UG4 Manzana 279	18.205	35.590	2,0	no	8.387	29
2008	UG4 Manzana 376			1			
2010	UG2-2 Decreto 35.019	21.592	49.253	2,3	1.526	15.473	60

Cuadro 1: Compensaciones exigidas en Puerto Norte 2005-2010. Fuente: Kozak y Feld (2014).

Como puede observarse, no se verifica una correlación entre los indicadores urbanísticos aprobados y la cantidad de superficie afectada a servidumbre administrativa exigida como compensación y los montos requeridos para posibilitar la consolidación de dichos espacios. En trabajos anteriores se observó que probablemente “los valores reflejados en la tabla respondan en primer lugar a las vicisitudes de cada una de las negociaciones directas entre los representantes de la Municipalidad y los desarrolladores, y también a sus coyunturas particulares” (Kozak y Feld, 2014, p. 443).

<sup>10</sup> Aquí es necesario realizar la siguiente aclaración. Sí se incorporaron estas variables, en las tasaciones que se requieren para estimar las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización. Sin embargo, las mismas no lograron dar cuenta de los valores que dichos terrenos fueron adquiriendo a lo largo del tiempo.

<sup>11</sup> Las cuadras, se refieren a una cuadra de pavimento de determinadas condiciones constructivas y se constituye como el índice que se utilizó posibilitar la actualización de la cantidad de dinero que el desarrollador se debía comprometer a aportar para la materialización del espacio público.



Es decir que, para la gestión de Puerto Norte se implementaron dos tipos de instrumentos. Por un lado, las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización y por el otro las nuevas obligaciones relacionadas con la generación de espacios públicos. La coexistencia de ambos, le otorgó a la Secretaría de Planeamiento nuevas posibilidades de negociación y la suficiente flexibilidad para acordar las condiciones de urbanización de manera particular con cada desarrollador. Es necesario tener presente que, a pesar de no tratarse *strictu sensu* de obligaciones definidas en función de la variación de la renta urbana – producto de la nueva normativa–, las compensaciones exigidas y formalizadas a través de los Convenios Urbanísticos, se postulan como importantes avances “del Estado sobre el mercado”.

Ante el esfuerzo por mensurar estas compensaciones en términos de plusvalía urbana, es indispensable considerar que la Ordenanza de Urbanización (1997) y la Ordenanza Básica (2004) se inscriben en contextos históricos y epistemológicos contrastados. En los 90, como lo mostró la bibliografía, la década neoliberal se caracterizó por el repliegue del Estado, las privatizaciones de los servicios públicos y el crecimiento de la pobreza, entre otros. Los debates urbanísticos se centraban en los proyectos urbanos, la planificación estratégica y el rol de la intervención privada, que comenzó a ser visualizada como herramienta para la reactivación de las ciudades. En contraste, el ciclo que se inicia en el 2003, que se presenta como una especie de neodesarrollismo, intentó cambiar el signo a través de políticas de mayor intervención y control. En un contexto económico caracterizado por la reactivación económica posterior a la crisis del 2001, el desafío era, tanto en las agendas de técnicos como de políticos, la posibilidad de revertir los procesos de segregación que se habían profundizado en la década anterior.

### **Los instrumentos ante las nuevas miradas**

En Rosario, el inicio de este último ciclo, se verificó a partir de un complejo proceso de resignificación y de formulación de nuevos instrumentos. La particularidad es que éste se encontró atravesado por la puesta en marcha de Puerto Norte. Se podía presuponer que, como todos los Grandes Proyectos Urbanos, este iba a implicar un aumento tan importante como sectorizado de la renta urbana en dichos terrenos (Cuenya, 2012) y a partir de allí, la

relevancia de las posibilidades que otorgaba la captación de la plusvalía urbana. La necesidad de reformular los instrumentos de gestión del suelo en esta dirección se puso en evidencia a partir del Estudio de Consultoría<sup>12</sup> realizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) dependiente del CONICET (Cuenya, 2004). Con anterioridad a la realización de este Estudio, la noción de Plusvalía Urbana no formaba parte de las condiciones de los instrumentos en Rosario, al menos en su significación actual.

Al ser el único instrumento disponible que incorporaba obligaciones y compensaciones para las nuevas urbanizaciones, la Ordenanza de Urbanización fue evaluada con el fin de comprender en qué medida las exigencias de provisión de infraestructura y la sesión del 15% de suelo podían ser comprendidas en términos de captación de plusvalía urbana. En relación a la primera, se retoman con los postulados de Cuenya y Pupareli cuando afirman que, “lo que la normativa exige como compensaciones a los propietarios o desarrolladores (el costo de las obras o porciones de suelo para espacios verdes o calles) forma parte del urbanismo tradicional” (Cuenya y Pupareli, 2006, p. 83). Por lo que en este trabajo no se consideran en términos de captación de plusvalía urbana. En referencia a la obligación de donar el equivalente al 15% del terreno, la discusión fue más compleja.<sup>13</sup> Aquí Cuenya se interroga sobre “si los cargos al desarrollador contemplados en la Ordenanza de Urbanización permiten la captación de al menos una parte del plusvalor que generan las

---

<sup>12</sup> En este Estudio, publicado previo a la aprobación de la Ordenanza Básica de Puerto Norte, se realizó un estudio sumamente minucioso de los instrumentos con los que contaba la Municipalidad de Rosario y se analizó en qué términos los mismos podrían ser reformulados para posibilitar la captación de plusvalía urbana. Paralelamente, se identificaron las ventajas y las limitaciones de los instrumentos existentes y se realizaron posibles escenarios de las variaciones en el precio del suelo que podrían producirse en el caso de aprobarse el proyecto de Puerto Norte.

En este marco, se realizó el Taller de Transferencia e Intercambio, cuyos resultados fueron publicados como Anexo a este Informe, denominado: “Resultados del Taller de Transferencia e Intercambio Realizado en Rosario el 12 de Febrero de 2004”. Dentro del debate planteado, se identificaba ese momento como oportunidad para, a través de la captación de Plusvalía Urbana, posibilitar la regulación de los desarrollos urbanos e intensificar la utilización del espacio público. En este marco, se analizó qué instrumentos se deberían reformular, cuáles tendrían que ser las bases punibles y cuál sería el objetivo de la implementación de este tipo de instrumentos desde la perspectiva de la justicia social.

<sup>13</sup> Para algunos autores tales como Smolka y Amborski (2000) la cesión de suelo es una forma de captar plusvalía urbana “en especie”. Sin embargo, si se toma como referencia la legislación colombiana, la donación de suelo no se considera como captación de plusvalía, dado que en dicho país además de la cesión de tierras, el urbanizador debe pagar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado generada por cambio de normativa (Furtado y Smolka, 2001, p. 89). En esta misma línea, en el Informe de consultoría antes mencionado, se aclara que si se hiciera el ejercicio de analizar la Ordenanza de Urbanización en términos de la capacidad de la misma de captar plusvalía urbana, la sesión del 15% de tierras, podría considerarse una forma indirecta de captura de plusvalía urbana, solo si se estimara su valor real en el mercado con posterioridad a la aprobación de los nuevos índices. Se aclara que solo indirecta porque su equivalente en dinero nunca se va a encontrar en relación con las rentas extraordinarias que se generan en torno a estos grandes desarrollos inmobiliarios.

distintas actuaciones en el proceso de subdivisión y urbanización del suelo en la ciudad” (Cuenya y Pupareli, 2006, p. 100). La respuesta a este interrogante se podría encontrar en el anexo del estudio de consultoría cuando se afirma que “las donaciones de terreno público exigidos en la Ordenanza de Urbanización no pueden considerarse como participación del Municipio en el plusvalor generado por el terreno” (Cuenya *et al.*, 2004b, p. 360) y se postula que las exigencias previstas son insuficientes ya que “no responde en rigor al principio de recuperación de plusvalía” (Cuenya *et al.*, 2004a, p. 263).

En cuanto a la necesidad de recuperar parte de las plusvalías que se generarían en Puerto Norte, el Estudio de Consultoría postuló al Convenio Urbanístico<sup>14</sup> como el único instrumento disponible con la capacidad de ser reformulado en esa dirección. Por este motivo, el Informe propone modificar esta figura, para que las compensaciones allí previstas se encuentren en función de las rentas adicionales generadas (Cuenya *et al.*, 2004b, p. 491). Se trataba, en definitiva, del punto de partida de un proceso de reformulación de los instrumentos de gestión del suelo, generado a partir de nuevas miradas sobre la ciudad. El inicio de este proceso coincide temporalmente con la realización del Concurso de Ideas sobre Puerto Norte y con la posterior aprobación de la normativa específica que posibilitaría su ejecución.

Sin embargo, como veremos a continuación, transcurrieron ocho años desde estas primeras reflexiones hasta que se implementaron estos criterios de manera general, a través de la reglamentación de los Convenios Urbanísticos establecida mediante Ordenanza 8.973/12. Se produjo entonces un desfase entre la temporalidad propia de los procesos de formulación de nuevos instrumentos –iniciada a partir de la inminente ejecución del proyecto– y la de los desarrolladores que presionaban para obtener los indicadores necesarios para dar inicio a los emprendimientos en los terrenos de Puerto Norte.

Aquí resulta necesario hacer la siguiente aclaración, la aprobación de nuevos instrumentos de regulación del suelo es compleja en tanto requiere de procedimientos, debates y consensos. Como contracara, los desarrolladores de los proyectos, se mueven con el

---

<sup>14</sup> Retomando los postulados de la entonces Secretaría de Planeamiento acerca del Convenio Urbanístico, “Se trata de un instrumento jurídico que formaliza un acuerdo entre la administración municipal y otro agente, en este caso privado, a fin de ejecutar proyectos específicos que hagan más eficaz el desarrollo de la actividad urbanística. Su instrumentación implica determinar fundamentalmente las contraprestaciones a que se obligan las partes y sus formas de control” (Levin, 2012).

síndrome de la urgencia, desde las cambiantes circunstancias del negocio inmobiliario. Es decir que la temporalidad requerida en el proceso de formulación de los instrumentos de gestión del suelo (diseño, presentación, debates legislativos, aprobación de la ordenanza) se contraponen con la del desarrollador inmobiliario que opera para obtener los índices en los tiempos que su proyecto requiere. Esta tensión se vio profundizada a partir de las resistencias que oponía el Concejo Deliberante a la aprobación de las Ordenanzas Complementarias.<sup>15</sup>

Efectivamente, entre el 2005 y el 2007 el oficialismo contaba con la posibilidad de aprobar las Ordenanzas en el Concejo Deliberante, sin mayores inconvenientes. Sin embargo, luego de la renovación del Concejo en el año 2007, se observó que los bloques de Encuentro por Rosario, Partido del Progreso Social y del Frente para la Victoria, comenzaron a exigir mayores condiciones para la aprobación de los Convenios Urbanísticos.

En síntesis, nos encontramos ante un Concejo que por distintas razones opuso resistencias a la aprobación de las Ordenanzas Complementarias y por lo tanto de los Convenios Urbanísticos. Para ello, la noción de plusvalía urbana fue utilizada en los debates parlamentarios para fundamentar la oposición. En respuesta, casi como principio de acción y reacción, el Poder Ejecutivo Municipal incorporó esta premisa en la construcción de una retórica que posibilitara defender la gestión y garantizar la ejecución de los proyectos inmobiliarios previstos para cada una de las Unidades de Gestión. Es decir que, ante las resistencias de la oposición en el Concejo Deliberante, la Secretaría de Planeamiento postuló a las obligaciones que se encontraban disponibles y que se habían podido implementar, en términos de captación de plusvalía urbana, a pesar de que éstas –como se demostró en el apartado anterior– no se encontraban estimadas de manera estricta en función de dichos principios.

Sin embargo, en el seno de estos debates se gestó la posibilidad de nuevas Ordenanzas que, aunque su ámbito de aplicación no era el del sector de Puerto Norte, fueron incorporando progresivamente las posibilidades de captación de plusvalía urbana. Algunas apuntaron a resolver problemas más amplios, como la normativa requerida para garantizar la

---

<sup>15</sup> Se trata de la instancia requerida para que los Convenios Urbanísticos (previamente acordados entre el poder ejecutivo y las empresas desarrolladoras) sean promulgados como parte de la normativa básica de Puerto Norte.

correcta tasación de los terrenos,<sup>16</sup> indispensable para luego estimar las compensaciones que el desarrollador debía realizar. Otras se encontraron en relación con la necesidad de resolver el desarrollo de lo que la Ordenanza 8.692/10 denominó “Proyectos Edilicios Especiales”<sup>17</sup> (operaciones de renovación, rehabilitación y/o sustitución edilicia). Dicha Ordenanza establece que

la adhesión al Régimen Diferencial para el Desarrollo de Proyectos Edilicios Especiales reconoce la aceptación de las compensaciones económicas a que dé lugar su aplicación, en virtud del mayor aprovechamiento urbanístico resultante de la recalificación normativa” Mediante este instrumento se le exige al urbanizador el 10% de lo que se le permita construir por encima del valor establecido en la zona.<sup>18</sup>

La adhesión a este régimen “reconoce la aceptación de las compensaciones económicas a que dé lugar su aplicación, en virtud de la mayor superficie a construir resultante de la recalificación normativa”.

El ámbito de aplicación de este régimen se encuentra restringido a Convenios Edilicios (dejando afuera a la figura de Convenios Urbanísticos) en las parcelas pertenecientes al Área Central reguladas por Ordenanza 8.243/08 y al primer anillo

---

<sup>16</sup> Se avanzó con la sanción de la Ordenanza N° 8.054/06 que modifica a la Ordenanza N° 6492/97 de Urbanización, en referencia a las áreas a donar al dominio público. Además de establecer algunas condiciones generales de la donación de tierras o su equivalente en dinero, estipula que “la tasación del metro cuadrado del predio que debiera donarse en concepto de espacios verdes públicos y/o equipamiento comunitario (...) será calculada mediante una fórmula que contemple la estimación del valor de la tierra a futuro, según el valor de la superficie a donar al momento de ejecutarse el proyecto de urbanización”. Con esta Ordenanza se intenta perfeccionar el método de avalúo de los terrenos para la posterior estimación de las compensaciones. En síntesis, a partir de esta Ordenanza, más allá de los desfases en relación con los valores de mercado, el Municipio estableció que la tasación debe realizarse una vez aprobada la norma, sino que además, que la estimación será realizada en función de los valores futuros que dicho suelo va a poseer. De todas las Ordenanzas estudiadas en relación a Puerto Norte, ésta es la primera que incorpora el concepto de Plusvalía Urbana, aunque sin hacerlo de manera explícita. Esto se produce en tanto, al establecerse en qué momento del proceso debe realizarse la tasación y aclarando que la misma debe estar calculada incorporando los valores futuros, se posibilita que en el momento de hacerse efectiva la donación del 15%, se realice a partir del precio del suelo generado a partir de la nueva normativa, que es lo que le produce la renta adicional.

<sup>17</sup> Esta figura es aplicable a “Proyectos Edilicios en Grandes Parcelas” de entre 1.000 y 5.000 metros cuadrados ubicadas en situaciones urbanas particulares y a “Proyectos Edilicios de Articulación” referido a inmuebles con restricciones de alturas en relación con grados de preservación histórica. Por lo tanto excluye a los Convenios Urbanísticos (que regulan a las parcelas de más de 5.000 metros cuadrados) utilizados para la gestión de Puerto Norte.

<sup>18</sup> Esta ordenanza restringe su ámbito de aplicación a las parcelas pertenecientes al área central, las parcelas frentistas a la Av. Pellegrini y a las Áreas de protección histórica.

perimetral al área central definido por la Ordenanza 8.244/08.<sup>19</sup> Sin embargo, al analizar la sección del Plan Urbano Rosario 2007-2017 referida a estas posibilidades de los instrumentos, se establece que:

La figura del uso de “mayor aprovechamiento urbanístico o edilicio” se establece cuando por aplicación de las Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario –a través del Reordenamiento Urbanístico, los Planes Especiales, los Planes de Detalle y el Régimen Diferencial para el desarrollo de Edificios Especiales– se otorguen indicadores excepcionales que signifiquen un beneficio extraordinario para el propietario de suelo involucrado. Los actores beneficiados con estas determinaciones normativas deben efectuar un aporte económico a modo de “precio compensatorio”, el cual queda estipulado en cada uno de los instrumentos mencionados y seguir los procedimientos que regula el municipio.

Sin embargo, hasta el año 2012, esta figura denominada “mayor aprovechamiento urbanístico o edilicio” solo se encontraba formalmente incorporada en Régimen Diferencial para el desarrollo de Edificios Especiales. Por tanto no abarcó a los Planes de Detalle utilizados para las Unidades de Gestión en Puerto Norte, ya que estos fueron aprobados entre los años 2005-2010.

Efectivamente, en Octubre de 2012 se aprobó la Ordenanza N° 8.973 destinada a reglamentar la implementación de los Convenios Urbanísticos. Mediante esta Ordenanza, se incorporó la Captación de Plusvalía Urbana de una manera más sistemática, por lo menos en referencia a las compensaciones establecidas en las nuevas urbanizaciones. La aprobación de esta Ordenanza puede ser considerada como un punto de llegada en el proceso de reformulación de los instrumentos iniciado en el 2004 a partir del Estudio de Consultoría mencionado líneas arriba.

En uno de los considerandos de esta Ordenanza, se consigna la “justa distribución de los beneficios generados por la acción pública” como una forma de retribución en beneficio público. En esta línea, el Artículo 10 incorpora la figura de “mayor aprovechamiento

---

<sup>19</sup> En este punto la Ordenanza establece “la necesidad de establecer un mecanismo más ágil y eficiente, que permita el desarrollo de Proyectos Especiales contemplados en las Ordenanzas No 8.2431/08 y 8.2441/08 regulándolos mediante un Régimen Diferencial” (MCR, 2010).

urbanístico” como variable para el cálculo de las compensaciones. Esto se realiza con el objetivo de

determinar los mecanismos mediante los cuales se establecen las compensaciones económicas que resultan de la aplicación de indicadores urbanísticos particulares, redefiniciones del trazado vial, la determinación de la estructura de espacio público, la política de preservación a impulsar - si la hubiere- y toda otra condicionante que verifique el mayor aprovechamiento surgido de la aplicación del Plan Especial y/o de Detalle objeto del Convenio.

De esta manera se incorpora en la normativa de Rosario los criterios para estimar el mayor aprovechamiento urbanístico y la estimación de las compensaciones correspondientes

Esta Ordenanza amplía el ámbito de aplicación a todas las Ordenanzas que contienen la figura de Convenio Urbanístico. Es decir que regula al “Reordenamiento Urbanístico del Área Central” y “Reordenamiento Urbanístico de Primer Anillo Perimetral” e incluye a la figura de “Programas por Convenio Urbanístico en suelo Urbanizable” prevista en la Ordenanza de Urbanización y utilizada para la gestión del Plan Especial y Planes de Detalle de Puerto Norte.

La falta de correlato entre las temporalidades del proceso de formulación de la reglamentación de los Convenios Urbanísticos y la de aprobación de la normativa específica de Puerto Norte restringió las posibilidades con las que contaba la Secretaria de Planeamiento para la gestión de Puerto Norte. Estas se reducían a las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización, las posibilidades que otorgó la figura de servidumbre administrativa de uso público y el dinero requerido para consolidar y mantener los espacios públicos resultantes. Como aquí quedó demostrado, éstas no fueron estimadas en función de la variación de la renta que define a la plusvalía urbana, sin embargo se trata de importantes logros del Estado hacia el mercado.

### **Los procesos posteriores**

Ahora bien, del desarrollo hasta aquí analizado se puso en evidencia que la aprobación en el 2012 de la Ordenanza se promulgó cuando la normativa específica de Puerto

Norte ya se encontraba aprobada. Sin embargo, desde aquel momento hasta la actualidad, se aprobaron una serie de Ordenanzas y Decretos que modificaron las condiciones iniciales acordadas mediante los Convenios Urbanísticos.

Se plantea entonces el interrogante sobre en qué medida esta Ordenanza que reglamentó a los convenios urbanísticos –y que incorporó la noción de plusvalía urbana– fue utilizada para la autorización de las excepciones, modificación de usos y subdivisión de Unidades de Gestión que se aprobaron con posterioridad al año 2012. Por otro lado, resulta relevante interrogarse –más allá de la plusvalía urbana– en qué medida se hicieron efectivas las obligaciones y compensaciones, asumidas en el momento inicial de su aprobación. Tanto el modo en el que se aprobaron las modificaciones a los Convenios Urbanísticos, como el cumplimiento de las obligaciones fueron el centro de los debates en el Concejo Deliberante.

Efectivamente en este momento, se modifica el tema central de los debates. Ya no se argumenta sobre el modo en el que se deben estimar las compensaciones y las valoraciones sobre la pertinencia de las mismas, en relación a las rentas generadas. Por el contrario, se discute sobre las dificultades en que estas compensaciones sean efectivizadas, en los términos establecidos por los Convenios Urbanísticos. Aquí resulta interesante estudiar el devenir de la Ordenanza N° 8.320/08 mediante la cual en el año 2008 se aprobó el Convenio Urbanístico que establecía las condiciones para la urbanización de las Unidades de Gestión 1 y 6. Se trata de un caso particular ya que ambas Unidades de Gestión pertenecían a la empresa Servicios Portuarios<sup>20</sup> por lo que se aprobaron mediante un único Convenio Urbanístico. En el caso de las compensaciones previstas en la Unidad de Gestión 1, la Concejala Gigliani afirmaba:

Este es un pedido de informes respecto del emprendimiento constructivo que conocemos —y se ha denominado comercialmente— como “Metra”, que a todas luces presenta un importante retraso, no solamente en las obras que son las que se van a comercializar —que también nos preocupa muchísimo—, sino el retraso en la ejecución de todo lo que tiene que ver con el espacio de uso colectivo, con la apertura de calles, con la creación de paseos, con el equipamiento comunitario; en definitiva, aquello de lo

---

<sup>20</sup> Se trata de una de las empresas cerealeras que operaban en el puerto y que se resistían al traslado de sus actividades al sur de la Ciudad, a través de demandas judiciales. Cuando el litigio se resolvió a favor del Estado y las empresas debieron dejar de funcionar en el sector, se convirtieron automáticamente en desarrolladoras inmobiliarias. Particularmente ante este escenario Servicios Portuarios –que era propietaria de la Unidad de Gestión 6– compró la Unidad de Gestión 1 en el año 2005. En el 2008 obtuvo la aprobación de la norma y en el 2011 vendió el terreno a la empresa TGLT.



que vamos a hacer uso todos los rosarinos. (Versión taquigráfica Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, 01 de marzo de 2018, p. 34).

En esta línea, el Concejal Toniolli en relación con las obras previstas en el convenio de la Unidad de Gestión 6, afirmaba:

Y no vemos que ahí esté plasmado aquel proyecto original que tenía que empezar antes de 2014, que sin embargo no empezó, empezó en 2015 y al poco tiempo se paralizó —a los 3 meses— y que después fue obteniendo... Hablamos de la empresa Maui, la que tenía la obligación a cambio de poder construir una hermosa torre en esa zona privilegiada de la ciudad, llevar adelante un proyecto importante de reconversión del Parque de la Arenera, en lo que nosotros llamamos Refinería y algunos llaman Puerto Norte, que no está hecho. No está hecho y sobre todo en sus tramos más importantes, que son todas esas pasarelas, esos paseos que debían hacerse sobre la barranca y que tienen un costo importante. No vemos tampoco máquinas (Versión taquigráfica Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, 23 de agosto de 2018, p. 45).

Por otro lado, ante los cambios en las condiciones económicas posteriores al 2015, la reestructuración de las empresas desarrolladoras y las condiciones de dominio de cada Unidad de Gestión, los debates en el Concejo Deliberante comienzan a poner en cuestión los procedimientos que permitieron las modificaciones requeridas por los desarrolladores en cada caso. En este punto resulta interesante retomar la argumentación del Concejal Monteverde perteneciente al partido Ciudad Futura, en ocasión de tratamiento de la Ordenanza 9.756/17<sup>21</sup> que modificó las condiciones y los indicadores de la Unidad de Gestión 6.

Hoy estamos aprobando 20.000 metros cuadrados más de lo que se había aprobado en su momento, un 25% más de la Unidad de Gestión 6, en el lote en particular de este emprendedor, entre comillas, aumenta un ciento por ciento la edificabilidad, de 21.000 a 42.000, descatalogamos rápidamente un pedazo de silo que está como patrimonio y sin informe del área de Patrimonio y de Preservación hoy estamos autorizando que se tumbe ese silo, que en la ordenanza original de Puerto Norte la misma Municipalidad había dicho que ese silo por cuestiones de identidad productiva y bla,bla, bla, debía mantenerse. Hoy dicen: “No, mejor, por todas esas razones, ténlo abajo”. (...) La empresa Servicios Portuarios hace un convenio con la Municipalidad para desarrollar la Unidad de Gestión 6, la Municipalidad y el Concejo le dan determinado indicadores,

---

<sup>21</sup> Esta Ordenanza modificó a la Ordenanza 8320/08.

Servicios Portuarios, dueño de la tierra, no solamente no cumple con las compensaciones, todavía no construyó ni medio departamento, sino que en el medio vende un pedazo de esos indicadores a este emprendedor que aparece ahora, es decir, sin hacer absolutamente nada, sin poner un peso de inversión vende los indicadores que este Cuerpo le entregó a Servicios Portuarios para hacer un proyecto determinado, ahora dice “no, ese pedazo no lo voy a hacer” y se lo vendo a este emprendedor” y este emprendedor además tiene la caradurez de decir: “Quiero más metros cuadrados” o sea hoy estamos inaugurando la categoría de “indicador futuro”, hoy hay causas penales por dólar futuro, acá estamos inaugurando la categoría “indicador futuro”: yo empresario me siento con la Municipalidad, acuerdo determinados indicadores excepcionales para una zona, los retengo, pasan ocho años, se valoriza la zona y digo, estos indicadores que yo conseguí para construir un proyecto, un pedacito te lo vendo a vos. Ese es el antecedente que hoy estamos generando con eso (Versión taquigráfica Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, 29 de junio de 2017, p. 21).

De esta manera, es posible por un lado, empezar a reconstruir las dificultades posteriores en el cumplimiento de las condiciones iniciales. Por otro lado, pone en evidencia que las posibilidades de los instrumentos comienzan en su formulación, pero el éxito de su instrumentación depende de una serie de variables que deben ser analizadas a los fines de comprender el proceso en toda su complejidad.

## **Notas de cierre**

El análisis del proceso de aprobación de la Ordenanza que regula la implementación de los Convenios Urbanísticos, posibilita dar cuenta de cómo los instrumentos de planificación se resignifican necesariamente cuando cambian los contextos y las miradas sobre la ciudad. Y al mismo tiempo, cómo estos procesos se inician ante las posibilidades de los Grandes Proyectos Urbanos, pero desfasados de la materialización de los mismos.

Efectivamente, el 2004 se postula como un momento clave en el que se iniciaron simultáneamente los dos procesos que se determinaron de manera recíproca. Por un lado, en ese año finalizó el Estudio de Consultoría sobre los instrumentos de gestión de suelo en relación con la posibilidad de recuperar plusvalía urbana en Puerto Norte. Por el otro, se realizó el Concurso Nacional de Ideas como paso previo para la aprobación de la Ordenanza

Básica aprobada en el año 2005, que establecería las condiciones para la materialización del proyecto.

Efectivamente, y ante la inminencia de la puesta en marcha de Puerto Norte, se inició un proceso reformulación de los instrumentos de regulación del suelo, que se desarrollará durante los 10 años posteriores. Este se encontró signado por las nuevas miradas sobre la ciudad y las posibilidades de la captación de plusvalía urbana como alternativa para revertir procesos de segregación territorial. Sin embargo, esto provocó una falta de correlato entre estas nuevas condiciones y los instrumentos disponibles para la gestión de Puerto Norte. Este desfase se profundizó a partir de la temporalidad impuesta por los desarrolladores<sup>22</sup> que limitó aún más la posibilidad de la Municipalidad de contar con los tiempos requeridos para el proceso de reformulación de estos instrumentos sin poner en riesgo la efectiva concreción del proyecto.

Hasta aquí quedó demostrado de qué manera la noción de plusvalía urbana y sus posibilidades fueron incorporándose paulatinamente. Primero desde las investigaciones académicas y desde el Informe de Consultoría realizado en el 2004. En una segunda instancia como argumento para fundamentar la oposición en el Concejo Deliberantes y en respuesta a eso, como eje en la construcción de un discurso que posibilitara legitimar las condiciones de ejecución del proyecto. Por último, aunque desfasado del proceso inicial de Puerto Norte, se incorporó esta condición a través de la reglamentación de los Convenios Edilicios y Convenios Urbanísticos.

Este es el motivo por el cual las tensiones y los conflictos que se generaron en torno a la implementación de Puerto Norte fueron los mismos que impidieron que la captación de plusvalía urbana se incorporara en los instrumentos de gestión del suelo, con la celeridad requerida, ante el inminente comienzo de las obras. Esta es la relación que se estableció entre los procesos de formulación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo y el desarrollo de los Grandes Proyectos Urbanos en la Ciudad de Rosario.

---

<sup>22</sup> La urgencia que comenzaron a tener los desarrolladores ante el inminente comienzo de la obras, se verificó en que la Ordenanza Básica de Puerto Norte y la Primera Ordenanza Complementaria correspondiente a la empresa Inversiones y Mandatos SA, formaran parte de un único mensaje del Departamento Ejecutivo y fueran aprobadas simultáneamente (CMCR, 8 de septiembre de 2005).

De esta manera quedó demostrada la relevancia de complementar el análisis de la eficacia y eficiencia de los instrumentos de captación de plusvalía urbana e incorporar las complejidades propias de los contextos en los que fueron formulados y los procesos que se encontraron por detrás. Esto es así en tanto las miradas sobre la ciudad y los instrumentos se modifican entre el momento de la formulación y el de la evaluación.

Por último y ante las dificultades identificadas en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los desarrolladores, queda en evidencia la importancia de conocer de qué manera la implementación de estos proyectos modifica las lógicas de acción pública, como paso previo para conocer escenarios posibles y contribuir a garantizar el cumplimiento de las condiciones iniciales de cada Convenio Urbanístico.

## **Bibliografía**

Barenboim, C. (2014). Evolución de la costa central y su vinculación con el gran proyecto urbano de Puerto Norte en la ciudad de Rosario. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 10, 61-81.

Barenboim, C. (2015). Análisis de los instrumentos de regulación urbana empleados en Puerto Norte y sus áreas de influencia, en Rosario, Argentina. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 2(1), 1-14.

Barenboim, C. (2016). Cambios socioespaciales en los barrios aledaños a Puerto Norte Rosario. *Cuestión Urbana*, 1(1).

Borrero Ochoa, O. (2003). Métodos de Avalúo para determinar la Plusvalía Urbana. *Lincoln Institute of Land Policy*, 1-31.

Bragos, O. y Mazzaro, P. (2011). Desarrollo urbano, equidad territorial e instrumentos de recuperación de plusvalías. Proyectos y realizaciones [Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de General Sarmiento, (2010)].

Carmona, M. (2005). Globalización y Cambios Conceptuales en el Desarrollo Urbano. Viejas Contradicciones y Nuevos Paradigmas, en Carmona y Arrese (Eds.), *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos: La respuesta de 25 ciudades*. Infinito.

Cuenya, B. (2012). Grandes Proyectos Urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia Argentina, en Cuenya, Novais, y Vainer (Eds.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*.

Cuenya, B. y Pupareli, S. (2006). Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), 81-108.

Cuenya, B., Pupareli, S., Brunstein, F., Cascella, H., Mosto, G., Di Loreto, M., ... Smolka, M. (2004a). *Análisis y proposición de métodos de recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal*. Municipalidad de Rosario, Servicio Público de la Vivienda, Programa Rosario Hábitat y Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Cuenya, B., Pupareli, S., Brunstein, F., Cascella, H., Mosto, G., Di Loreto, M., ... Smolka, M. (2004b). *Análisis y proposición de métodos de recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal*. Municipalidad de Rosario, Servicio Público de la Vivienda, Programa Rosario Hábitat y Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Furtado, F. (1997). *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: Debilidades en la implementación, ambigüedad en la interpretación*. Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, F. (2000). Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina. *Land Lines*, 12(3).

Galimberti, C. I. (2016). Políticas públicas en el desarrollo de grandes proyectos de reconversión urbana. Caso Puerto Norte en Rosario, Argentina. *Cadernos Metrópole*, 18(36), 559-582. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3612>

Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*. Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.

[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Fundamentos\\_Economicos\\_Participacion-Jaramillo\\_Samuel-2003.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Fundamentos_Economicos_Participacion-Jaramillo_Samuel-2003.pdf)

Kozak, D. y Feld, N. (2014). Los bordes del espacio público en los Grandes Proyectos Urbanos. El caso de Puerto Norte, Rosario, en Karol, Aón, Martini, Pistola y Salas Giorgio (Eds.), *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*. Universidad Nacional de la Plata.

Peinado, G., Barenboim, C., Lagarrigue, P. y Nicastro, M. (2018). *Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina, como instrumentos de gestión del suelo. Análisis de sus impactos en términos de equidad*.

Pinson, G. (2011). *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*. Universitat de València.

Sanchez Pombo, M. (2001). La evolución urbana de Puerto Norte. Desarrollo de un área industrial de la Ciudad de Rosario. Argentina. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 290. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-290.htm>

Smolka, M. O. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, Enfoque en Políticas de Suelo. [http://www.lincolninst.edu/pubs/2349\\_Implementación-de-la-recuperación-de-plusvalías-en-América-Latina--Políticas-e-instrumentos-para-el-desarrollo-urbano](http://www.lincolninst.edu/pubs/2349_Implementación-de-la-recuperación-de-plusvalías-en-América-Latina--Políticas-e-instrumentos-para-el-desarrollo-urbano)

Terraza, H., Pons Ginés, B., Soulier, M. y Juan, A. (2015). *El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/bid.pdf>

Viadana, A. y Añaños, M. C. (2014). Puerto Norte-Refinería. Plusvalía urbana y evolución del valor del suelo [Jornada de Encuentro de Investigadores].

POLÍTICA DE VIVIENDA URBANA: FORMAS FINANCIERAS EXTRACTIVISTAS EN LA ARGENTINA  
(2015-2019)

Carlos Fidel,<sup>1</sup> Raúl Di Tomaso<sup>2</sup> y Cristina Farías<sup>3</sup>

## Resumen

Desde una óptica urbana, se analizará el diseño y aplicación de un nuevo paradigma conceptual y operativo por la que transitó la estrategia de financiamiento habitacional en la Argentina, en el periodo del gobierno de la “Alianza Cambiemos”, entre los años de 2016 y 2019.

Se presentará cómo dicha Alianza realizó un giro en la política económica-social gubernamental, encauzando la misma por un recorrido neoliberal atravesado por la “bicicleta financiera”, que propició la salida de capitales líquidos, sostenida en la ampliación de la deuda externa y los nuevos acuerdos con el FMI. En ese contexto, donde se privilegió el accionar de la esfera financiera, se impulsó un modo extractivista de financiar la adquisición de viviendas por parte de un amplio segmento de la población urbana que buscaba tener vivienda propia y/o ampliar el espacio que habita.

Al final del mandato de la “Alianza” queda un sinnúmero de población afectada por las políticas aplicadas, a lo que se suma un cúmulo de preguntas pendientes de responder, tales como:

¿La comunicación por diversos medios de los préstamos PROCREAR destinados a la adquisición fueron realizadas con formato engañoso?

¿La elaboración de los préstamos indexados según UVA fue un error o fue una maniobra gubernamental intencional para extraer excedentes a parte de la población?

¿Los tomadores de préstamos indexados podrán saldar sus deudas?

---

<sup>1</sup> [chfidel@gmail.com](mailto:chfidel@gmail.com), Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>2</sup> [cfarias@unq.edu.ar](mailto:cfarias@unq.edu.ar), Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>3</sup> [rdtomaso@unq.edu.ar](mailto:rdtomaso@unq.edu.ar), Universidad Nacional de Quilmes.

Nuestras hipótesis transitan por el cauce de que fue una política habitacional que retomó los peores rasgos y prácticas aplicadas en otros países para absorber ahorros de las capas más bajas de la población de la manera más rápida posible, ofreciendo la posibilidad de acceder a la propiedad y mejora de las condiciones habitacionales. La manera en que se resuelva este conflicto dependerá de múltiples factores, pero seguramente será en un futuro, de la que se deberá hacer cargo otro equipo en el gobierno.

En esta investigación se abordará la problemática social y económica de la Argentina del periodo considerado. Para ello, inicialmente se realizará una revisión crítica de la bibliografía sobre la temática, posteriormente se usarán datos producidos por organismos estatales, centros de investigaciones, trabajos periodísticos y del ámbito académico.

Los resultados del trabajo permitirán tener una representación más precisa de lo acontecido en la fase del gobierno de la Alianza Cambiemos en materia del financiamiento habitacional. Finalmente, exploraremos en las posibilidades de abrir soluciones destinadas a encontrar salidas a los deudores de los planes de financiamiento habitacional.



POLÍTICAS PARTICIPATIVAS EN EL CONURBANO BONAERENSE: LA EXPERIENCIA DE LOS  
CONSEJOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Carolina Foglia<sup>1</sup>

**Resumen**

En este trabajo nos concentraremos en el abordaje de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, dispositivos locales del sistema de promoción y protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia de Buenos Aires, desde la perspectiva de la participación ciudadana. Consideramos que estos dispositivos institucionalizan territorialmente la participación de las organizaciones sociales locales en la política de infancia de un modo diferente al observado durante la década de 1990, el cual se centraba en la provisión de bienes y servicios y en la ejecución de tareas en el marco de programas estatales. Si bien este es un rol que las organizaciones sociales continúan desempeñando, la conformación y el trabajo desarrollado por estos Consejos jerarquiza un papel ligado al diagnóstico de los problemas locales y a la planificación de iniciativas.

**Palabras clave:** Conurbano Bonaerense, niñez y adolescencia, participación.

---

<sup>1</sup> [cfoglia@campus.ungs.edu.ar](mailto:cfoglia@campus.ungs.edu.ar), Universidad Nacional de General Sarmiento.

CAPACIDADES ESTATALES LOCALES ADQUIRIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS, EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EL CASO DE PEHUAJÓ

María Gabriela Marichelar<sup>1</sup>

## Resumen

Las políticas habitacionales han recorrido un largo camino. Si bien hay cierto consenso en la academia que las políticas habitacionales han sido diseñadas e implementadas con la impronta de estímulo a la oferta, como política sectorial, hemos identificado momentos, quiebres o nudos, donde las políticas habitacionales se integraron a las políticas urbanas, en la provincia de Buenos Aires.

La implementación del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) 2005-2015 irrumpió en el territorio en un momento en que el suelo urbano disponible era muy escaso. Los municipios asumieron un rol relevante para la implementación de la política habitacional. En ese proceso los municipios adquirieron capacidades técnicas, administrativas e institucionales que aportaron a una política urbana integrada, implementando estrategias de manejo de suelo para generar suelo urbano para la construcción de viviendas, impactando en la configuración urbana de las ciudades en la búsqueda de una ciudad integrada.

Nos proponemos reconocer en la gestión urbana local respuestas novedosas a la resolución de la política habitacional propuesta por el estado central, indagando si ésta se integra plenamente a la política urbana, redundando en capacidades estatales municipales que capitalizan la experiencia transitada en la perspectiva histórica.

Planteamos un trabajo exploratorio, analítico, de carácter longitudinal, donde contextualizamos el periodo 2005-2015, en el desarrollo de la política habitacional en la provincia de Buenos Aires en el siglo XX y lo que va del XXI. Este trabajo pone el énfasis en la mirada de la política urbana implementada en las ciudades intermedias de la provincia, y

---

<sup>1</sup> [gmarichelar@hotmail.com](mailto:gmarichelar@hotmail.com), CETSyS FTS/UNLP y CIUT FAU/UNLP.

para ello decidimos estudio de caso en el municipio de Pehuajo. La determinación de este estudio de caso resulta relevante, ya que podemos identificar la evolución de un estado local capaz de definir política urbana propia: generación de suelo urbano y programas habitacionales municipales.

## **Introducción**

Las políticas habitacionales han recorrido un largo camino. Si bien hay cierto consenso en la academia que las políticas habitacionales han sido diseñadas e implementadas con la impronta de estímulo a la oferta, como política sectorial, hemos identificado momentos, quiebres o nudos, donde las políticas habitacionales se integraron a las políticas urbanas, en la provincia de Buenos Aires.

La implementación del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) 2005-2015 irrumpió en el territorio en un momento en que el suelo urbano disponible era muy escaso. Los municipios asumieron un rol relevante para la implementación de la política habitacional. En ese proceso los municipios adquirieron capacidades técnicas, administrativas e institucionales que aportaron a una política urbana integrada, implementando estrategias de manejo de suelo para generar suelo urbano para la construcción de viviendas, impactando en la configuración urbana de las ciudades en la búsqueda de una ciudad integrada.

Nos proponemos reconocer en la gestión urbana local respuestas novedosas a la resolución de la política habitacional propuesta por el estado central, indagando si ésta se integra plenamente a la política urbana, redundando en capacidades estatales municipales que capitalizan la experiencia transitada en la perspectiva histórica.

Planteamos un trabajo exploratorio, analítico, de carácter longitudinal, donde contextualizamos el periodo 2005-2015, en el desarrollo de la política habitacional en la provincia de Buenos Aires en el siglo XX y lo que va del XXI. Este trabajo pone el énfasis en la mirada de la política urbana implementada en las ciudades intermedias de la provincia, y para ello elegimos como estudio de caso el municipio de Pehuajó. La determinación de este estudio de caso resulta relevante, ya que podemos identificar la evolución de un estado local

capaz de definir la política urbana propia: generación de suelo urbano y programas habitacionales municipales.

### **Implementación de la política habitacional en la Provincia de Buenos Aires**

Identificamos puntos de inflexión en la implementación de la política habitacional en la Provincia de Buenos Aires, interpelando las definiciones de la política habitacional, y los efectos socio-espaciales en el territorio producto de su materialización, también redefiniendo las relaciones intra e inter estatales. Desde el Primer Congreso Panamericano de la Vivienda, Buenos Aires, 1939, hasta la actualidad se construyó fuertemente la necesidad de materializar una vivienda nueva, que brinde cobijo y sanidad a la familia, como respuesta al problema del habitar. La construcción de viviendas (“llave en mano”) es vista como la posibilidad de reactivar la economía, generando trabajo y utilizando gran cantidad de componentes, donde las ganancias son apropiadas predominantemente por empresas constructoras. Casi inalterablemente se pensó en la construcción de una vivienda nueva, de 40/44 m<sup>2</sup> en lote propio, destinada a la “familia tipo”,<sup>2</sup> cuyo jefe de hogar debía tener capacidad de devolver el precio final de la vivienda en cuotas.

Identificamos momentos en los que se produjeron cortes en el paradigma dominante de resolución del problema habitacional, mediante la implementación de programas que problematizaron la relación vivienda-suelo, o el espacio que la vivienda ocupa en la ciudad. Los cortes identificados refieren no solamente a un programa, a la implementación de una política, sino también a momentos en que el Estado problematizó el manejo del suelo urbano, por ejemplo el desempeñado por la Unidad de Gestión de Inmuebles Fiscales (UGEIF, Ministerio de Economía, PBA, 2004) que propuso una mirada crítica respecto de la ocupación del suelo, su manejo y las políticas posibles para conducir el crecimiento urbano.

En este punto nos interesa particularmente recuperar la política pensada en el gobierno de Antonio Cafiero. A través del decreto 815/87 se promovió una batería de programas para hacer frente a los problemas de hábitat, reconociendo la necesidad de tierra para la

---

<sup>2</sup> El “prototipo de vivienda” no ha dado cuenta de los cambios en la constitución de los hogares, en la modalidad de alojamiento y producción que muchas veces asumen las viviendas, y en los cambios tecnológicos que favorecen un trabajo sin necesidad de desplazamiento.

localización de las familias y la obligación del Estado en la solución respecto de “tenencia y dominio de la tierra urbana”, y la emergencia de la organización social. Se puso de relieve la necesidad de considerar “la función social de la propiedad, superando el uso especulativo del recurso natural para ponerlo al servicio de las necesidades populares” (Decreto 815/87). El decreto estableció que el derecho a la vivienda se resuelve mediante el acceso a la propiedad de tierra urbana, reconociendo que el “Estado” (nacional, provincial, empresas del Estado, o fuerzas armadas) dispone de tierra vacante para resolver este problema. La política habitacional se pensó en términos urbanos, formando parte de una política urbana. Se reconoció la dimensión de los problemas urbanos emergentes y se propuso una política urbana con una batería de programas para trabajar en forma tripartita provincia-municipio-sociedad organizada.

En este momento, los lineamientos de la política habitacional asumieron que su “producto” construía ciudad, y que la distribución espacial de las viviendas en la estructura urbana también actuaba en la distribución secundaria del ingreso, en términos de política social, redistributiva. Aquí retomamos a Harvey que enunció que la matriz de la desigualdad (Harvey, 1997, p. 48) es la desigualdad de ingresos, y que el lugar que la sociedad ocupa en el espacio es el que puede pagar.

Hubo momentos donde se consideró la creación de suelo urbano, escindida de la política habitacional (1995-1999 Plan Familia Propietaria y Programas Bonaerenses de construcción de vivienda). La implementación del Plan Federal implicó una nueva centralización en la relación intra-estatal, para la construcción masiva de viviendas, en momentos de conjunción de construcción masiva de viviendas y crecimiento urbano sin control, o con controles laxos en el mercado de suelo.

En la Figura 1 identificamos temporalmente, en el periodo 1977-2015 los momentos en que se desarrollaron programas de generación o acceso al suelo y de construcción de vivienda, o momentos en los que solamente el Estado teorizó sobre la necesidad de manejo de suelo urbano para gestionar ciudades más equitativas, como el estudio de la UGEIF Unidad de Gestión de Inmuebles Fiscales, 2004, que realizó un estudio sobre vacancia de suelo en la ciudad de Moreno, promoviendo el manejo del mercado de suelo a través de la gestión fiscal.

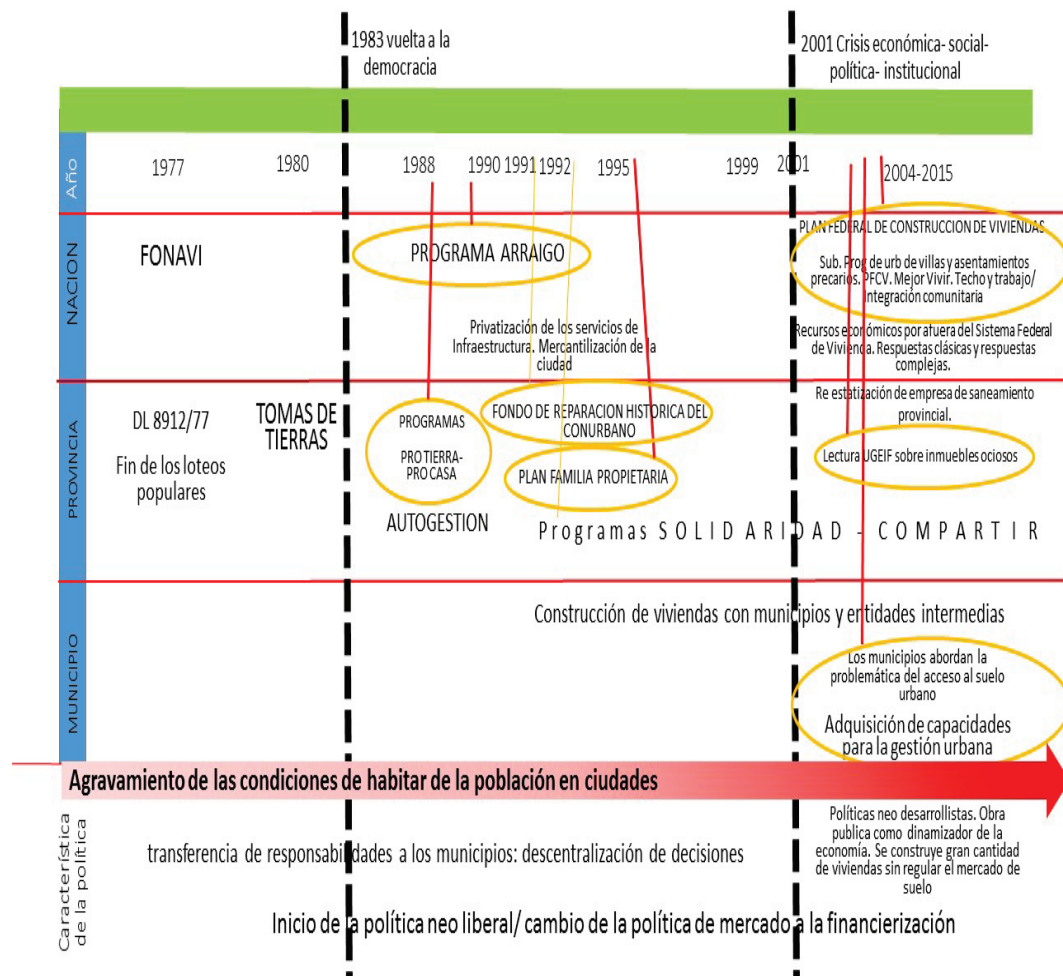


Figura 1: Síntesis de orientación y sentido de la política, programas y leyes determinantes para la gestión urbana. Fuente: Elaboración propia, 2017.

A lo largo del período 1977-2015 identificamos que la gestión urbana se tensó numerosas veces, y la ciudad se convirtió en escenario de valorización del espacio urbano, podemos determinar la orientación de la gestión urbana y el contenido del desarrollo urbano.

Clichevsky (1975) afirma que la forma que adopta la expansión depende de la existencia de controles estatales, de las características del terreno, de la subdivisión de la tierra y de los mecanismos del funcionamiento del mercado de suelo según los actores involucrados y su inserción en la estructura social. La expansión de las aéreas urbanas en las ciudades del interior de la provincia y del cordón externo del área metropolitana ha sido la forma en que han crecido las ciudades, permitiendo la ganancia de los tenedores de tierra “en engorde” (en especulación) o por pasar de área rural a área urbana. El alza de precios influye negativamente en los sectores populares de menores recursos a los que solamente les queda la

alternativa de alojarse en una pensión, en inquilinato o usurpar tierra para la posterior construcción de sus viviendas.

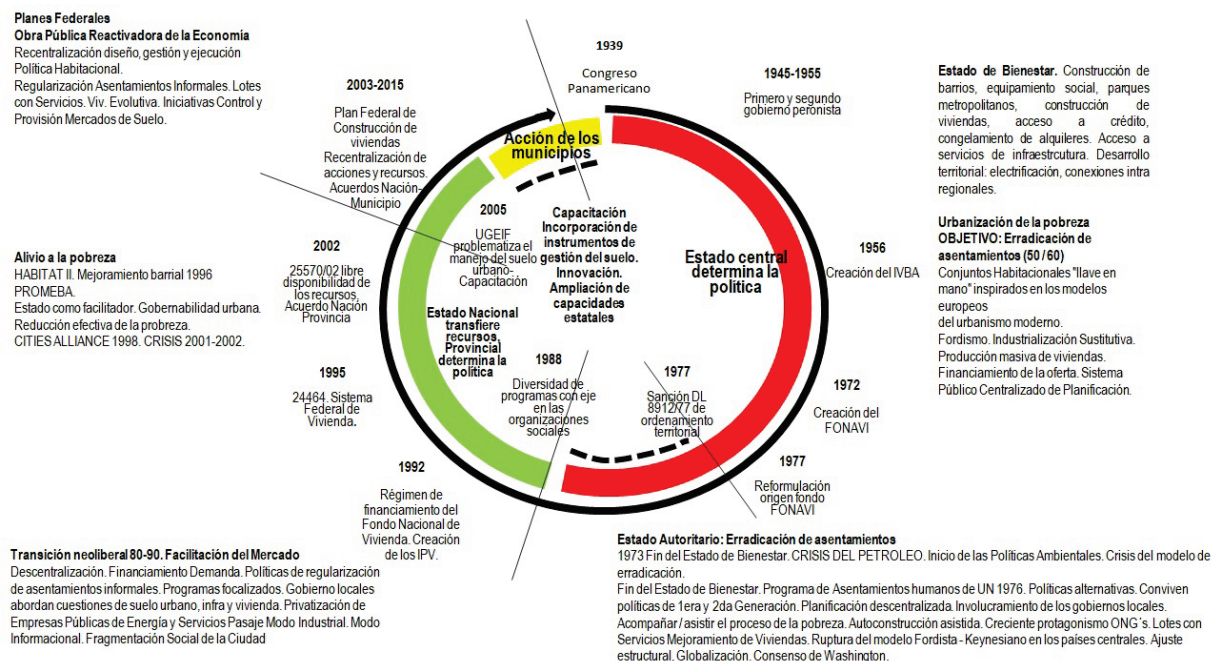


Figura 2: Identificación de los momentos en los que se problematizó el suelo como parte de la Política Habitacional. Fuente: Elaboración propia.

El análisis del Sub programa Nación Municipio del Plan Federal de Construcción de Viviendas nos permite identificar un acuerdo directo entre Nación y los Municipios, que generó una lógica diferente, rompiendo la relación dominante de subordinación Nación-Provincia-Municipio. Las políticas habitacionales, estrechamente vinculadas a la obra pública, asumieron un rol muy importante en el nivel de actividad económica y en la generación de empleo (Fernández Wagner, 2009, p. 3). Las estructuras municipales se adaptaron y adquirieron capacidades técnicas-políticas-administrativas para gestionar los programas de construcción de viviendas, asumiendo mayores responsabilidades, constituyendo un salto cualitativo en la gestión urbana local. Estos momentos nos permiten interpelar la política habitacional, la gestión urbana y las capacidades estatales desarrolladas para la mejor implementación de la política.

La conjunción de las inversiones sobre el suelo, por un lado de origen público, con la puesta en marcha del Plan Federal de Construcción de Viviendas, y por otro, de origen privado utilizando al suelo urbano como resguardo de valor, invirtiendo el excedente

económico acrecentó un proceso de estratificación social (Sbatella, 2013, p. 10), en un mercado de suelo sin regular, implicó un colapso de disponibilidad de tierra, que aumentando los precios del suelo, expulsó a más población de las ciudades o sin acceso a parte de la población; a veces generando un efecto adverso al que la política se había propuesto en un principio.

Alonso (2007, p. 18) define capacidad estatal a partir de conceptos que toma de Hildebrand y Grindle, desde un punto de vista instrumental entendiéndola “como la habilidad por parte de agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”. Podemos identificar dentro de la capacidad estatal a la capacidad institucional, en tanto competencia estatal para fijar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. Por otro lado, identificamos a la capacidad técnica que refiere a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general. La capacidad administrativa como competencia de los Estados para implementar la provisión de bienes y servicios y resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. Por último, la capacidad política, como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad incorporando la participación social en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos.

Las capacidades estatales podrían resumirse en dos dimensiones básicas, podríamos unificar las técnicas y las administrativas, reuniendo en patrones tecnoburocráticos. Por otro lado, las capacidades institucionales y políticas son dimensiones imbricadas, o sea que podríamos hablar de capacidades técnico-administrativas, por un lado, y por otro la dimensión relacional, que refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Capacidad administrativa y capacidad política constituyen los pilares sobre los cuales se estructura la capacidad estatal, tomando en consideración que administración y política están estrecha y dinámicamente interrelacionadas.



### *Gestión urbana e implementación de la política habitacional*

El sistema urbano ha ido ganando en complejidad y la financierización de la economía ha complejizado el problema, adquiriendo formas sofisticadas de reproducción del capital, que involucran al espacio. Para nuestro análisis es necesario contextualizar la política habitacional dentro de los lineamientos de la “política” de la que emana. Pírez nos indica que la gestión urbana es una actividad político-técnica, e implica una orientación de los procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses (Pírez, 1984).

Uno de los grandes desafíos de la gestión urbana hoy es poner en evidencia el funcionamiento silencioso que a lo largo de doscientos años ha cimentado el mercado de suelo y la propiedad privada. El suelo como valorización y sostenimiento de valor desató en las ciudades retención de tierras, o apropiación individual de las rentas urbanas generadas, que fueron problematizadas a partir de los años de la década de 1970, pero que no generaron políticas públicas o instrumentos que regularan el mercado. Las políticas de tierra y de vivienda fueron diseñadas e implementadas desde el gobierno provincial.

Más bien los instrumentos normativos promovieron segregación y generaron una ciudad informal al margen de la rígida normativa (DL 8.912/77). El patrón de urbanización que moldeó este Decreto-Ley consolidó una ciudad segregada y fragmentada, que se sostiene hasta la actualidad. La planificación urbana desarrollada por los municipios, se limitó desde 1977 a la formulación de planes reguladores apuntando a ordenar el uso del suelo urbano, institucionalizando la segregación espacial de las clases sociales e introduciendo la valoración diferencial del suelo, por zonas.

El rol que asumieron los gobiernos locales en el periodo 1977-2015 fue de profunda transformación, en un principio una total dependencia y sumisión del gobierno provincial y nacional, en algunos casos por imposición recibieron mayores responsabilidades. El Decreto Ley 8.912/77 estableció que los municipios son la autoridad primaria respecto del ordenamiento territorial (Art. 70).

A partir de la década del 80, comenzó un proceso de descentralización, lo que algunos autores se refieren a este proceso como de “desconcentración” de actividades, sin

transferencia de recursos y un cambio de paradigma de la gestión centralizada. Nora Clichevsky (1978) respecto de la valoración del Decreto Ley, decía

desde el punto de vista de los atribuciones delegadas en los municipios, importa señalar que los mismos carecen de los recursos humanos y económico-financieros adecuados para el desenvolvimiento de los estudios y proyectos enunciados, por los que correspondería asimismo, tener en cuenta la factibilidad real de dichos estudios.

En este mismo sentido se expresaba Pírez (1984), de manera más enfática afirmaba que “las municipalidades no tienen capacidad para garantizar un gobierno democrático”.

Producto de la persecución política y la violencia interpersonal, los investigadores que se dedicaban a las cuestiones urbanas se habían exilado y los centros de estudios habían sido desmantelados (Manzanal, 1988, p. 5). Al inicio de la era democrática las ideas para las ciudades intermedias y pequeñas no estaban en tensión, más bien las miradas estaban puestas en la ciudad metropolitana, y las dificultades de su gobierno (Pirez, 1984).

Esta situación fue modificada a lo largo de la década de los años '90, cuando actores colectivos hicieron visible sus luchas por el derecho a la ciudad, momento en que adquirió mayor territorialización la acción colectiva (Catenazzi y Quintar, 2009, p. 10). Algunos municipios asumieron la descentralización, con un rol activo, propositivo, y se capacitaron para dar respuestas a la demanda. Con posterioridad al quiebre institucional de 2001, los municipios se manifestaron como la instancia estatal con más elasticidad y capacidad de articulación para dar respuesta a las demandas sociales y en la articulación de las políticas públicas.

La municipalidad articula la red local de gestión urbana y es el núcleo de la gestión urbana local, además de ser una unidad de gestión local, un aparato político-administrativo para movilizar recursos, para producir políticas locales e implementarlas en la prestación de servicios, construcción de obras y formulación de regulaciones urbanas. Los municipios pasaron de ser la unidad mínima del sistema federal argentino, el eslabón más descentralizado con fuerte subordinación a transformarse en un lugar de innovación política, a romper con audacia los límites administrativos, políticos y técnicos en los que estaba encorsetado.

Dentro del conjunto de 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires, podemos reconocer que algunos municipios asumieron tempranamente el oficio de la planificación y la preocupación por resolver problemas urbanos, y por lo tanto, generando capacidades técnicas que quedaron instaladas. Para dimensionar esta acción, nos valemos del estudio que realizara Ríos (2017) en las capacidades estatales para la planificación por los gobiernos locales en la Provincia de Buenos Aires. La investigadora desglosa a las capacidades estatales en administrativas, políticas y para la planificación, y concluye que “para la planificación la observación a nivel provincial demuestra que del total de 135 municipios, un 73% tiene nula capacidad de planificación. Esto implica que 99 de ellos no pudieron establecer instrumentos y mecanismos para guiar las acciones hacia fines específicos y acordados de antemano”.

### **La gestión urbana a través del prisma de una ciudad del interior de la Provincia de Buenos Aires, Pehuajó**

La reconstrucción de la huella de la política habitacional en la ciudad de Pehuajó nos permite verificar que, aquí también, la irrupción del Plan Federal de Construcción de Viviendas puso en crisis a la gestión urbana local. El conflicto se manifestó a través de la escasa disponibilidad de suelo libre para la construcción de nuevas viviendas, el aumento en precio del suelo y los instrumentos de gestión adoptados. Hemos seleccionado a Pehuajó,<sup>3</sup> en tanto ciudad intermedia de la Provincia de Buenos Aires, particularizando el estudio de la gestión urbana y las capacidades locales entre los años 1983 a fines de 2015, identificando la orientación de la política urbana, el camino de aprendizajes, los instrumentos utilizados, la formación de cuadros técnicos, un proceso de marchas, contramarchas, estancamiento y acción. Estas huellas no sólo fueron físicas, también se manifestaron en la estructura municipal y en la agenda urbana de cada momento y nos permite reconstruir el “sentido” de la política implementada.

---

<sup>3</sup> Pehuajó, ciudad cabecera del Partido de Pehuajó, fue fundada en 1883. Se localiza en el noroeste de la Provincia de Buenos Aires, limitando con los partidos de Lincoln, Carlos Casares, Hipólito Yrigoyen, Daireaux, Trenque Lauquen y Carlos Tejedor. La ciudad de Pehuajó se encuentra entre las 220 ciudades que registran entre 10.000 y 50.000 habitantes y donde se asienta el 12% de la población nacional. Las inundaciones de inicio de los años 70 aceleraron el proceso de urbanización. La población rural fue desplazada hacia la localidad más próxima.

En el estudio particularizado por municipio, para el caso de Pehuajó Licia Ríos (2017) califica como “media” la capacidad administrativa (Ríos, 2017, p. 61) con una urbanización cerrada legalizada y de cuatro a siete de acciones administrativas para resolver demandas de suelo para fines sociales. Respecto de las capacidades políticas la califica como “media” ya que registró de tres a cinco actuaciones para producción de suelo, con fines sociales. Califica a la capacidad de gestión como “baja” ya que no registra un instrumento integral de planificación entre los años 2003-2015, y capacidad de ordenamiento territorial “nula” (Ríos, 2017, p. 64) y con una calificación de media a baja para la capacidad de gestión del ordenamiento territorial.

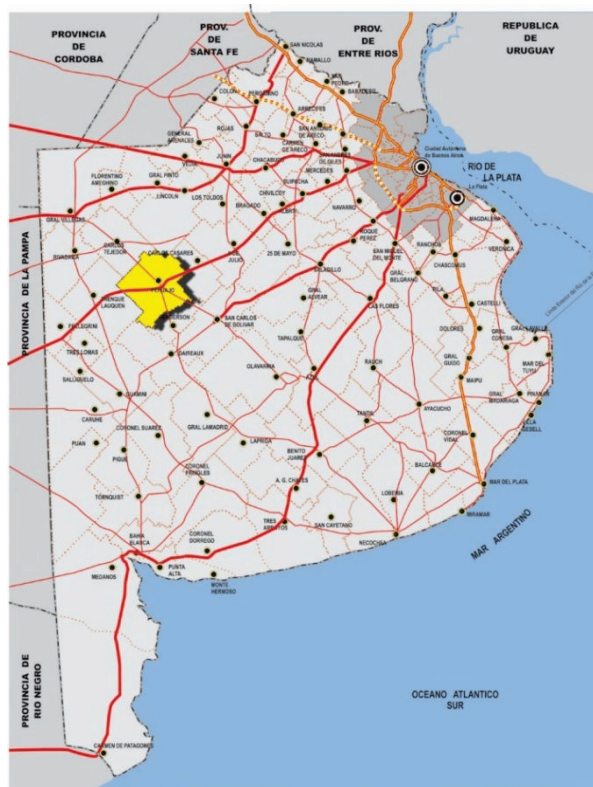


Figura 3: Localización del partido de Pehuajó en la Provincia de Buenos Aires. Fuente: Avalos y Marichelar (2018) con base en IGN.

*Primer gobierno democrático 1983-1995. Tres períodos consecutivos. Partido Justicialista, Julio Rodríguez*

Al inicio de la vida democrática, *post* dictadura, en el partido de Pehuajó ganó las elecciones el Partido Justicialista, con la figura del profesor Julio Rodríguez. Gobernó la ciudad durante tres periodos consecutivos de cuatro años, desde el 10 de diciembre de 1983 al 9 de diciembre de 1995.

En el primer período entre los años 1983-1987, paralelamente los gobiernos nacional y provincial quedaron en manos del Partido Radical. En este momento, cuando el signo político del gobierno municipal no era el mismo que en la provincia y la nación, no significó una discriminación en la cantidad de viviendas adjudicadas para construir en la ciudad. Las relaciones inter-estatales estaban en pleno proceso de consolidación, ya que además se estaba refundando el funcionamiento del sistema democrático. En este período podemos verificar la construcción de gran cantidad de viviendas en respuesta a las inundaciones.

En 1987, el Intendente asume su segundo periodo con el 49,98% de los votos, ya en sintonía con el mismo signo político de la provincia, donde también había ganado el Partido Justicialista. La definición de una batería de programas habitacionales y urbanos en la gobernación de Cafiero (1987-1991), aportó una mirada integral a la problemática de la ciudad, descentralizando en los municipios algunas decisiones. Pudimos identificar además de la construcción de viviendas, otras intervenciones adecuadas para el mejoramiento de la ciudad. Se construyeron 273 viviendas con fondos provinciales. Con recursos provenientes del programa Proyectos Urbanos (DOU, PBA) se construyó la defensa costera contra la laguna La Salada y se desarrolló en convenio con DOU PBA para el desarrollo de un instrumento de planificación.

Periodo 1983-1987	Periodo 1987-1991	Periodo 1991-1995
128 viviendas FONAVI 1	40 viviendas Mar del Plata	24 viviendas 3 de Julio
140 viviendas FONAVI 2	93 viviendas Los Robles	35 viviendas Novios, Abuelos, ATSA
20 viviendas Don Alberto	60 viviendas 24 de agosto	
50 viviendas	20 viviendas Pro Casa Ampliación	
	20 viviendas Autoconstrucción	
338 viviendas	273 viviendas	59 viviendas
670 viviendas		

Cuadro 1: Síntesis de construcción de viviendas en tres periodos de gobierno 1983-1995. Fuente: OP Pehuajó (2015), Registro IVBA (2015).

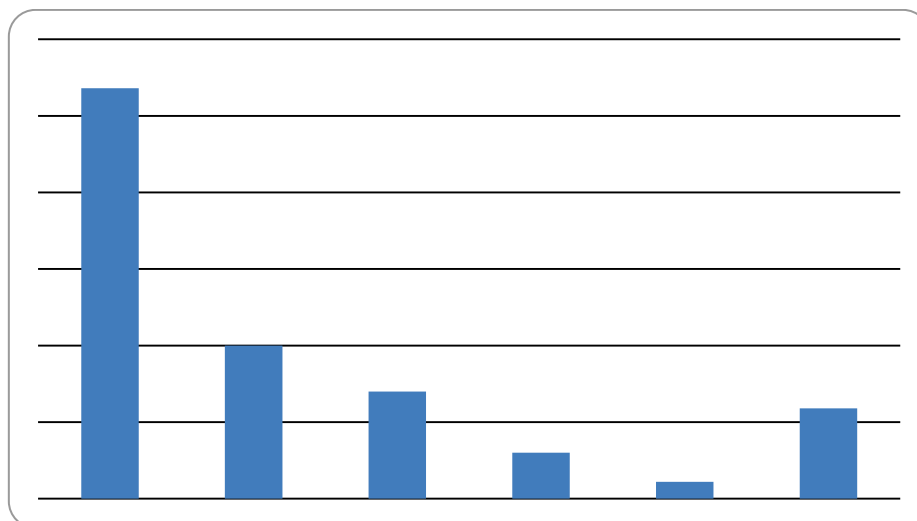


Gráfico 1: Esquema síntesis de producción de vivienda con recursos provinciales y nacionales. Fuente:  
Elaboración propia con base en datos IVBA, gerencial (2018).

Con recursos nacionales FONAVI se construyeron dos barrios de 128 y 140 viviendas, con fondos provinciales, Foprovi, se construyeron 100 viviendas, y con la implementación de los programas Coparticipación y autogestión, Procasa y rurales, 111 unidades de viviendas más. Se construyeron 59 viviendas por el programa Solidaridad, con posterioridad a la descentralización del Sistema Federal de Vivienda. El programa Asistencia técnica a Municipios apoyó a los técnicos locales para la elaboración de Zonificación Según Usos (1988) mediante un convenio entre la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia y el gobierno local.

La planta de personal de la Secretaria de Obras Públicas era, entonces, muy acotada. En el primer periodo había un secretario de obras y servicios públicos, dos direcciones y un área.

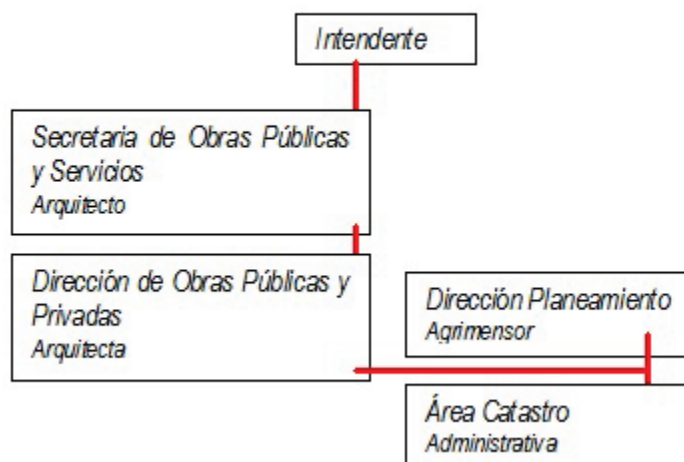


Figura 4: Esquema síntesis de la Secretaria de Obras Públicas. Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas en Pehuajó.

Podemos sintetizar que la política urbana, en general, era definida desde el Estado provincial, y desde ahí también provenían los recursos, girados desde el Estado nacional. Se registró la construcción de viviendas con una alta intensidad, basada en la lógica dominante y tradicional, una vivienda por lote, en suelo ya generado, construidas por empresa constructora (salvo una pequeña experiencia por autoconstrucción). El estado local era receptor de recursos, que se impartían de acuerdo a las prioridades y lógicas establecidas por el estado regional.

La continuidad de la gestión de gobierno local a lo largo de tres períodos de gobiernos consolidó experiencias y pericia política en la gestión de recursos, aunque no aportó en la consolidación de equipos técnicos locales que permanecieran en la planta de trabajadores municipales. Identificamos una gestión local con alta intensidad y continuidad en las políticas urbanas.

### *Segundo gobierno municipal Cesar Peña, intendente por la UCR, 1995-2003*

Cesar Peña, de la Unión Cívica Radical, ganó las elecciones locales y gobernó durante dos períodos consecutivos, del 10 de diciembre de 1995 al 9 de diciembre de 2003. Este período está enmarcado en la fuerte crisis institucional política, económica y social que

eclosionó hacia fines de 2001, la pertenencia política del gobierno municipal no fue la misma que el gobierno provincial durante los dos períodos de gobierno y con el gobierno nacional compartieron inscripción política en los dos años del gobierno nacional de Alianza desde 1999 a 2001.

En este período (1999-2003) registramos una fuerte parálisis de la política habitacional. Podemos identificar que en este caso jugó de forma determinante el arreglo institucional entre el gobierno provincial y las entidades gremiales, ya que las viviendas convenidas con el gobierno municipal constituyen un 10% del total de las viviendas construidas en ocho años. La acumulación política desde el gobierno provincial buscaba fortalecerse mediante el arreglo institucional con las organizaciones gremiales y no con el gobierno municipal, de signo político adverso.

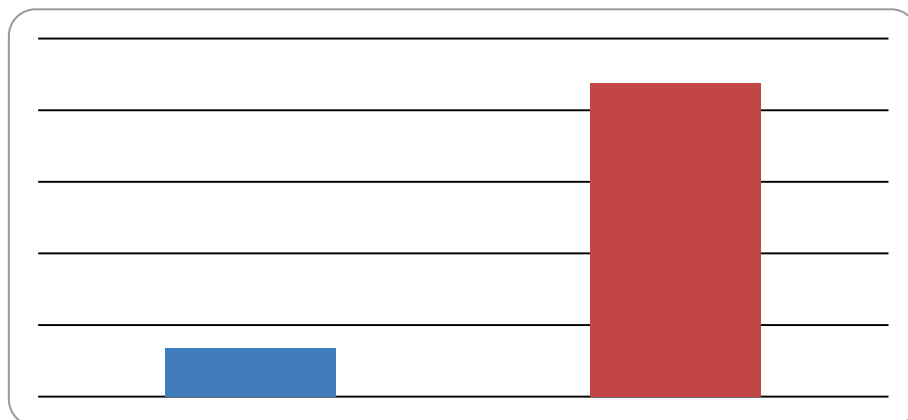


Gráfico 2: Síntesis de construcción de viviendas en dos periodos de gobierno 1995-1999. Fuente: Elaboración propia con base en datos IVBA, gerencial (2015).

Las viviendas convenidas por el programa provincial Bonaerense del IVBA, fueron 34 durante el primer periodo de gobierno de Peña. El financiamiento fue en su totalidad de origen provincial. En el marco de la descentralización FONAVI (1992), en convenio con gremios se construyeron 219 viviendas con los sindicatos de docentes, Vialidad, Comercio, UPCN. La localización de estas viviendas rompe con las lógicas dominantes en la ciudad. Las viviendas 84 del Barrio Mercantil y las 20 de UPCN y algunas de Comercio se localizaron alejadas pero sobre uno de los accesos a la ciudad, en mejor situación urbana, habitadas por población asalariada, enrolada en gremios.



Periodo 1995-1999	1999-2003
34 viviendas Don Jorge	20 viviendas UPCN
34 viviendas Docentes	
34 viviendas Vialidad	
84 viviendas Mercantil	
30 viviendas Comercio 1	
17 viviendas Comercio 2	
<b>233 viviendas: 34 con municipio 199 con entidades gremiales</b>	<b>20 viviendas con entidades gremiales</b>
<b>253 viviendas</b>	

Cuadro 2: Síntesis de construcción de viviendas dos periodos de gobierno 1995-1999. Fuente: Registro IVBA (2015).

En momentos que no hay recursos para la inversión en viviendas, se recurre a “ordenar” las ya construidas, y escriturar las viviendas a favor de las familias destinatarias de derecho a la propiedad.

En 1997, cuando se implementa el Plan Familia Propietaria<sup>4</sup> (Decreto 807/95) en Pehuajó, se generaron 295 parcelas mediante la compra de suelo de dos quintas. Algunas parcelas fueron adjudicadas a familias, pero varias permanecieron ociosas ante la falta de recursos económicos de origen público o individual de las familias asignadas para invertir en vivienda y fueron utilizadas 20 años más tarde, con la aparición del financiamiento a partir del Plan Federal. Se despoblaron las localidades del partido y entonces se habló de la “la vuelta al campo” y para ello el gobierno provincial diseñó e implementó programas con esa impronta buscando la radicación en los poblados, y aportar a la desconcentración de población del AMBA.

En el segundo periodo de gobierno local, en el año 1999, por el Programa Asistencia Técnica a Municipios, la DOU conviene con el Municipio para la elaboración de un Plan Urbano, entonces Pehuajó pasó de una “Zonificación según Usos” a “Plan de Ordenamiento Urbano”. El Código de Usos del Suelo que se desprende del POU, ordenanza 62/00, aún vigente, regula la forma de ocupar el suelo en la ciudad. Reglamenta, norma, codifica y establece Distrito de Urbanización Espacial a cada uno de los barrios construidos por la política pública de vivienda, lo que permitió su escrituración.

<sup>4</sup> PFP asignaba en propiedad lotes a familias para que se radicasen en ciudades del interior, apuntando a descomprimir la presión demográfica del AMBA.

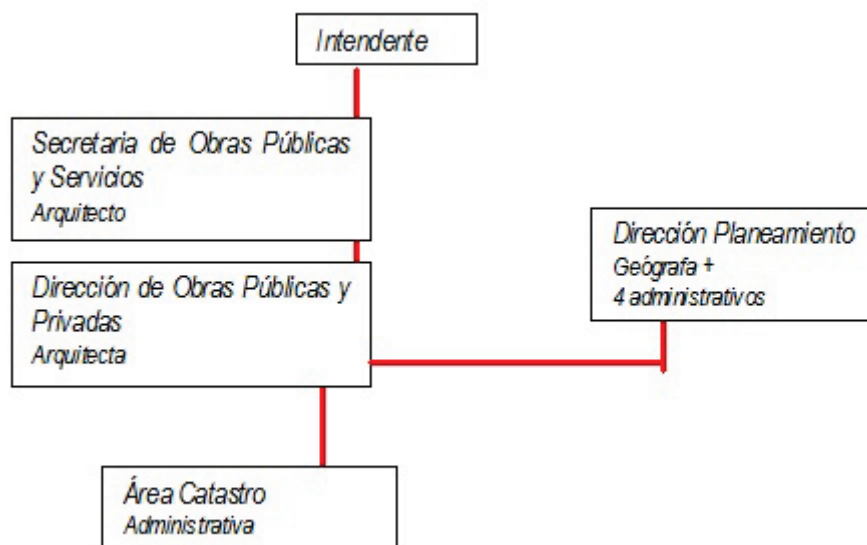


Figura 5: Esquema síntesis de la constitución del Área Obras Públicas y Planeamiento. Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas (2018).

Se valora en este período las relaciones inter-estatales, el valor de haber articulado al municipio con la Provincia, y en relación de cooperación. La relación intra-municipal intenta integrar áreas que incumben a la cuestión urbana, es un antecedente interesante en la conformación de los equipos de gestión de carácter interdisciplinarios, aunque todo el trabajo desempeñado naufragó ante la renuncia de la responsable del área, sin dejar cuadros técnicos formados que lleven adelante lo planificado, sin capacidad de gestión para la planificación.

### *Tercer ciclo político. Intendente Juan Carlos Mascheroni PJ, 2003-2007*

El 10 de diciembre de 2003 asume el gobierno municipal Juan Mascheroni del Partido Justicialista, tras haber ganado las elecciones con el 38,98% de los votos y a partir de ese momento ha sido el partido gobernante en el Partido de Pehuajó.

En 116 parcelas generadas en 1997 por Plan Familia Propietaria se construyeron las primeras viviendas por el Plan Federal de Construcción de viviendas Nación-Municipio convenidas en 2005. Posteriormente, en 2015, 17 viviendas del Programa Techo Digno

fueron materializadas allí, en parcelas que no habían conseguido aptitud urbana para localización de vivienda por hallarse bajo cota de inundación.

<b>2003-2007</b>
109 viviendas en Barrio Julio Rodríguez
7 viviendas en Barrio 8 de Marzo
<b>116 viviendas</b>

Cuadro 3: Síntesis de construcción de viviendas periodos de gobierno 2003-2007. Fuente: Elaboración propia con base en Gerencial IVBA 2015.

Las viviendas se materializaron en las parcelas vacantes que se habían generado en 1997, la gestión urbana en este periodo no problematizó el espacio para habitar, no se generó suelo. Se construyeron una vivienda por parcela, en suelo ya generado por la política pública.

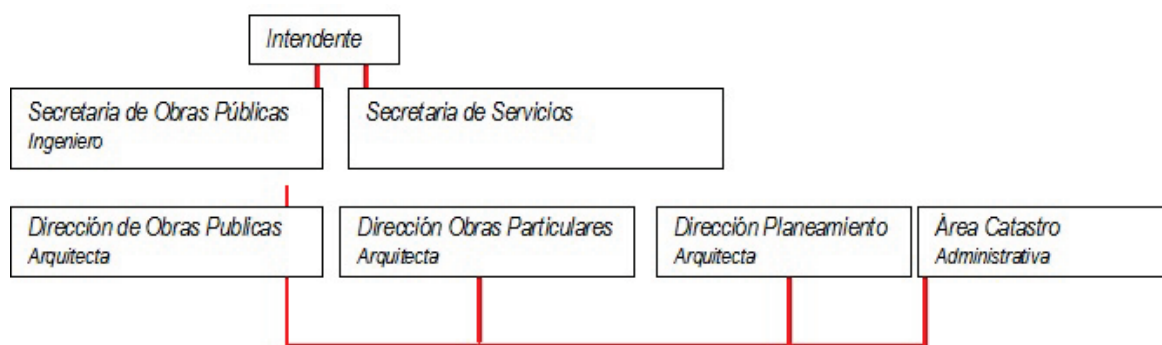


Figura 6: Síntesis organigrama reconstruido de la Secretaría de Obras Públicas 2003-2007. Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas (2018).

Asimismo, la constitución de la estructura administrativa política da cuenta de un ensanchamiento de la base administrativa, generando la Secretaría de Servicios Públicos, cuestión que se identifica que fue la base de acumulación política para que el Secretario de Servicios Públicos pudiera disputar la intendencia en las próximas elecciones. Continuidad de las políticas, sin reacción frente a los nuevos problemas urbanos.

*Gobierno de P. J. Pablo Zurro en Pehuajó, 2007 a 2015*

Pablo Zurro asume el gobierno local el 10 de diciembre de 2007 y sucesivamente ha continuado por tres periodos de gobierno desde ese momento.<sup>5</sup>

Durante los dos primeros mandatos tuvo un fuerte alineamiento político con el gobierno nacional, y el último periodo durante la presidencia y gobernación de Cambiemos, de fuerte confrontación con el gobierno provincial y nacional.

Al inicio de la gestión, en 2007, Zurro se profundizó en el diagnóstico territorial y se tomó conocimiento de experiencias desarrolladas por otros municipios que le permitieron repensar el problema habitacional y de suelo urbano. Posteriormente, a partir de la consolidación de equipos de gestión, en 2011 identificamos más intensidad en la definición de la política urbana y, a partir de 2014, una evolución de la gestión, pensando en instancias de planificación, y de perfeccionamiento de instrumentos que se habían gestado anteriormente. La continuidad del equipo de gestión de Obras Públicas aportó a afianzar conocimientos, a ensanchar la estructura técnica-política-administrativa y los lineamientos de la política.

Del total de las 564 viviendas nuevas construidas, 444 unidades de viviendas y 315 mejoramientos se construyeron con recursos nacionales, 42 unidades (7,44% del total), se realizaron con recursos provinciales, y 78 (13,8%) con fondos municipales. Esta gran cantidad de viviendas se pudo materializar porque se dispuso de suelo donde implantarlas, revelando que la política de generación de suelo es imprescindible y debe anteponerse al momento de pensar en construcción de viviendas.

---

<sup>5</sup> En la actualidad se prepara para un periodo más, el último posible de acuerdo a la normativa vigente, ya que fue el ganador de las elecciones PASO del 11 de agosto de 2019.

2007-2011	2011-2015-2018
48 viviendas B° Chávez	104+94 viviendas Techo digno
37 Viviendas B° Rodríguez	32 viviendas 2° Círculo cerrado
24 viviendas 1°Círculo cerrado	12 viviendas 3° Círculo cerrado
46 viviendas B° Rodríguez	315 mejoramientos para viviendas Mejor Vivir
20 viviendas B° Maradona	
40 viviendas B° UPCN 2	
28 viviendas B° Guglielmino	
40 viviendas Madres y Abuelas de Plaza de Mayo	
17 viviendas en parcelas vacantes de PFP	
20 viviendas Compartir	
10 viviendas Policía comunal	
12 viviendas Compartir	
<b>322 viviendas</b>	<b>242 viviendas +315 mejoramientos</b>
<b>564 viviendas +315 mejoramientos</b>	

Cuadro 4: Síntesis de cantidad de viviendas por periodo de gobierno Zurro 2007-2015. Fuente: Elaboración propia en base a datos IVBA (2015) y Secretaria Obras Públicas Pehuajo (2015-2018).

Paralelamente a la construcción de vivienda con fondos nacionales y provinciales, se generó un programa local con recursos municipales, Círculo Cerrado de Construcción de Vivienda, que proponía la construcción de viviendas por administración. El Decreto 815/87 diseñó este programa para construir viviendas por círculo cerrado en la Provincia de Buenos, a través del Banco Provincia y se ha replicado desde entonces en varios municipios.

La Ordenanza 86/11 de Pehuajó es el marco legal para la implementación de este programa. Se propuso la construcción de vivienda nueva, en suelo de dominio municipal, con infraestructura adecuada. Un equipo de trabajo constituido por un contratista, con ayudantes y herramientas, se presenta a construir viviendas por el monto que fija la Secretaria de Obras Públicas, en base en un presupuesto elaborado por la municipalidad, para un prototipo de 65 m<sup>2</sup>. El perfil socioeconómico del destinatario está constituido por un núcleo familiar con hijo/a menor de 18 años, con capacidad de pago, e ingresos demostrables y que no tuviesen una vivienda, o un porcentaje de vivienda, destinado a vivienda única. El gobierno municipal vende el lote equipado con servicios a la mitad del valor de mercado. El valor de la cuota se integra el valor del terreno y de la vivienda, dividido por 100. Se han construido tres barrios por el Programa “Círculo Cerrado Municipal”. El primero en 2012, con 24 viviendas.

Actas del 4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED  
 “Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a *nuevos* escenarios”

Año convenio	Programa/ Plan	Cantidad viviendas	localización	Dominio suelo
2005 (inicia Mascheroni/ termina Zurro)	Plan Federal de Construcción de Viviendas	116	109 viviendas en Barrio Julio Rodríguez 7 en Barrio 8 de Marzo	Plan familia propietaria
2011	Federal Plurianual Reconvertido	109	B° Chávez 48 viviendas  B° Rodríguez 37 Viviendas  Círculo cerrado 24 viviendas	Suelo municipal
2013	Federal Plurianual Reconvertido	106	46 viviendas B° Rodríguez 20 viviendas B° Maradona 40 viviendas B° UPCN 2	municipal
2011	Techo digno	85	Guglielmino 28 Madres y Abuelas 40 17 en resto de Plan Familia	Municipal  PFP adjudicado
2014	Techo Digno	198	104+94 De La Peña	municipal
2011	Círculo cerrado Fondo Municipal de la Vivienda	24 inicio con financiamiento federal	Vivienda individual de 55m2 aproximados	Completamiento de tejido urbano. Dominio Municipal
2013	Círculo cerrado Fondo Municipal de la Vivienda	32	Qta 125	municipal
2015	Círculo cerrado Fondo Municipal de la Vivienda	12	Qta 125	municipal
20057 finaliza 2014	Compartir Financiamiento Pcia	20	I-C- Mz. 39ª-Pc.4 I-C-Mz. 66ª- Pc.22 I-C-Mz.66d-Pc.14 I-D-Mz.70b-Pc. 11ª I-D-Mz.87c-Pc.11b I-D-Mz.127-Pc.8 I-D-Mz.103b-Pc.17 II-B-	Lotes dispersos individuales
	Compartir Financiamiento Pcia	12		Lotes dispersos individuales
2005/ finaliza 2011	Policía comunal Financiamiento Pcia	10	I-C-Mz. 61- Pc 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24	municipal
Antes de 2015	Mejoramientos Mejor vivir, Nación	315	S/D	Viviendas dispersas afectadas por paso tornado

Cuadro 5: síntesis de cantidad de viviendas por programa, dominio de suelo y barrios construidos entre 2007-2015. Fuente: elaboración propia en base a datos IVBA (2015) y Secretaria Obras Públicas Pehuajo (2015-2018).

*Convenios urbanísticos para movilización de suelo urbano*

A inicio de la gestión Zurro, en 2007, la secretaria de Obras Publicas actualizó el diagnóstico de la ocupación del suelo y situación de propiedad de cada uno de los inmuebles

vacantes. Se identificó la necesidad de dotar de infraestructura para mejorar las condiciones de casi un tercio de la planta urbana de Pehuajó que se registraba en “Recuperación Urbana”, por déficit de drenajes, servicios y de espacios verdes públicos.

En 2007 el área urbana de la Ciudad de Pehuajó, una superficie de 1.198 ha, y 148 ha se situaban en una condición ambiental compleja, en áreas bajas intermedanas. Este estudio arrojaba la existencia de 1.907 terrenos baldíos, de los cuales 250 se encontraban en área de recuperación urbana, de acuerdo lo establece el código de uso del suelo vigente 62/00.

A inicios del año 2013 se actualizó el relevamiento realizado en 2007 y se identificó la existencia de 836 lotes libres, o sea que en un lapso de seis años se había ocupado el 70% de los lotes baldíos. El área urbana de Pehuajó estaba ocupada en un 93,92%, quedando 6,08% de suelo vacante a 2014. Este diagnóstico da cuenta del vertiginoso consumo de suelo en el período 2007-2013 (Considerando Ord 47/14).

Los equipos técnico-políticos municipales se valieron del antecedente de la implementación en Trenque Lauquen de las Ordenanzas 3.184/09 y 3.185/09 que permitió la incorporación de herramientas y mecanismos para la regulación del mercado de suelo, bajo el criterio de función social de la propiedad, proponiendo la recuperación de plusvalías<sup>6</sup> urbanas para invertir en desarrollo urbano. De esta manera, el Estado Municipal genera suelo urbano y parte de esos lotes son asignados al municipio para la construcción de viviendas.

Con la normativa provincial y municipal disponible, se echó mano a los artículos 20 y 21 del DL 8.912/77 sobre la reestructuración de núcleos urbanos, al art. 62 la transformación en área urbana dotándola de infraestructura de servicios como red de agua, cloacas, alumbrado, gas y electricidad además de cordón cuneta de fuente primaria de planificación del suelo. El art. 82 del DL 8.912/77, para la implementación de planes particularizados, en tanto instrumento técnico jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos. El DL Orgánica de las Municipalidades 6.769/58 en el artículo 57 afirma que es facultad del Concejo Deliberante la aceptación de donaciones ofrecidas a la municipalidad. No se utilizó la Ley de Acceso Justo al Hábitat

---

<sup>6</sup> El concepto de plusvalía es aplicado como complemento de la Contribución por Mejoras, aprobada por el Concejo Deliberante a fines de 2008 e implica que los propietarios de quintas aledañas a la ciudad que pretendan subdividirlas y venderlas como terrenos privados deberán tributar a la Comuna un porcentaje de esos terrenos.

14.449 que fue sancionada a finales de 2012, reglamentada un año más tarde, en un proceso en simultáneo a las operaciones urbanas en Pehuajó.

Los actores involucrados en el proceso analizado fueron actores gubernamentales y los no gubernamentales, emergentes de la sociedad, los propietarios de las tierras. Entre los actores intergubernamentales podemos reconocer que hubo interacción de diferente intensidad.

Con el Estado Nacional hubo fluidez en las acciones y en los acuerdos para inversión. El alto grado de acuerdo político entre el gobierno nacional y el representante del gobierno local fueron determinantes para el acceso a recursos financieros para la inversión urbana y la implementación de la política, clave en el proceso de acumulación política. Podemos afirmar que la sintonía política entre los actores interestatales aporta a la acumulación política y potencia la acción pública territorializada, poniendo en relieve el rol de los intendentes.

La relación con el Estado provincial fue de menor intensidad, particularmente se relacionaron con el Instituto de la Vivienda (IVBA) y la Dirección de Ordenamiento Urbano, y hubo negociaciones e interacción con técnicos provinciales que contribuyeron a orientar al municipio en la subdivisión y gestión administrativa para la inscripción de los lotes. Pudimos reconocer que la toma de decisiones siempre estuvo centralizada en la figura del Intendente Municipal, quien se erige como la única autoridad política, permeable a propuestas desde las áreas técnicas, pero no está abierto a la comunidad organizada.

En el estado local las relaciones intergubernamentales son horizontales, y se llegan a acuerdos entre los niveles de gobierno. Hay una ampliación, expansión de la agenda política, que genera nueva institucionalidad y que interviene en la complejidad del sistema urbano. El rol activo asumido desde el gobierno local fue determinante en el sentido u orientación política con que se pensó en el crecimiento de la ciudad, la necesidad de generar suelo urbano, construir viviendas, pensar en equipamiento adecuado, dotar de accesibilidad y de infraestructuras. Verificamos un impulso innovador desde el gobierno local al momento de definir la política.

Una de las dificultades que enfrentó la gestión urbana local fue la desorganización de la normativa. Debieron adquirir capacidad de bucear en la normativa sobre el ordenamiento



territorial en la Provincia de Buenos Aires vigente, a la que Grahl (2011, p. 334) califica de “desordenada y hasta contradictoria”. Estas normativas constituyen una caja de herramientas a la que, con sentido de la oportunidad, algunos municipios avanzaron en desagregar para la implementación en la gestión urbana.

Específicamente para el caso de Pehuajó, podemos reconocer que las acciones urbanas que se desarrollaron están enmarcadas en la normativa vigente, más no se han terminado de convalidar las acciones ante el gobierno provincial, por lo que se pueden calificar como “incompletos” en el análisis que Ríos (2017) realiza sobre las capacidades de gestión para el ordenamiento urbano municipal.

En 2015, la Secretaria de Obras Publicas tenía muy poco personal a cargo, estaba compuesta por el Secretario de Obras Públicas, que tiene formación de Ingeniero, mientras que la Dirección de Planeamiento tiene un director que es arquitecto, una geógrafa y un administrativo, cuatro personas forman la Secretaria de Obras Públicas. Y con el paso del tiempo y la complejidad de tareas desempeñadas, el organigrama se ensanchó, generando una estructura más grande, con áreas específicas y con más volumen de personal profesional.

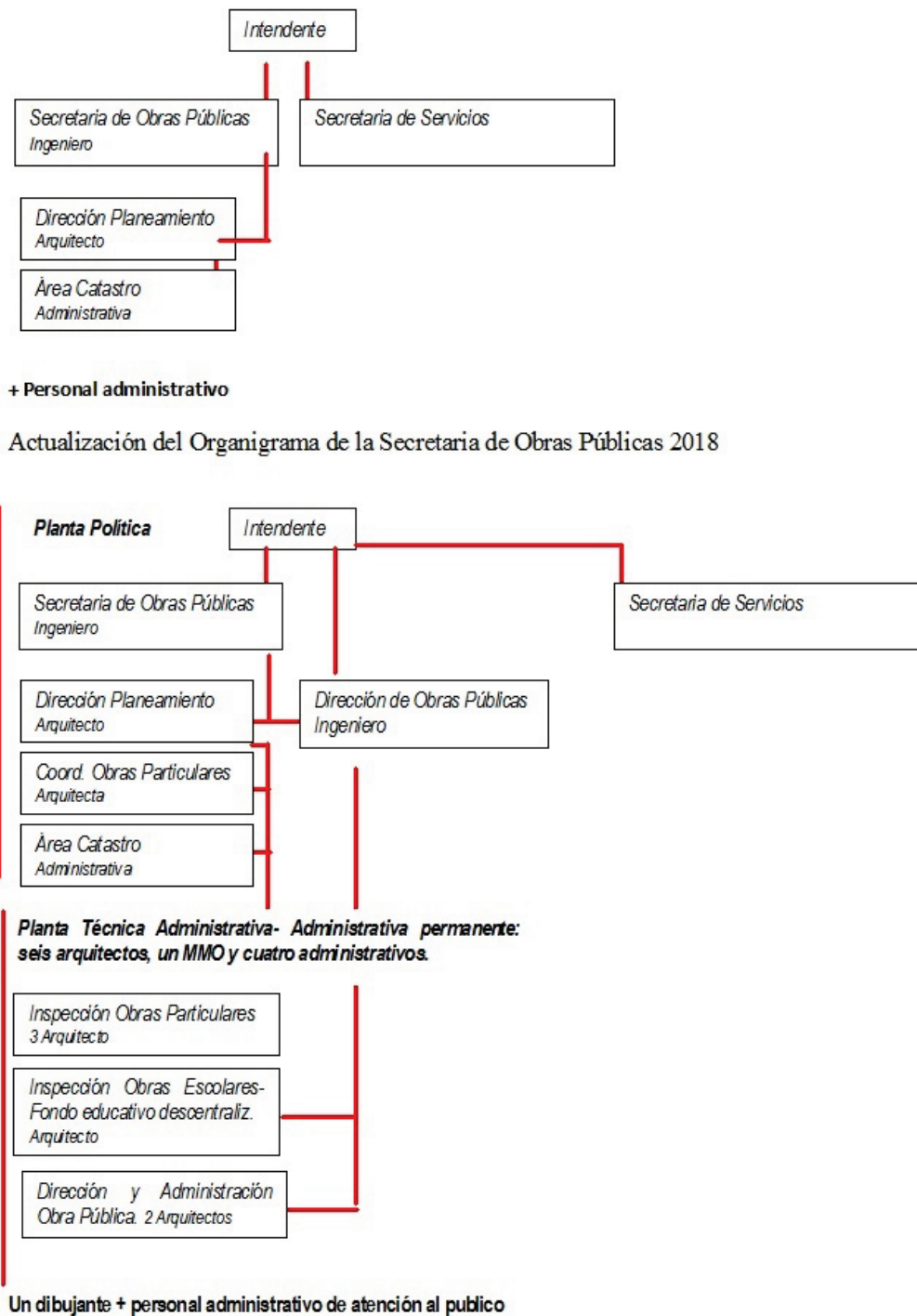


Figura 7. Fuente: Elaboración con base a entrevistas (2015-2018).

Analizar los organigramas en la estructura administrativa nos permitió reconocer la evolución cuantitativa de recursos humanos y su *expertise*. Dentro de la organización interna,

el área administrativa “Obras Publicas” jerarquizó el equipo, incorporando nuevos técnicos profesionales y trabajadores. La continuidad del equipo de gestión a lo largo de varios períodos de gobierno permite el conocimiento en profundidad, capitaliza los aprendizajes, propios y externos y aporta a la implementación de la política, con posibilidades de ajustarla en base a la experiencia. En este sentido se expresa Chudnovsky (2014, p. 352) cuando rescata la continuidad en el tiempo, el orden, la coordinación en el territorio, al momento de valorar el carácter público de políticas públicas.

En la perspectiva histórica podemos reconocer que hubo evolución positiva de las estructuras administrativas, autonomía municipal para determinar sus propias políticas y un posicionamiento fortalecido del municipio en las relaciones inter-estatal, empoderamiento de los gobiernos locales. Desde 1983 a la fecha los estados locales han fortalecido su rol, su estructura administrativa y las capacidades estatales locales.

### **Capacidades estatales adquiridas para la implementación de política urbana a escala local. De la inercia a la acción y a la innovación, un aprendizaje**

Podemos observar que en la Ciudad de Pehuajó la construcción de viviendas estuvo siempre presente, salvo en períodos muy marcados de crisis económica.

Desde la vuelta a la vida democrática, el camino de la gestión urbana ha sido de aprendizaje, a veces con dificultades, otras con viento a favor, pero en constante crecimiento. Los cambios en los signos políticos de los gobiernos pueden significar innovaciones y cambios en funcionamiento de la red de políticas. Cuando no existe la decisión política, en sintonía con una acción estatal laxa, se desaprovechan recursos disponibles para la inversión en desarrollo urbano, no se piensa en políticas urbanas complejas.

Cuando los recursos económicos son aportados por el gobierno central o provincial, los aprendizajes transitan en la implementación de la política, pero cuando no se dispone de financiamiento, el gobierno local emerge como decisor de la política urbana, y desarrolla mayores capacidades, o formula acciones novedosas. La profundización del conocimiento sobre la resolución de problemas urbanos y la capacitación fortalecen las capacidades estatales locales.

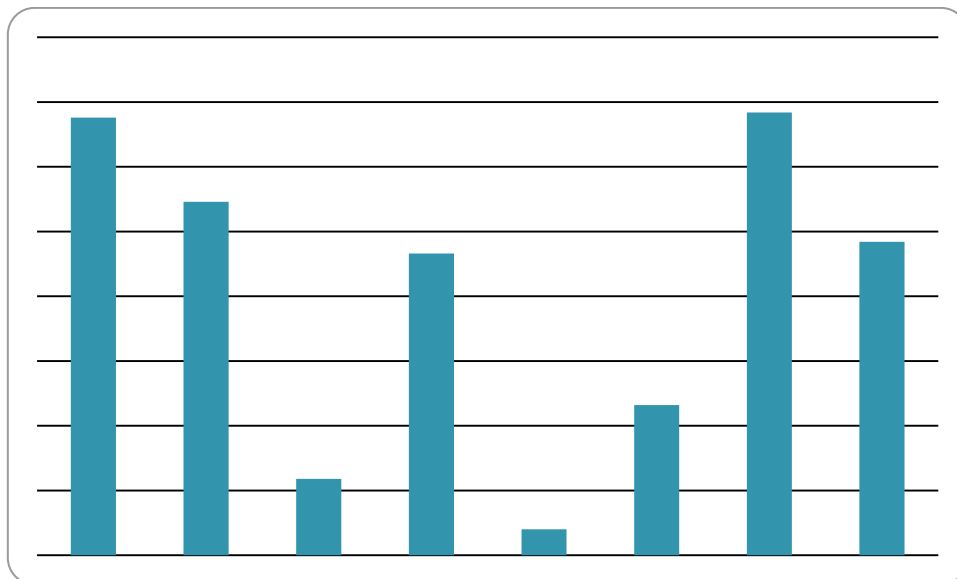


Gráfico 3: Síntesis de construcción de viviendas en los periodos de gobierno local 1983-2015. Fuente:  
Elaboración propia con base a gerencial IVBA (2015) OP Pehuajo (2015).

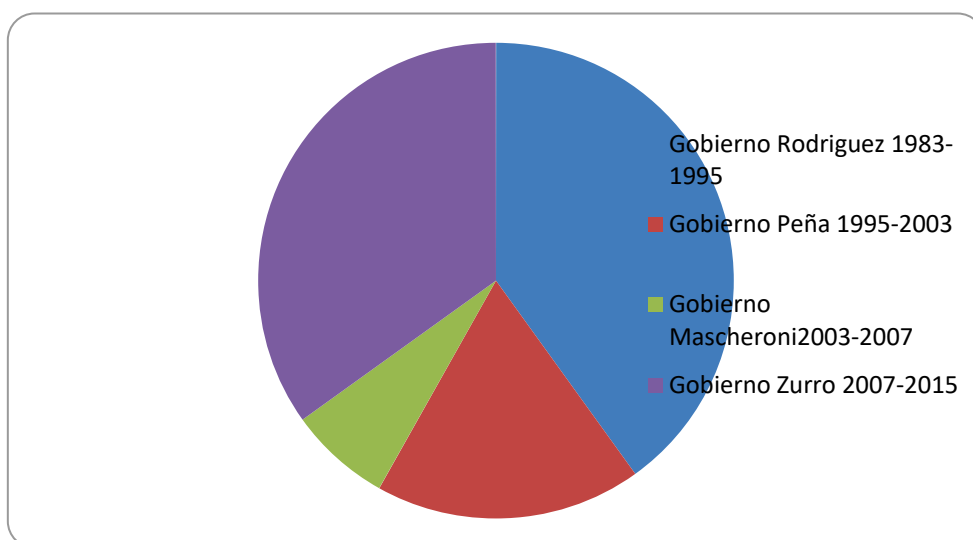


Gráfico 4. Síntesis de construcción de viviendas en los periodos de gobierno local 1983-2015. Fuente:  
Elaboración propia con base en IVBA (2015) y OP Pehuajo (2015).

En los objetivos de este trabajo nos propusimos el registro, sistematización de acciones, análisis de las acciones públicas de la gestión urbana y las capacidades administrativas, técnicas, políticas involucradas en el diseño e implementación de la política urbana que nos permitan reconocer la evolución de las capacidades locales. La lectura de las estructuras técnico-administrativas, las acciones públicas, el producto construido que configura la ciudad, son termómetros de las capacidades locales para la gestión.

El análisis en perspectiva histórica permite identificar que el factor tiempo es necesario tenerlo en cuenta, ya sea para comprender la inercia de las políticas habitacionales, que pueden iniciar en un periodo de gobierno y terminan en otro, o el tiempo que es necesario en el proceso de la política, en su definición, e implementación. También el tiempo es importante para afianzar los equipos técnico-políticos y consolidar a las capacidades estatales adquiridas. La continuidad del gobierno local en varios periodos, contribuye a fortalecer los equipos técnicos-políticos y consolidar capacidades adquiridas. El factor tiempo-distancia es determinante para pensar modalidades de acceso al conocimiento. Jornadas de capacitación o de divulgación se realizaron de forma numerosa, pero siempre fueron en CABA, en La Plata, Capital de la Provincia o en Universidades o Municipios del Conurbano. Los habitantes de Pehuajó deben moverse 350 o 500 km para participar de estas jornadas, por lo que pensar en futuras descentralizaciones en las capacitaciones se hace necesario. Recuperamos que durante la gobernación de Antonio Cafiero se delineó un sistema de encuentros regionales para discutir los problemas urbanos y delinear programas adecuados. Esta es una experiencia que debe quedar registrada para futuras capacitaciones.

La capacitación aporta a profundizar en el conocimiento del problema urbano y a la formulación de propuestas novedosas de intervención. La capacitación desde las universidades o desde los organismos estatales especializados aporta al fortalecimiento y desarrollo de capacidades estatales locales. La capacitación para la adquisición de capacidades aporta a la formación de funcionarios, técnico-político en el fortalecimiento de la acción pública. El acceso al conocimiento de experiencias generadas en Trenque Lauquen, primero; y el apoyo posterior desde la red Habitar Argentina, aportaron a la capacitación de los equipos municipales. Trenque Lauquen se encuentra a escasos 80 km, por los costos y tiempos, constituye una distancia abarcable en una jornada.

Las mejoras de las relaciones intra e inter estatales aporta significativamente a la adquisición de capacidades estatales para la gestión urbana. Las gestiones están atravesadas por externalidades que condicionan fuertemente la gestión, pueden ser externalidades naturales, relativas al clima, o a crisis económicas producidas por decisiones o tensiones que exceden la esfera local. La descentralización ha provocado la adquisición de capacidades técnico-políticas, tal vez en un proceso compulsivo y complejo, pero con un saldo positivo. En la escala micro podemos verificar que las capacidades técnico administrativas se vieron

modificadas y con un salto cualitativo a favor de la gestión. La implementación de la política habitacional aporta a la acumulación política y a la reproducción del capital político, capacidad muy valorada por los dirigentes políticos.

Las capacidades técnico-administrativas, de carácter relacional, remiten al aprendizaje instrumental, al reconocimiento y adquisición de los instrumentos para la implementación de la política. El aprendizaje político sobre las políticas refiere al cambio o ajuste de las estrategias de acción (Cabrero Mendoza, 2012).

Verificamos un impulso innovador desde el gobierno local. Una fase de mayor relación entre los gobiernos locales, con el regional y central; una fase de negociación, de mayor apertura a otros actores.

La normativa urbana fue una dificultad. Grahl (2011, p. 334) califica de “desordenada y hasta contradictoria” a la coexistencia de normativa sobre el ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires. Estas normativas, constituyen una caja de herramientas a la que, con sentido de la oportunidad, algunos municipios avanzaron en su conocimiento para la gestión urbana.

Encontramos resistencias a gestiones novedosas, desde la matrícula de profesionales, desde el mercado inmobiliario, desde responsables de gestiones anteriores. Por supuesto que involucrarse en el mercado de suelo y fortalecer al Estado local como un actor de peso en la definición del precio del suelo trae sus consecuencias.

La experiencia transitada dejó su huella en la ciudad, pudimos identificar la articulación y enlazamiento de los procesos, combinando y tejiendo acciones imbricadas, lo que puede modificar la acción pública de forma ascendente. Podemos entender a las políticas públicas y su evolución en el tiempo, como encuentro y desencuentro entre diferentes actores, y reconocer cómo se construye una acción pública de alta intensidad posible de contribuir al desarrollo sostenido. Los municipios urbanos se constituyen en “verdaderos laboratorios urbanos” para el análisis de la acción pública.

La inversión pública realizada entre los años 2005-2015 movilizó la economía, las políticas urbanas, la acción pública y la política; también dejó instaladas capacidades estatales municipales para la gestión urbana y una nueva forma de ejercer el urbanismo, como

recomendó Ascher (Ascher, 2004, p. 85). Urbanismo reflexivo, flexible, de efecto, urbanismo multisensorial, buscando resolver los problemas caso a caso y elaborar soluciones adaptadas a cada situación.

## **Bibliografía**

- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros.
- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día* [Versión española de María Hernández Díaz]. Alianza Editorial SA.
- Cabrero Mendoza, E. (2012). *Acción Pública y desarrollo local*. Fondo de la Cultura Económica.
- Catenazzi, A. et al. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Prometeo Libros, Universidad de General Sarmiento.
- Clichevsky, N. (1975). *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*. Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR, Instituto Torcuato Di Tella- ITDT.
- Clichevsky, N. (1978). Ley de usos del suelo y mercado de tierras, en *Espacios Cepa. Centro de Estudios de Proyección del Ambiente* (pp. 66/71).
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y Ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008*. UNGS.
- Grahl, S. (2011). Normas de excepción al ordenamiento urbano y territorial. Capítulo IX, La regulación jurídica del uso de la tierra en la provincia de Buenos Aires (1977-2004). [Resultados de la investigación empírica. Parte 3].
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores.
- Pírez, P. (1984). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. CEAL.

UGEIF, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2004). *Programa de Gestión de Suelo Urbano*.

Ríos, L. (2017). *Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015)* (Tesis de doctorado FAU UNLP). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>

Sbatella, J. *et al.* (2013). El excedente Económico y sus usos en la Argentina (2003-2011). *Revista Realidad Económica*, (276).



MUTACIONES URBANAS VITALES. DESARROLLO URBANO INTEGRAL EN ENTORNOS CON  
INFRAESTRUCTURAS VERTEBRADORAS Y HÁBITATS VULNERABLES

Mariana Monge<sup>1</sup> e Isabel Raposo<sup>2</sup>

### Resumen

Uno de los importantes desafíos del país es virar hacia una matriz modal más competitiva, que promueva el transporte fluvial y ferroviario. Volver a visibilizar al ferrocarril como vertebrador del territorio y motor de desarrollo, no como barrera sino como una oportunidad de integración física y social. Resulta insoslayable abordar los problemas de pobreza, marginalidad y exclusión mediante políticas públicas coordinadas entre los tres niveles de Estado. Las políticas sostenidas por los últimos dos gobiernos en relación a la reactivación del Ferrocarril Belgrano Cargas S.A. y la sanción de la ley RENABAP, pueden constituir las claves para afrontar tanto la modificación de la matriz de transporte como la urbanización de territorios escindidos. Se propone un PUI-Proyecto Urbano Integral- como estrategia de abordaje de la complejidad que presenta la marginalidad en áreas urbanas centrales, a partir de la mejora en una de las infraestructuras de soporte económico del país. Es imprescindible un “pacto social” que permita resolver los problemas históricos, tratando de extirpar el problema de raíz. Se trata de construir a partir de lo existente, encontrar acuerdos y gestionar mutaciones urbanas vitales.

**Palabras clave:** Territorio, ferrocarril, inclusión.

---

<sup>1</sup> [marianamongefabron@gmail.com](mailto:marianamongefabron@gmail.com), Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario.

<sup>2</sup> [raposoisabell@gmail.com](mailto:raposoisabell@gmail.com), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario.

## Introducción

Las ciudades latinoamericanas fueron receptoras de importantes poblaciones marginales, siendo refugios para la sobrevivencia más que promotoras de inserción social con salida laboral. Estos ámbitos de ocupación precaria, lejos de dar una solución, consolidaron bolsones de marginalidad y pobreza en intersticios de la trama urbana frente a la inacción de las políticas y sus ejecutores. A la vez, viejos equipamientos y ejes estructurantes de la movilidad del territorio, como muchos ramales ferroviarios en el país, se deterioran por falta de mantenimiento o adecuación, siendo objetos de despreocupación de las políticas territoriales.

En Rosario, la red ferroviaria troncal de la actual empresa ferroviaria Belgrano Cargas y Logística S.A. (BCyL S.A.) que atraviesa la ciudad, enfrenta un cuello de botella que le dificulta mantener sus tránsitos de carga. El entorno ferroviario ha sido ocupado por asentamientos informales, consolidándose una barrera de marginalidad y muy baja penetración que inhabilita la operación bajo parámetros de eficiencia y seguridad (la reactivación ferroviaria califica como imprescindible la liberalización de la traza).

Ante el fracaso de las políticas urbanas tradicionales para atender el problema, se persigue como objetivo “construir ciudad” mediante la formulación de un proyecto urbano integral que contemple la recuperación del hábitat degradado a la vez que rehabilite trazados estructurales y recomponga territorios escindidos.

El abordaje se dará mediante una aproximación a la historia urbana. Metodológicamente, se apelará a reconocer el proceso de formación y la dinámica de transformación de Rosario y su Área Metropolitana, así como los antecedentes de políticas públicas en los tres niveles de Estado (Planes y obras), desde el origen hasta la actualidad; respecto tanto de la operatoria ferroviaria como de las áreas marginales en áreas urbanas centrales.

Sólo una gestión innovadora en términos técnicos, sociales e institucionales que trabaje en ideas como definir un pacto de gobernabilidad y plantear un abordaje con la participación de los tres niveles del Estado puede desarrollar una propuesta a nivel de

factibilidad, con el involucramiento público, integrando distintas disciplinas y saberes del habitante marginalizado.

La propuesta intentará avanzar en desmitificar culturalmente la idea instalada de que desplazando el ferrocarril o realojando población de “villa de emergencia” se logra una ciudad eficiente. Al ferrocarril hay que darle condiciones para que opere correctamente, mejorando la matriz modal para un transporte más competitivo; al habitante del asentamiento, proveerle un hábitat adecuado en el lugar o en suelos vacantes cercanos, con mayor densidad, accesibilidad y equipamientos que garanticen inclusión.

### **Infraestructuras vertebradoras. El ferrocarril**

#### *Las políticas públicas urbano-territoriales en las últimas décadas*

La promoción de un desarrollo territorial más equitativo no deja de ser un objetivo largamente proclamado en el país. A través de diferentes modelos de organización del territorio, el Estado nacional ha dado respuestas diferentes de acuerdo a la etapa del desarrollo y las posibilidades del momento.

Sin entrar en detalles de la historia y desde un comienzo como país, tal vez merezca una mención el modelo de concentración de la ocupación poblacional en torno a la zona pampeana y en particular, en torno a la ciudad de Buenos Aires, período que va desde mediados del siglo XIX hasta la década de 1930, cuando Argentina se consolida como proveedor de carnes y cereales para los mercados externos; el emergente territorial fue la construcción de una extensa red de transporte ferroviario hacia los puertos que hizo posible esa salida y en tanto se recibía una oleada inmigratoria europea que proveía la fuerza de trabajo requerida.

La ruptura de la etapa agroexportadora da lugar a un nuevo modelo que adopta como ejes la industrialización basada en la sustitución de importaciones y la prevalencia del mercado interno; la mano de obra la aportaba la migración interna hacia las áreas centrales y los centros urbanos y da lugar a la aparición de planes que promueven las inversiones en infraestructura y equipamiento social a través de la incorporación de áreas periféricas

desarticuladas en el territorio nacional donde la extensión del ferrocarril y, particularmente el desarrollo de la red vial nacional, terminaron por consolidar la articulación del territorio (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008).

Un nuevo modelo territorial se configura hacia fines de los setenta, con lo que fuera la apertura y desregulación de la economía, y se profundizará en los 90 con la llamada “Reforma del Estado” y la privatización de los servicios públicos. El territorio agudiza sus desequilibrios, en tanto las inversiones en infraestructura y servicios son definidas por los mercados y se concentran en las áreas de mayor competitividad, marginando territorios considerados “inviabiles” en muchos casos.

El abandono de la planificación en la Argentina en las últimas décadas no permitió la construcción de un patrón de crecimiento sostenible e inclusivo, el que tampoco el mercado es capaz de constituir por sí mismo (Müller, 2011).

### *El ferrocarril como motor del desarrollo e integración territorial*

La influencia del ferrocarril en la organización del territorio y en el armado de la red de ciudades es bien conocida, y ha dado lugar a una amplia tradición de estudios en el tema. La instalación y evolución de las redes ferroviarias no experimentó avances o cambios significativos en el país en contraposición a lo que puede haber ocurrido en otras partes del mundo; la realidad indica que promediando el siglo XX, el ferrocarril en Argentina inició un sendero regresivo donde la red ferroviaria y el conjunto de servicios asociados (en cargas y pasajeros) que integraban el sistema decae progresivamente, con claras manifestaciones en el deterioro de sus instalaciones, con cierre de ramales operativos, reducciones de personal y achicamiento de su estructura operativa, lo cual repercutió especialmente sobre espacios marginales del territorio y en áreas urbanas nacionales.

Gran parte de las redes del ferrocarril en nuestro país fueron construidas inicialmente por capitales privados (en su mayor parte ingleses y franceses) durante la segunda parte del siglo XIX y comienzos del XX. Cabe recordar que al Estado nacional también tuvo una importante participación en la expansión a través de los llamados ferrocarriles de fomento (líneas poco rentables para el privado) lo que le permitió al país contar con una red ferroviaria

de importante extensión y amplia tendencia hacia la regulación, la que se convierte en intervención pública y culmina en el año 1948 con la estatalización y unificación del sistema a nivel nacional.

A partir de 1958,<sup>3</sup> se inicia cierta racionalización del sistema y a través de la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino –FEA– se llevaron adelante distintos intentos de asistir al ferrocarril y si bien en estos años se consiguió cierta modernización de los medios de movilidad, esto fue insuficiente como solución, produciéndose los primeros recortes a la red existente (Müller, 2018). El déficit operativo se convirtió progresivamente en un problema a la vez que era causa de graves desequilibrios en el presupuesto nacional (Schwarzer, 1999).

Hacia 1980, la situación ferroviaria en el país se agrava aún más; por entonces, el Estado debía destinar el 1% del PBI para sostener su déficit operativo y hacer inversiones de mantenimiento. Durante esos años había participado apenas del 15% del tráfico terrestre de cargas en el país en tanto que el 50% de la infraestructura ferroviaria se encontraba en estado de regular/o directamente malo y, algo más de la mitad del material tractivo permanecía fuera de servicio. El deterioro ferroviario llevó a la cancelación de numerosos servicios interurbanos; en la operación primaron criterios comerciales antes que el interés de los territorios del interior que, en muchos casos, quedaron expuestos al despoblamiento y la marginación productiva.

En los años 90, se impulsaron políticas de privatización de los servicios y se procedió a entregar concesiones de carga a empresas privadas y prácticamente, se da la desaparición de los tráficos de pasajeros, a excepción del Gran Buenos Aires. La reducción del sistema resulta dramática si se analiza en cifras; basta ver que la extensa red integrada de la década del 50 se desmembró y redujo sensiblemente, siendo hoy menos de lo que supo haber en otra época.<sup>4</sup>

El saldo de la operación sobre el viejo sistema, hacia los inicios del nuevo siglo, se puede sintetizar en: un elevado costo social con pérdidas de patrimonio público por desarticulación del territorio nacional y aislamiento de muchas localidades del interior;

---

<sup>3</sup> Los ferrocarriles, tras 10 años de estatización, cuenta con 43.228 km de líneas férreas, el sistema de cargas presenta estancamiento y progresivamente caída de los tráficos y aumento del personal.

<sup>4</sup> En la actualidad existen 28.527 km de vías de la red de cargas de las cuales sólo son operativas 17.856 km más 951 km de la red metropolitana Buenos Aires (datos de la CNRT).

drástica caída de los puestos de trabajo por ajuste de las empresas;<sup>5</sup> un marcado letargo en la renovación de la infraestructura básica, dado que la fragmentación del sistema atentó contra la actualización del capital; la desarticulación de gran parte de los servicios ferroviarios urbanos que recargan el sistema vial; desatención de las interferencias con el resto de las funciones urbanas por falta de una política que atendiera esta problemática; y finalmente, se dinamiza la transferencia de tierras desafectadas del uso específico –cedidas o vendidas a municipios y/o particulares– según disposiciones de la Ley N° 24.146/92 (Raposo, 2009).

Al decir de Müller (2018) “el ferrocarril que emerge de las privatizaciones ratifica una fuerte vocación por los graneles primarios” (p. 98). Tal es así que, hacia fines de los noventa, el gran crecimiento de la producción agroindustrial y algunos minerales en el país explica el 80% del tráfico de cargas, acentuando el peso de aquellos centros ferroviarios que tradicionalmente –por su condición de puertos a la vez– concentraron los grandes volúmenes de exportaciones en el país. En estos años el Estado re estatizó y se hizo cargo de la mitad de la extensión de la red ferroviaria de cargas, aunque su participación es menor al 20% del total nacional para el movimiento ferroviario,<sup>6</sup> que en el país tiene muy baja participación en cargas.

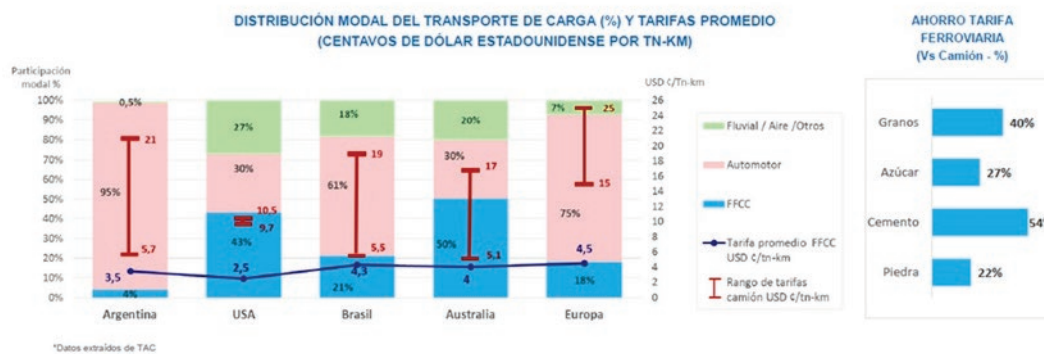


Figura 1: Participación del FFCC en el transporte de carga. Fuente: Ministerio de Transporte de la Nación, 2018.

<sup>5</sup> El número de agentes de Ferrocarriles Argentinos era de 85.000 agentes, en tanto los concesionarios en conjunto y para todos los servicios sólo requerían 14.500 agentes (CNRT).

<sup>6</sup> El Estado tomó a su cargo la red de trocha angosta (antes Ferrocarril Belgrano Cargas) a la que sumó las dos empresas a cargo de la brasileña América Latina Logística-ALL: el antes Buenos Aires al Pacífico-BAP y la red de trocha media (Mesopotámico), actualmente unificadas como Ferrocarril Belgrano Cargas y Logística.

*El ferrocarril como barrera y generador de marginalidad urbana*

Los cambios en la estructura territorial fueron y son aún una variable de peso a considerar. A escala del territorio, las ciudades ocupan un lugar de preferencia, producto de que la relación ferrocarril-ciudad refuerza algunos ejes, genera troncales y nodos de enlaces concretos en detrimento del resto de la red; ello beneficia ciertos núcleos de población, genera jerarquías en las conexiones y deja sectores en aislamiento bajo la expectativa de futuras actuaciones.

Existen también, importantes cambios derivados del efecto “barrera” sobre las relaciones con el medio que derivan de corte de calles, carreteras o caminos preexistentes; el ferrocarril produce en su entorno disrupciones y es fuente de impactos visuales y paisajísticos, existiendo cierta desvinculación de un tendido ferroviario en su fricción espacial inmediata. Los cambios en las relaciones espaciales se centran especialmente en las áreas de mercado, lo cual refuerza el peso de aquellos nodos con conexión directa a la red y deriva en una importante polarización territorial alrededor de los asentamientos conectados.

Las dificultades persisten en el tiempo, no sólo limitando la accesibilidad al minimizar los cruces a nivel, sino que reducen la integración entre la infraestructura y la trama social en su entorno, cortando el entramado que define la urbanización y las parcelas. Sintetizando, las consecuencias son el aislamiento espacial, la marginación de determinados sectores en las ciudades y un marcado impacto visual sobre el paisaje urbano de los barrios o asentamientos residenciales colindantes (Alvarez Palau, 2016, p. 13).

Una mención especial debe hacerse al ferrocarril como barrera cuando la infraestructura ferroviaria cae en desuso y se convierte el tendido en un espacio marginal. Esta es, entre las mencionadas, la dificultad más grave y, en parte, la más frecuente a la realidad ferroviaria nacional, producto de la falta de mantenimiento, el abandono o deterioro en la explotación de muchos ramales, siendo clara la omisión del Estado en cuanto a tener control de la ocupación irregular de estos espacios, omitiendo su obligación sobre el cuidado, garantía que debe ofrecer sobre todos los bienes públicos.

*El crecimiento de la marginalidad en áreas urbanas centrales*

Las ciudades en Argentina crecen en población y extensión; también creció la marginalidad en que han quedado sumidas gran parte de los migrantes arribados. La problemática habitacional es uno de los temas urbanos más importantes, por lo que su tratamiento merece especial atención; la ocupación de tierras vacantes, la subdivisión en lotes de forma ilegal así como la construcción informal se unen a la idiosincrasia de las poblaciones que llegan desde diversos orígenes y a las limitaciones del propio medio social y productivo receptor, dando como resultado procesos deficientes de urbanización que conducen con frecuencia a marcados desequilibrios urbanos así como a la provisión insuficiente de los servicios básicos requeridos.

La realidad nacional y regional pone en evidencia que el esfuerzo público a través de inversión en soluciones habitacionales para los distintos grupos sociales urbanos es insuficiente para garantizar el derecho universal a poder acceder a una vivienda adecuada. El aumento exponencial del precio del suelo urbano asociado a los ciclos de crecimiento económico, agranda la brecha entre los sectores sociales que no acceden a la oferta del mercado y sectores populares que, de no estar cubiertos por la oferta pública, quedan condenados a la informalidad y la exclusión socio territorial (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2015).

El emplazamiento marginal es la condición habitual de los barrios destinados a los sectores populares y la distancia a las redes de infraestructura y movilidad, factores de segregación que penalizan la integración social y el acceso a bienes y servicios esenciales para el desarrollo. Ello es grave cuando las poblaciones que sobreviven en ambientes hostiles se ven forzadas a implementar estrategias de ocupación informal ante la imposibilidad de acceder a la tierra y sin recursos por estar, en general, también marginadas de ingresar al mercado laboral.

La mayor parte de las grandes ciudades y también, muchas capitales de provincia actuaron de receptoras en las últimas décadas del siglo XX. Para la afluencia migratoria que creía ver en los ambientes urbanos una posibilidad para mejorar sus condiciones de vida, la realidad indica que estaban limitadas en su capacidad de generar puestos de trabajo genuinos, acorde a las demandas de las nuevas poblaciones.



Es necesario implementar una serie de medidas concurrentes, a través de políticas públicas que multipliquen la oferta –conjugando el sector público, el privado y las organizaciones sociales en la construcción del hábitat– mediando la regulación de derechos y obligaciones de los propietarios de suelo. En los últimos años, se llevó adelante el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP) que permitió identificar 4.400 barrios populares y una población estimada de 4 millones de personas, a las que otorga un reconocimiento y concede al ocupante el certificado de vivienda familiar.

Este abordaje nacional abre la puerta a nuevas etapas a concertar para consolidar las ocupaciones cuando es posible orientar soluciones alternativas.

### **Proceso de formación y dinámica de transformación regional**

El siguiente análisis se orienta a reconocer como se transforma Rosario y las localidades vecinas desde los orígenes (fines de la etapa colonial) y su cambio de condición como ciudad-puerto hasta la actualidad como cabecera de la conurbación.<sup>7</sup> Se trata, por un lado, de identificar los elementos estructurales, vertebradores del territorio, tales como las redes ferroviarias y la actividad portuaria asociada a ellas y por otro, los procesos de urbanización de distintos tipos –tanto centrales como periféricos, así como formales e informales– siempre imbricados con las redes ferro-portuarias en uso o desafectadas de la actividad. En paralelo se busca dilucidar el valor –positivo o negativo– así como el alcance y los niveles de concreción que han tenido los instrumentos de planificación territorial y urbana en relación a las demandas de movilidad de cargas y pasajeros en la Región –en permanente cambio– así como los mecanismos para lograr un hábitat digno y seguro para la población.

---

<sup>7</sup> En el período 1855-1919 se registran datos de población, agregada como Departamento Rosario (Censos Nacionales) y volúmenes exportables del puerto Rosario, único puerto en esos años. En el período 1920-1941 la población tiene como fuente el Censo Municipal 1931 y volúmenes exportables de PR. del Anuario Municipal. Para los períodos 1920-1941 y 1942-1967 se registran los datos de población del departamento Rosario y del Gran Rosario (sólo localidades del departamento Rosario que integraban el área conurbada al momento del censo) de Censos Nacionales y volúmenes exportables del PR. del Anuario Municipal. A partir del período 1968-1984 se registran los datos de población de Censos Nacionales del departamento Rosario, del Aglomerado Gran Rosario (AGR: área que integran 11 localidades según la continuidad urbana definida por INDEC. Ellas son Rosario, VG Gálvez, Pérez, Funes, Roldán, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, FL Beltrán, Ricardone, San Lorenzo y PG San Martín) y de la ciudad de Rosario; así como los volúmenes exportables del AMGR se suman en este tema las localidades con terminales agroexportadoras: Timbúes, Alvear, General Lagos y Arroyo Seco. Los datos de Toneladas exportadas en el AMGR. corresponden a la Cámara de Puertos Privados Comerciales-CPPC.

**Abreviaturas:**

**AGR:** Aglomerado Gran Rosario

**AI:** Asentamientos Informales

**AMGR:** Área Metropolitana Gran Rosario

**BCyL S.A.:** Belgrano Cargas y Logística S.A.

**CM:** Censo Municipal

**CN:** Censos Nacionales.

**CUR:** Centro Universitario Rosario

**PCR:** Plan Circunvalar Rosario

**PR.:** Puerto Rosario

**TAnc.:** Trocha ancha




**TAng.:** Trocha Angosta

**TFR:** Troncal Ferroviaria Rosario



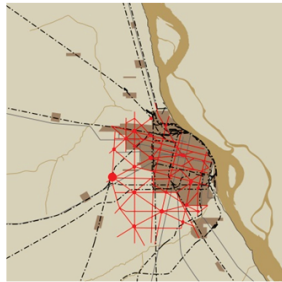
**Referencias planos:**

	Suelo Rural
	Suelo Urbanizado
	Rio Paraná y Arroyos
	Asentamientos Irregulares
	Ferrocarril Trocha Ancha
	Ferrocarril Trocha Ancha Deshabilitado
	Ferrocarril Trocha Angosta
	Ferrocarril Trocha Angosta Deshabilitado
	Estaciones Ferrocarril
	Terminales Portuarias
	Puerto Rosario
	Obras Viales
	Planes Ferroviarios
	PCR Última Versión Trazado

Período 1855-1919.

	1855-1894	1895-1908	1909-1919
Elementos estructurantes			
Hechos ferro urbanísticos relevantes	<p><b>Población Departamento Rosario 1869:</b> 27.669 hab. (CN 1869). <b>Ton. exportadas PR. 1880: 347.975</b> (Gandini, 1940, p. 4). <b>Expansión económica. Desarrollo ferrocarriles. Colonización agrícola.</b></p> <p>1852 Rosario era una posta en la carrera de chasquis entre Bs. As-Santa Fe y Córdoba. 1866, se abre el Río Paraná a la navegación mundial y se habilita el puerto con barcos de ultramar.</p> <p>Se desarrolla un sistema ferroviario nacional, con estaciones que constituyen la estructura fundacional de centros urbanos; asociado a una red vial, que vertebra el territorio y posibilita el transporte de la producción agraria al puerto.</p> <p>Se instalan distintas empresas ferroviarias, de trocha ancha (TAnc) y angosta (TAng). 1863, FCA (Ferrocarril Central Argentino), primer ramal de trocha ancha Rosario-Córdoba. 1970 Estación Rosario Central.</p>	<p><b>Población Departamento Rosario 1895:</b> 107.959 hab. (CN 1895). <b>Ton. exportadas PR. 1908: 2.120.530.</b> <b>Continúa el proceso de expansión portuaria.</b></p> <p>1902, nuevo Puerto-Rosario. 1903, Ferrocarril Central de Cba. de la línea de Rosario al puerto de Bs. As. 1904, línea de Bs. As. a Rosario del ferrocarril General de la Pcia. de Bs. As. 1906, se fusionan el FCA con el Bs. As. y Rosario, ambos de TAnc.</p> <p>FCA incorporó en 1901 el Oeste Santafesino (OS) y se levantan las vías existentes en las avenidas Pueyrredón y Pellegrini. Enlace con los ramales a Casilda y a Buenos Aires y empalme con el acceso a Puerto desde el sur del ferrocarril OS. Éste es desmantelado.</p> <p>Se realiza la conexión del Puerto de Rosario al Puerto Militar de Bahía Blanca (hoy FEPSA); en 1906, FFCC de la Pcia. de Sta. Fe, de TAng, adquiere tierras para Estación (1950 transformada en Estación de Ómnibus) y patio de maniobras.</p>	<p><b>Población Depto. Rosario 1914:</b> 269.459 hab. (CN 1914). <b>Ton. exportadas PR 1918: 1.076.101</b> <b>Disminuye la actividad portuaria.</b></p> <p>1910, siete líneas ferroviarias convergían en el Puerto. 1911, se termina la estación en Rosario y el Patio Maderas del FFCC de la Pcia. de Sta. Fe. 1914 se trasladan los talleres locales a Pérez. El FFCC Central Cba. (ex Ferrocarril Cba. y Rosario) se prolonga a Bs. As., desde Barrio Triángulo. Surgen los trazados de TAng de la Cñía. Gral. de FFCC en la Pcia. de Bs. As. sobre la TFR, comparte tramo con FFCC a Mendoza e ingresa al Puerto por el sur.</p> <p>Avanzadas las primeras décadas del siglo XX, ante la aparición de las industrias y el automóvil, comienzan trazados viales paralelos al FFCC. Son un factor clave en la decadencia posterior del ferrocarril, como también en el aumento de nuevas urbanizaciones en torno a ellos.</p>

Cuadro 1a: Período 1855-1919.

	1855-1894	1895-1908	1909-1919
Obras y Planes urbanos			
	<p>En el campo de lo que luego fuera la disciplina urbanística, se realizan una serie de planos denominados “planes de ensanche” a fin de establecer la dirección de la expansión urbana, basada en una cuadrícula a extender sobre la pampa agraria. Esta cuadrícula surge disociada de los trazados ferroviarios; pareciera que aún, cuando los tendidos ferroviarios constituían el motor de desarrollo e integración física y social, no se visibilizaban a la hora de definir los trazados urbanos</p> <p>La búsqueda por definir los límites de la ciudad, se evidencian en un plano del concejal Juan Coll entre 1873 y 1875, donde se identifican cuatro zonas: el sector “ciudad”, hoy área central; el sector “extramuros”, actual área del macrocentro; el sector “suburbios”, que aborda la parte rural circundante a la ciudad; y el “bajo”, las barrancas y los sectores portuarios.</p> <p>No había planes urbanísticos y las obras ferroviarias se yuxtaponían con las dinámicas urbanas.</p> <p>El ferrocarril era el elemento fundante de las áreas urbanas, dando lugar a la fundación de la mayoría de los pueblos y ciudades de la región</p> <p>En la ciudad de Rosario surgen barrios residenciales, como Fisherton para personal jerárquico que desarrolló la empresa FCA; barrio Vila, originalmente separado de Rosario (en sus orígenes Eloy Martínez, hoy Barrio Belgrano), más tarde Alberdi, y los barrios La República, Arrizaga y Victoria (Barrio Echesortu en 1950).</p>		<p>Primeros años del siglo XX, la organización de la estructura territorial del área había concluido, dado que no se registran fundaciones de nuevos pueblos o colonias y estaba completo el tendido de vías férreas. La costa del área central de Rosario se configura como un límite productivo que genera una barrera entre lo urbano y el río.</p> <p>1911 Plan Bouvard de ordenamiento interior, extensión de la planta urbana y embellecimiento, basado en los postulados de la escuela francesa de urbanismo, se apoyaba en la construcción de un sistema vial jerárquico de grandes avenidas diagonales vinculadas a los accesos a la ciudad y por la continuidad de los bulevares de ronda.</p> <p>Esta propuesta formalista fue dejada de lado. La sociedad tenía otras preocupaciones, contar con un plan para no tomar decisiones improvisadas.</p>

Cuadro 1b: Período 1855-1919.

### *Síntesis del período*

Los trazados ferroviarios se disponen para resolver la llegada al único Puerto de Rosario, penetrando el territorio con numerosos ramales de acceso desde el Norte y el Oeste, concentrando las operaciones en playas de maniobras en la zona de Puerto Norte y con ramales desde el Sur, y focalizando las operaciones en la zona Sur (actual CUR y Parque Urquiza).

Estos trazados se resuelven en torno a un tejido existente (en continuo crecimiento) y las vías tienden a rodearlo para llegar a las infraestructuras portuarias. Desde el origen, los intersticios entre los ramales ferroviarios se convirtieron en potenciales áreas marginales.

Dos situaciones urbanas muy diferenciadas se plantean a partir de la topografía. La ribera central, con las instalaciones portuarias, se configura como un límite productivo que




genera una barrera entre la trama urbana y el río; en tanto la zona de barranca alta, desde Pellegrini hasta el arroyo Saladillo, se caracteriza por la penetración de ramales ferroviarios sobre la barranca, con puentes ferroviarios atravesando sobre la red vial, que socavando la barranca permitió unir el borde bajo junto al río con la cuadrícula de la ciudad alta.

En las últimas décadas del siglo XIX, la expansión del sistema ferroviario fue una constante. Esta expansión se realizaba sobre un territorio con escasa urbanización y primaba la lógica ferroviaria. La convivencia entre los tendidos ferroviarios, los sectores urbanos consolidados y los suburbios –parte rural circundante a la ciudad– no planteaban incompatibilidades. El ferrocarril era el motor de desarrollo y la razón de ser de las actividades portuarias de la ciudad.




La correlación entre los planes y la realidad era directa. Las obras ferro-portuarias que se programaban se llevaban a la práctica y poco tenían que ver con la urbanización preexistente.

Durante este período, las actividades ferro-portuarias van en aumento, así como los niveles de exportación de la producción de granos de la Región. Las primeras acciones de desplazamiento del ferrocarril de las áreas urbanizadas se registran a partir de 1914, con el traslado de los talleres de ferrocarril Central Argentino a la localidad de Pérez. En el mismo año los volúmenes de exportación del puerto de Rosario se reducen notablemente, producto de la retracción de los mercados externos a partir de la 1° Guerra Mundial.

Período 1920-1984

	1920-1941	1942-1967	1968-1984
Elementos estructurantes			
Hechos ferro urbanísticos relevantes	<p><b>Población Gran Rosario (GR) 1931:</b> 432.295 habitantes. (CM).  <b>Ton. exportadas PR 1941: 1.274.208</b>  <b>Sustitución importaciones.</b>  <b>Transporte automotor y decadencia del ferrocarril. 1938. AI en CUR.</b>                      Crecimiento industrial por sustitución de importaciones y caída de la agro exportación. Las primeras instalaciones industriales se radican en el corredor Norte. Las industrias atraen mano de obra, con afluencia de corrientes migratorias internas. Se extiende la mancha urbana respondiendo a la acción de los intereses privados, sin planificación, dan forma al continuo urbano desde Puerto G. San Martín hasta Villa Gob. Gálvez.                      Fuerte crecimiento de la red vial por sobre la red ferroviaria ya definida por entonces. Aparecen algunos síntomas de hipertrofia en los núcleos urbanos, y se registran los primeros síntomas de un crecimiento informal.</p>	<p><b>Población Depto. Rosario 1960:</b> 669.689 hab. <b>Población AGR 1960:</b> 669.173 hab. (CN 1960).  <b>Ton. exportadas PR 1967: 3.169.257.</b>  <b>Nacionalización del puerto (1942) y del ferrocarril (1948).</b>  <b>Se consolida el AMGR.</b>                      Desde 1946 se desmantelan ramales ferroviarios y estaciones, se habilitan el Parque Urquiza y Av. de La Libertad. Se ceden terrenos para el CUR. 1948, operan dos empresas ferroviarias; <b>GB. Mitre-TAnc</b>, y <b>G. Belgrano-TAng.</b>. 1960 se cierran talleres, líneas ferroviarias y varios servicios de pasajeros.                      La pavimentación de RN N° 9 favorece la extensión urbana.                      En 1963 la TFR se reduce al ancho mínimo para ambas trochas, con extensión para la futura Estación Única al Norte de las instalaciones del Triángulo (hoy Villa Banana). Se expropian tierras (hoy suelos ocupados por AI).</p>	<p><b>Población Depto. Rosario 1980:</b> 938.120 hab. <b>Población AGR: 1980</b> 956.761 hab. <b>Población Rosario 1980:</b> 794.127 hab. (CN 1980). <b>Ton. exportadas PR 1984: 8.208.680.</b>                      Reordenamiento Ferroviario, en 1968 Viaducto Avellaneda, 1969 se inaugura el 1º tramo de Av. de Circunvalación y pavimentación autopista Rosario- Bs. As. 1971, se realizan reformas en el Puerto, que llegó a ser el 1º exportador de granos del país.                      Entre 1979-1982 se construye el acceso sur a Puerto.                      En 1980, deja de estar vigente el convenio tripartito y se desactiva el organismo de coordinación ferro-urbanística entre los tres niveles de Estado.                      Crecimiento sigiloso de áreas ocupadas por AI. Se consolidan radicaciones industriales en el cordón Norte. Roldan y Funes extienden su planta urbana.</p>

Cuadro 2a: Período 1920-1984

	1920-1941	1942-1967	1968-1984
Obras y Planes urbanos			
	<p>1935, 1º <b>Plan Regulador de la ciudad</b>, plantea los problemas funcionales bajo tres aspectos: la <b>reestructuración ferroviaria</b>, estructura central primordial del Plan Regulador, la zonificación por áreas y la reformulación del trazado en damero por antifuncional. El planteo local de enfoque europeo, con aspiraciones científicas y dependiente de la política nacional en temas ferroviarios y viales, hacen impracticable la estructura central y primordial del Plan que es la reestructuración ferroviaria.</p> <p>En respuesta a la expansión urbana en descontrol, se propone un Plan de Extensión Regional que abarca un sector de 20 km y una avenida de circunvalación y se sugiere la creación de nuevos centros poblados a fin de contener la expansión. Se estimaba para 1960 una población de 2.000.000 Hab. en la extensión proyectada. Se mantuvieron los trazados y estaciones ferroviarias existentes. Los planes no llegan a concretarse.</p>	<p>1946, Rosario crea el Depto. de Urbanismo. 1952, Anteproyecto Convenio Comisión Nacional de Reestructuración Accesos Ferroviarios y Camineros a Rosario. Se aprueba <b>Plan Rosario de Alberto Montes</b>, asumiendo el urbanismo la planificación del territorio. La finalidad era organizar y regular trazados ferroviarios. Se favoreció al transporte automotor. 1953, se incorpora al trazado oficial la Av. de Circunvalación, la Troncal Ferroviaria y el nuevo sistema arterial. En 1963, se crea la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la ciudad de Rosario. 1966. Se mantienen las propuestas con pequeñas modificaciones en el Plan Regulador Rosario y definen la zonificación.</p> <p>La actividad privada, sin mayor control, es el motor de la renovación edilicia y de la expansión urbana.</p>	<p>1969, se crea <b>Prefectura del Gran Rosario</b>; elabora Plan de Desarrollo para la organización y estructura del área metropolitana: la lógica de crecimiento poblacional, los cambios de usos del suelo y desafíos y dinámicas para la transformación del área en general y por corredor. La propuesta era coordinar escalas y actores de los tres niveles de Estado. Establece la tendencia a la conurbación metropolitana en el frente ribereño, conteniendo los bordes de las localidades “mediterráneas” ubicadas en el cuadrante oeste. Se sostiene la TFR para servicios de ambas trochas y se continúa con la idea de consolidar la Estación Única de Pasajeros en la localización prevista.</p> <p>En 1976 se <b>disuelve Prefectura del Gran Rosario</b>.</p> <p>En 1983, el Gobierno Provincial crea el <b>COTEUR</b> (Comité Técnico Urbanístico Gran Rosario), que propone abordar las problemáticas metropolitanas desde un enfoque integral del territorio.</p>

Cuadro 2b: Período 1920-1984.

### *Síntesis del período*

Las primeras décadas marcan el cambio de modelo –sustitución de importaciones– lo se tradujo en un proceso de crecimiento industrial de la Región con la instalación de empresas en el cordón Norte, generando una conurbación lineal a la vera del río Paraná. Este proceso fue acompañado de importantes mejoras en la red vial con la aparición del transporte automotor a la par que comenzaba la decadencia del sistema ferroviario. Las extensiones urbanas sobre suelo rural sin planificación, lideradas por los intereses del mercado inmobiliario, se concentran en el corredor Oeste (Funes y Roldán).

En 1942 se nacionaliza el Puerto de Rosario; luego en 1948, los ferrocarriles se concentran bajo una única administración nacional en Buenos Aires. Las actividades

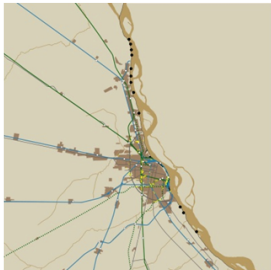
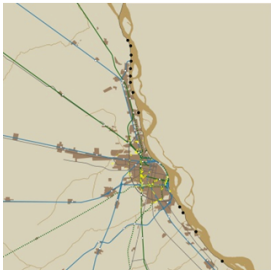

ferroviarias de trocha ancha se focalizan en Rosario Norte y Rosario Central y en los patios de maniobras Ludueña, Parada, Cadenas, y Balanza Nueva y las de trocha angosta, en la Estación Oeste y en el patio de maniobras Sorrento. Se acentúa así el proceso de dependencia de la actividad comercial y portuaria; no ya con el exterior, sino dependiente de la Capital Federal. Si bien la idea era organizar y regular especialmente los trazados ferroviarios, tanto en el Plan Guido (1935) y el Plan Montes (1968) se terminó favoreciendo al transporte automotor.

Se produjo un importante desmantelamiento de trazas ferroviarias y se desactivaron estaciones, dando lugar a la habilitación del Parque Urquiza y de la Av. De La Libertad y se cedieron terrenos para la construcción del CUR. La estación del ferrocarril de Santa Fe se transforma en la Terminal de ómnibus de Rosario. En 1961 el gobierno Nacional dispuso el cierre de numerosos talleres y ramales ferroviarios y la cancelación parcial de varios servicios de pasajeros, produciéndose la cancelación definitiva en 1977. Se mantienen las playas de clasificación del Mitre (Patio Parada) y del Belgrano (Sorrento), quedando reducida la TFR al ancho mínimo para servicios de ambas trochas, con extensiones para la futura Estación Única.

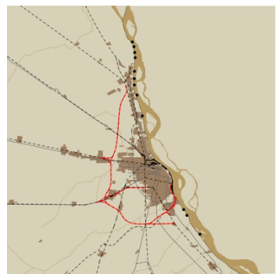
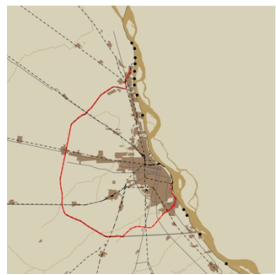

Las urbanizaciones continuaron su expansión sin límites; el damero se superponía a los trazados ferroviarios preexistentes, invisibilizándolos. Se registra un importante crecimiento de AI en ramales desafectados, en suelos cedidos para la construcción del CUR y en suelos expropiados para la construcción de la Estación Única de Pasajeros en la TFR.



Período 1985-2019

	1985-1994	1995-2003	2004-2019
Elementos estructurantes			
Hechos ferro urbanísticos relevantes	<p><b>Población AGR 1991</b> 1.118.905 hab.  <b>Población Rosario 1991:</b> 907.718 hab. (CN 1991).                      Rosario 1985, 67.000 hab* en AI. (8%). (Plan Lote).  <b>Toneladas exp. AMGR 1994:</b>  <b>15.321.886.</b>                      1985. Puerto Rosario récord de exportación y luego sufre deterioro en favor de las nuevas terminales privadas del AMGR. Impulso al transporte fluvial.                      1991. políticas neoliberales impactan: descentralización portuaria, y expansión de la producción de soja.                      El ferrocarril, en decadencia, se concesiona por 30 años a privados en la operación con cargas. Se mantienen en operaciones: Nuevo Central Argentino, Ferro Expreso Pampeano, Buenos Aires al Pacífico y el Belgrano Cargas SA, único TAng. Áreas ferroviarias fragmentadas se ocupan con AI. Incremento red vial alienta y urbanización de suelo rural. Se desacelera el crecimiento poblacional de Rosario desde los años 70. Rosario decide desactivar instalaciones del Puerto Norte.</p>	<p><b>Población AGR 2001</b> 1.161.188 hab.  <b>Población Rosario 2001:</b> 910.163 hab; (CN 2001). En Rosario 2002, 94.000 hab*. en AI. (10%). (SPV).  <b>Toneladas exportadas AMGR 2003:</b>  <b>40.928.</b>                      1994. Se crea Ente Administrador Puerto Rosario (ENAPRO), en 1998 se adjudica a la empresa ICTSI y se produce la desvinculación en 2000. 2002 nuevo proceso licitatorio se adjudica la concesión a Terminal Puerto Rosario S.A. para operar cargas generales. 2001. Inicia 1º fase de renovación urbana de Puerto Norte y los enlaces viales. Fuerte impulso a la navegación fluvial y a la ampliación de la frontera agrícola y el cultivo de soja. Los volúmenes exportables crecen rápidamente. 2000. Se desmantela acceso ferroviario a Estación Rosario Central. Los servicios de pasajeros se prestan de forma condicional y errática. Hay dispersión portuaria, y el ferrocarril no llega a todas las terminales: 1. AMGR Norte, 2. Puerto Rosario y 3. AMGR Sur. Crecimiento urbano de baja densidad. Incremento de la marginalidad física y social.</p>	<p><b>Población AGR 2010:</b> 1.236.089 hab.  <b>Población Rosario 2010:</b> 948.312 hab; (CN 2010). En Rosario 2018, 240.000 hab*. en AI. (25%) (Ong Techos)  <b>Ton. Exp. AMGR 2018: 58.744.509.</b>                      Dragado a 34 pies. Nuevas terminales portuarias privadas de alta capacidad y tecnología en zona Norte y Sur del AMGR: 29 terminales; 19 despachan granos, aceites y subproductos; 19 puertos 12 tienen fábricas aceiteras. Ingresan anualmente 2.200 barcos y 2.900 barcazas, 173.000 vagones ferroviarios (8% a 12% del total de carga) y 2.000.000 de camiones. (Venesia, 2019).  <b>2º fase reconversión urbana Puerto Norte Rosario.</b>                      Se incrementa la urbanización dispersa, la vivienda social se resuelve en la periferia con vivienda individual y alto consumo y con ello aumenta el uso del automóvil. Se consolida una ciudad dual, insegura y criminalizada, mayor degradación y minusvalía urbana.                      El narcotráfico se vuelve un problema, aumenta la desigualdad social.</p>

Cuadro 3a: Período 1985-2019.

	1985-1994	1995-2003	2004-2019
Obras y Planes urbanos			
	<p>1984. Santa Fe crea el Plan Lote para regularizar la tenencia del suelo a los habitantes de AI, logra objetivos en pocos sitios.</p> <p>1985. Plan Director, actualiza el Plan Regulador. Se abandona la idea de “objeto ideal terminado” por líneas de acción y directrices. Se aborda sin perspectiva metropolitana.</p> <p>Se ponen en crisis previsiones crecimiento poblacional constante en Rosario; hay aumento de población en el AMGR.</p> <p>1987-1990. Se reconoce el valor “primario” de lo ferro portuario centrandolo la propuesta en desplazar puerto Rosario al sur.</p> <p>1994 esquemas trazado ferro-vial en anillo, vinculado al aeropuerto, para evitar el ingreso de trenes a Rosario (PCR).</p>	<p>1998. Avanza proyecto PCR, en coordinación con los tres niveles de Estado. Se reformula el trazado. El planteo inicial se reemplaza por un cinturón ferro-vial paralelo a RN AO12. No se alcanzan concreciones.</p> <p>1999. El Nuevo Plan Director Rosario, estructura las directrices de acción, con visión integrada del territorio.</p> <p>La red vial, mejorada por sectores, resulta insuficiente para atender el tráfico creciente.</p> <p>La marginalidad urbana continúa, como un goteo sigiloso. El SPV aborda el problema de AI. con Programa “Rosario Hábitat”, financiado por BID y fondos municipales. Las acciones alcanzaron a 6000 familias.</p>	<p><b>Plan Nacional de reactivación del Belgrano Cargas SA., se demoran obras para servicios de pasajeros Rosario-Buenos Aires.</b> Se reformula el PCR, planteando una variante en Roldán.</p> <p>El Plan Urbano Rosario 2007-2017 se sustenta en el desarrollo de cinco grandes operaciones estructurales, dando por hecho concretar el PCR. En 2012, Santa Fe sanciona Ley 13.342- Reactivación del sistema ferroviario provincial.</p> <p>Obras ferroviarias para los accesos a las terminales portuarias de Timbúes, San Lorenzo y Puerto San Martín y enlace Sur de acceso a Puerto Rosario, liberando el ramal CC2 de BCYL S.A. habilitando posibles nuevos AI. El PCR no se incluye en las obras previstas.</p> <p>La problemática de los AI es abordada mediante el Plan ABRE. Es un paliativo.</p>

Cuadro 3b: Período 1985-2019.

### Síntesis del período

Se registran contundentes transformaciones estructurales en el territorio metropolitano. En Rosario se desplazan las instalaciones portuarias hacia el sur, lo que da lugar a la urbanización de Puerto Norte, Rosario logra tener un balcón hacia el río. Las instalaciones portuarias se concentran en tres polaridades: al Norte del AMGR, en principio, en San Lorenzo y Puerto San Martín, para extenderse en los últimos años a Timbúes y al Sur del AMGR, en las localidades de Alvear, General Lagos y Arroyo Seco.

En los últimos años, los volúmenes exportados crecieron a la par que la producción de soja (por ampliación de la frontera agrícola y el uso de productos químicos<sup>8</sup> que aumentaron

<sup>8</sup> Se incorpora un factor de riesgo ambiental para la población expuesta a los procesos de fumigación. Se plantea la necesidad de generar un suelo periurbano libre de contaminantes, lo que resulta complejo dada la dispersión de las urbanizaciones.

considerablemente los rindes). Las terminales portuarias acompañaban el crecimiento incorporando mayor capacidad de almacenaje y molienda; el aumento del transporte de cargas se resuelve, en un 90% de los casos, por camiones que demandan espacios para descarga.

La configuración ferroviaria ligada a puerto Norte pierde sentido, dado que los trenes deben realizar maniobras en las playas existentes y luego dirigirse a las terminales portuarias del Norte del AMGR. Como solución se plantea el PCR (trazado ferroviario perimetral) cuyo proyecto tuvo avances y retrocesos en la formulación y gestión<sup>9</sup> a lo largo de dos décadas, sin lograrse concreciones.

Considerando la inexistencia de actividad ferroviaria y ante la eventual concreción del PCR, se formula el Plan Urbano 2007-2017. Se concreta la urbanización de Puerto Norte, se definen la red vial estructural del sector, el sistema de espacios públicos (42 ha de 100 totales) y la división del suelo en ocho unidades de ejecución con participación de inversores privados<sup>10</sup> y sobre la TFR, se propone el eje metropolitano Norte-Sur. Simultáneamente, en el AMGR, continuaban tanto las radicaciones de nuevas terminales exportadoras de granos como los procesos de expansión urbana de baja densidad, sin realizarse previsiones para implementar a futuro el PCR.

En el marco del proceso neoliberal privatizador de los 90, se otorgaron en concesión los tendidos ferroviarios que operaban en el AMGR., también el dragado y balizamiento del canal de navegación del río Paraná desde Santa Fe al océano. Los servicios regionales de ferrocarriles de pasajeros ya no funcionaban, sólo operaban pocos servicios precarios de larga distancia (Buenos Aires- Rosario-Córdoba-Tucumán).

Sobre la multiplicidad de tendidos ferroviarios –en operación y/o desactivados– que presentaban zonas fragmentadas, se incrementó la marginalidad física y social, se consolidan bolsones de pobreza extrema como áreas de alta vulnerabilidad social, no sólo al interior de las mismas sino generando un deterioro progresivo de los entornos inmediatos y mediatos y dificultando la operatoria ferroviaria. Para abordar este problema no se definieron políticas públicas estructurales que posibilitaran una solución.

---

<sup>9</sup> La inversión estimada es de 1.000 M\$S.

<sup>10</sup> El desarrollo de la unidad de gestión 7 (unidad aún pendiente) está asociada a la liberación de usos ferroviarios.

Se formulan numerosos planes estratégicos a diferentes escalas. Los planes locales incorporan el abordaje de la escala metropolitana, pero no se profundiza en la necesaria articulación de las políticas públicas entre los tres niveles de Estado. Si bien se enuncian abordajes integrales, las acciones y los criterios de gestión son sectoriales, reductivos y cortoplacistas. Interesa más el “decir” que el “hacer”, lo complejo se diluye en engorrosos laberintos burocráticos del gobierno.

Las dos últimas administraciones nacionales ejecutaron políticas tendientes a la recuperación del sistema ferroviario (cargas y pasajeros). Para el AMGR resultaron de impacto directo la reactivación del Belgrano Cargas y Logística S.A. y el tren de pasajeros Rosario-Buenos Aires.<sup>11</sup> También se avanzó conjuntamente con el Gobierno Provincial en el proyecto de servicios de pasajeros Rosario-Cañada de Gómez, sin logros concretos.

Durante el actual Gobierno, la reactivación de los trenes de cargas constituye una política de Estado; en tanto la reactivación de los servicios de pasajeros es sólo sostenida para el Gran Buenos Aires y rechazada para ciudades del interior del país. El PCR es desestimado y reemplazado por una serie de obras de accesos a las terminales portuarias del AMGR.<sup>12</sup> El Plan Belgrano se efectiviza, pero no se avanza en la resolución de la denominada TFR que presenta altos niveles de intrusión, tan conflictivos que hacen prácticamente inoperable el tramo, cortando el sistema nacional en dos fragmentos.

## **Propuesta**

A partir de la red ferroviaria regional de ambas trochas (en operación), centrada fundamentalmente en cargas y mínimos e ineficientes servicios de pasajeros de larga distancia, se propone el desarrollo en etapas sucesivas y complementarias, de un Sistema Integrado de Movilidad (SIM) para la Región Gran Rosario, basado en la continuidad de la operatoria de cargas, la recuperación de la TFR del ferrocarril BCyL S.A. (cargas y pasajeros) y de los servicios de pasajeros de toda la red así como en el desarrollo de

---

<sup>11</sup> Construyen la estación Rosario Sur para evitar el paso del tren por zonas ocupadas informalmente y lograr el arribo a Rosario en menor tiempo. El nodo central que vincula la red y al cual se debe acceder es la estación cabecera Rosario Norte.

<sup>12</sup> La inversión estimada es de 180 millones de dólares.

proyectos especiales en suelos desafectados del uso ferroviario que presentan ocupaciones informales.

El SIM se plantea como una oportunidad para recuperar competitividad en la matriz de transporte, tanto de cargas (nacional) como de pasajeros (nacional y regional). Dado que una gran cantidad de los AI se encuentran en los entornos ferroviarios, asumir la urbanización de éstos y garantizar una operatoria ferroviaria segura, supone la posibilidad de integrar física y socialmente estos sectores vulnerables a la vez que resolver barreras urbanas de conectividad interna y otorgar el derecho ciudadano a un sistema de transporte público y una movilidad urbana de calidad, segura y más eficiente. Se presenta, a modo de disparador, un PUI (Proyecto Urbano Integral) para el tramo denominado TFR del ferrocarril BCyL S.A.



Figura 2: Sistema Integrado de Movilidad Regional. Fuente: Elaboración propia.

*Proyecto TFR*

La red Nacional del BCyL S.A. de TAng, con una extensión de 7.347 km, circula por trece provincias argentina (45% del territorio continental) prestando servicios a una población de 41% del total del país. Su característica principal es que permite unir los puertos de Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Barranquera y Formosa (salida de exportaciones y/o entrada de importaciones) con los centros de producción provinciales.

Por el tramo Timbúes-Sorrento / Retiro –línea principal y única de este sistema férreo que atraviesa la ciudad de Rosario– la circulación de cargas durante los años 2016 y 2017 estuvo entre 100.000 a 300.000 tn/año; las proyecciones para el año 2019 son de entre 1.400.000 a 1.800.000 tn/año y para el año 2020 entre 500.000 a 1.000.000.<sup>13</sup> Las obras en curso para resolver los accesos a los puertos del Norte del AMGR y el acceso Sur a las terminales de Puerto Rosario, ya terminado,<sup>14</sup> que forman parte de las grandes inversiones para el tramo Santa Fe-Avia Terai-J. V. González, tienen una inversión de Mill \$ 13.618 para los años 2018 y 2019 (Trenes argentinos, 2018, p. 11) y permitirán mejorar la logística de las cargas.

---

<sup>13</sup> Fuente: Trenes Argentinos, Cargas, Sub-Gerencia de Gestión de Proyectos, 2018.

<sup>14</sup> Esta obra desafecta del uso de cargas el ramal CC2 (paralelo a la Av. 27 de Febrero). Esto pone en agenda la necesidad de asignar nuevos usos que eviten nuevas ocupaciones ilegales; así como la oportunidad de desarrollos urbanos diversos.

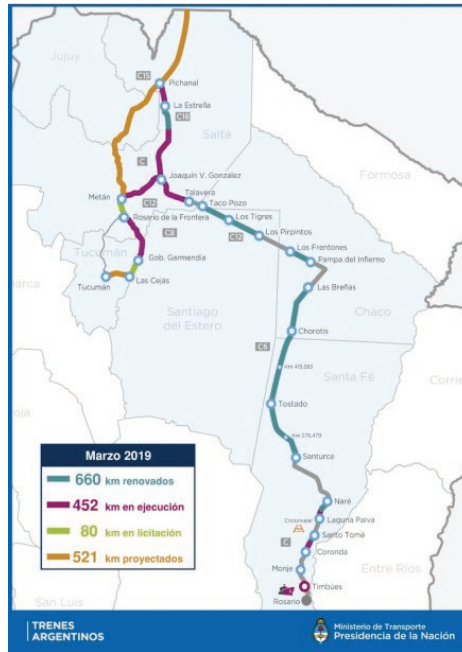


Figura 3. BCyL S.A. Inversiones Tramo Rosario-Avia Terai-J.V. González 2018-2020. Fuente: Plano renovación de vías: ADIF, 2019, Trenes Argentinos, Cargas, Sub Gerencia de Gestión de Proyectos.

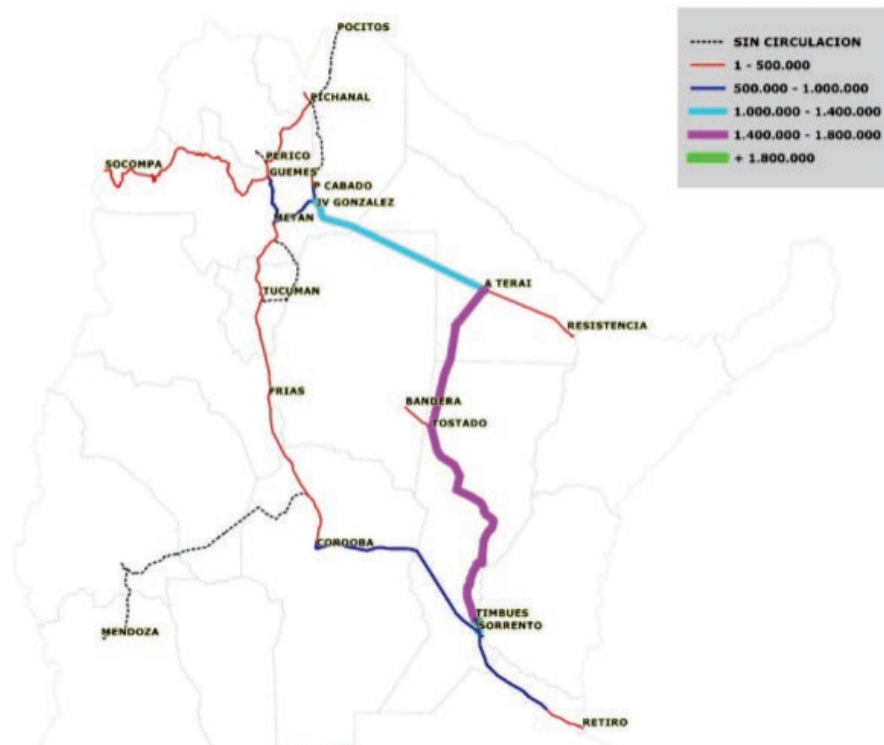


Figura 4: BCyL S.A. Circulación por tramos. Toneladas proyección 2020. Fuente: Trenes Argentinos, Cargas, Sub Gerencia de Gestión de Proyectos, 2018.

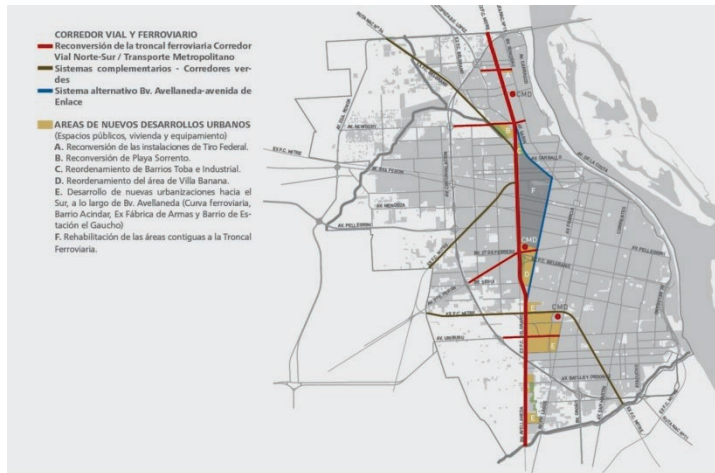
Un punto crítico de este tramo es el sector denominado TFR, que atraviesa Rosario en sentido Norte-Sur, cuya operatividad es totalmente deficitaria debido a la presencia de AI. Ello obliga a los convoyes a circular a paso de hombre, debiendo previamente asegurar una vía libre de objetos y/o personas. Estos suelos ferroviarios ocupados constituyen bolsones de pobreza, con fuertes desequilibrios sociales de exclusión, vandalismo, criminalidad que afectan la accesibilidad interna, refuerzan la barrera física de conectividad Este-Oeste en la ciudad y consolidan una ciudad cada vez más fragmentada y dual.

La empresa BCyL S.A. plantea que los niveles de intrusión que presenta la TFR hacen imposible la operatoria, por lo que resulta imprescindible liberar el ancho de vía con un mínimo de 20 metros. Esta es una situación de vulnerabilidad crítica, tanto del sistema ferroviario como de este sector urbano central de la ciudad. La prestación de servicios en estas condiciones de precariedad e inseguridad constituye una amenaza para su continuidad y/o mejora y la integración urbana y social de estos sectores vulnerables se torna insoslayable.

Esta vulnerabilidad crítica se entiende a su vez como una oportunidad para resolver tanto la operatoria de la red ferroviaria de escala nacional, como la barrera de conectividad y marginalidad urbana que la TFR genera en la ciudad, mediante la construcción de obras ferroviarias y viales y del hábitat de los afectados por ellas; evitando las erradicaciones y la ocupación de nuevos suelos. Para resolver esta situación se ha analizado el tramo de la TFR entre los cruces Norte y Sur con el ramal de trocha ancha concesionado a NCA y se propone una intervención urbana integral de alta complejidad.



### Eje Metropolitano Norte-Sur



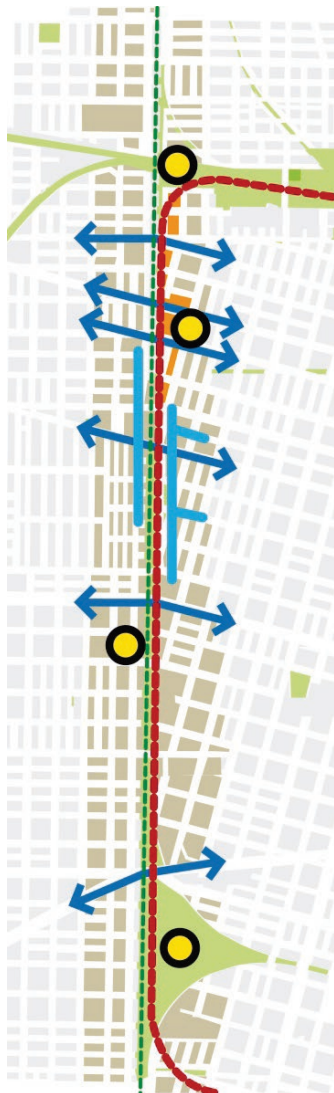
### Asentamientos informales



Figura 5: Planes y realidad en la TFR. Fuente: Secretaría de Planeamiento Rosario, 2016.

Se plantea renovar la vía de trocha angosta del BCYL, incorporar dos vías de trocha ancha con sus correspondientes curvas para permitir el ingreso del tren de pasajeros de larga distancia en forma directa a Estación Rosario Norte, expropiar terrenos aledaños de bajo costo, resolver la conectividad urbana abriendo calles paralelas a las vías y cruces a distintos nivel en siete arterias viales de conexión Este-Oeste, construir 2.200 viviendas radicando *in situ* con densidad media y, articular con una red de espacios públicos y equipamientos de calidad y diferentes escalas como instrumentos facilitadores de la integración social y urbana buscada.

Esquema síntesis



Estimación Inversión

ITEM	CAN-TIDAD	UNI-DAD	M U\$S UNIDAD	INVER-SIÓN M U\$S
Renovación vía BCYL 20 metros libres	6	km	0,5	3
Construcción dos vías trocha ancha para pasajeros y curvas N y S hacia Estaciones Rosario Norte y Sur	9	km	1	9
<b>Expropiaciones</b> Requisitos: Resolver la localización de las familias en etapas sucesivas y complementarias.	150	uni-dades	0,04	6
<b>Apertura de calles de 6.70 metros de ancho</b> Requisitos: Resolver la localización de las familias en etapas sucesivas y complementarias.	40	cuadras	0,10	4
<b>2.163 viviendas densidad media (PB+3pisos)</b> Requisitos: Definir tipologías de viviendas diversas y con posibilidad de crecimiento. Definir tecnologías constructivas que permitan la participación del colectivo social afectado generando nuevo empleo a la población directa o indirectamente involucrada.	2.163	U	0,05	108
<b>Suelo disponible</b> Requisitos: Definir mecanismos con la participación de la ciudadanía involucrada directa o indirectamente para evitar ulteriores ocupaciones informales.	10,8	Has	-	-
<b>Cruces bajo nivel</b> Requisitos: Construir siete cruces a bajo nivel (Santa Fe, Eva Perón, San Juan, Mendoza, Pellegrini, 27 de Febrero, Seguí), integrando la movilidad urbana en sus distintos modos y escalas.	7	U	10	70
<b>Infraestructura servicios básicos, equipamientos y espacios públicos</b> Requisitos: Dotar de equipamientos y espacios públicos de calidad.	1	global	20	20
<b>TOTAL</b>				<b>220</b>

Figura 6: PUI-Proyecto Urbano Integral (Monge Fabron, 2018). Fuente: Elaboración propia.

### Situación actual



Corte transversal



Imágenes asentamientos (www.conclusion.com.ar)

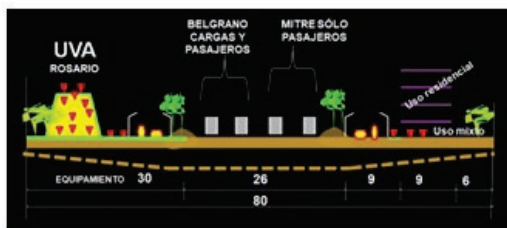
### Prefiguraciones formales



Corte transversal tipo



FAPyD. UNR. Cátedra Floriani. Docente: Monge.  
Intervención Urbanística. Proyecto Alumnas: Capponi,  
Malano, Belen 2010



Corte transversal. Sector equipamientos públicos



FAPyD. UNR. Cátedra Movilidad Urbano Territorial  
Barrale - Monge. Proyecto Alumnas Pillón Valentina y  
Gurrea Julieta. 2019

Figura 7: Prefiguraciones formales. Fuente: Elaboración propia en base a Material de Cátedras.

## Reflexiones finales

La dotación de infraestructura de la Argentina ha resultado insuficiente para atender las sucesivas alternancias de crecimiento y recesión que ha tenido el país y su estado ha resultado crítico, fundamentalmente en los momentos de expansión, comprometiendo en muchos casos la competitividad de las economías regionales (CIMOP, 2004).

El desafío es virar hacia una matriz modal más eficiente, que promueva el transporte fluvial y ferroviario. Las ventajas comparativas de estos dos modos son sustanciales, sin

embargo, la partición modal se ha sesgado hacia el transporte carretero en más de un 90%, el transporte ferroviario ha reducido su participación a un tercio de lo que movilizaba treinta años atrás y el transporte fluvial no se desarrolló más del 20 % de su potencial.

El AMGR es el centro agro-exportador donde se localiza el complejo más importante de molienda del mundo. Concentra el 78% de la capacidad nacional y un volumen de exportación de granos, subproductos y aceites de 58 Mill. tn, (a nivel país se exportaron 73 Mill.tn en 2018), con tendencia al crecimiento sostenido. Este AMGR se caracteriza por la red ferroviaria nacional que la surca y atraviesa en múltiples direcciones, vertebrando el territorio y presentando a su vez, en muchos casos, bolsones de marginalidad que afectan la operatoria ferroviaria y la vida urbana. La definición de nuevos mecanismos de abordaje y gestión resulta imprescindible.

Las políticas de Estado sostenidas por los últimos dos gobiernos en relación a la reactivación del Ferrocarril Belgrano Cargas S.A. y la sanción de la ley RENABAP, con herramientas creadas en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (PISU<sup>15</sup> – Programa de Integración Socio Urbana– y Fideicomiso de Integración Socio Urbana) pueden constituir las claves para afrontar tanto la modificación de la matriz modal de transporte como la urbanización de territorios escindidos, en la escala que ambas políticas demandan.

Teniendo en cuenta los procesos de formación y dinámica de transformación del territorio en relación a los aspectos ferro-urbanísticos analizados, resulta claro que el levantamiento de numerosos ramales ferroviarios dio lugar a la consolidación de cordones de marginalidad extrema que caracterizan a la ciudad y para los cuales no se han desarrollado políticas de Estado. La constante ha sido la ausencia o escasa presencia de los tres niveles del Estado.

El PCR instalado ya hace más de dos décadas, para resolver la problemática de accesos a las terminales portuarias del AMGR mediante un anillo circunvalar ferro-vial y evitar el ingreso a Rosario, no ha tenido concreciones y dado el proceso de expansión urbana

---

<sup>15</sup> “El PISU se cimienta sobre un entendimiento multidimensional de la problemática del hábitat informal, basado en la necesidad de trabajar con las comunidades de los barrios y las ciudades formales para promover su genuina integración; en la construcción y gestión de estrategias interministeriales e inter jurisdiccionales para unir esfuerzos y en la promoción de modelos de financiamiento que promuevan la escalabilidad y sostenibilidad de los procesos de inversión” (Welisiejko, 2019).

y antropización sobre los suelos previstos para desarrollar el mismo, éste resulta inviable al presente.

Los trazados ferroviarios, en tanto vertebradores del territorio desde sus orígenes, y con una potencial reactivación económica deben ser mantenidos vitales, considerarlos como la columna vertebral del organismo vivo que es la ciudad. Para ello es necesario adaptar sus entornos deteriorados, fortalecer los músculos para que el organismo como un todo, funcione bien.

El PUI propuesto se plantea como una oportunidad para generar un proceso virtuoso de recuperación de plusvalías urbanas; no sólo en el área intervenida sino, también en los entornos degradados. Una apuesta a generar inversiones de capitales en la ciudad consolidada, en áreas centrales, asociando la urbanización de los AI a proyectos de infraestructuras que mejoren las condiciones operativas del sistema ferroviario Nacional. Un modelo de desarrollo que recupere y organice los territorios, que permita mayor competitividad y una vida digna a todos los ciudadanos rosarinos.

Para ello es inevitable que todos los sectores de la sociedad argentina, en particular los que deciden, logren un acuerdo estratégico para armar un modelo de sociedad eficiente e inclusiva, que articule los intereses de distintos sectores del país, de los más poderosos y de los de menores recursos. Es imprescindible hacer un Pacto Social, un frente ciudadano para resolver los problemas históricos de raíz, extirpándolos para siempre. Es simple, sólo se trata de, a partir de lo que se tiene, encontrar acuerdos y gestionar Mutaciones Urbanas Vitales.

## **Bibliografía**

Álvarez Palau, E. (2016). Ferrocarril y sistema de ciudades. *Biblio3W*, XXI(1169).  
<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1169.pdf>

Barrale, M. y Monge, M. (2019). *Proyectos de alumnos. Cátedra Optativa Movilidad Urbano-Territorial*. FAPyD, UNR.

Cámara Argentina de la Construcción (2015). *Las inversiones en el sistema ferroviario argentino. Período 2016-2025*. <http://biblioteca.camarco.org.ar/libro-26/>

Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP) (2004). *Una visión estratégica del transporte en la Argentina. Horizonte 2010* [Documento del Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas]. <https://es.scribd.com/document/330845924/CIMOP-Una-Vision-Estrategica-Del-Transporte-en-La-Argentina>

Comisión Nacional de Regularización del Transporte (CNRT) (s.f.). Historia de los ferrocarriles en Argentina. 1998-2006. <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt>

Floriani, H. y Monge, M. (2010-2018). *Proyectos de alumnos Cátedra Teoría y Técnicas Urbanísticas*. FAPyD, UNR.

Galimberti, C. (2017). Transformaciones del frente territorial del Gran Rosario. Estrategias, proyectos e intervenciones (siglos XIX–XXI). *Anales del IAA*, 47(1). <http://www.iaa.fadu.uba.ar/ojs/index.php/anales/article/view/231>

Gandini, R. (1940). El puerto del Rosario (Tesis Doctoral, Facultad de Cs. Económicas, UBA). [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0209\\_GandiniR.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0209_GandiniR.pdf)

Martínez de San Vicente, I. (1987). La Formación de la estructura colectiva de la ciudad de Rosario. *Cuadernos del CURDIUR*, (7). [https://books.google.com.ar/books/about/La\\_Formacion\\_de\\_la\\_estructura\\_colectiva.html](https://books.google.com.ar/books/about/La_Formacion_de_la_estructura_colectiva.html)

Monge Fabrón, M. (2018). Reactivación ferroviaria y regularización de urbanizaciones informales en la TFR. *La Gaceta de los Arquitectos*, (115). [https://issuu.com/comunicacionescolegioarquitectosros/docs/lga\\_115-dp\\_1](https://issuu.com/comunicacionescolegioarquitectosros/docs/lga_115-dp_1)

Monge Fabrón, M. (2018). El desafío ferro-urbanísticos de Rosario, en *Pensar el Futuro*. Cámara Argentina de la Construcción. <http://biblioteca.camarco.org.ar/pensar-el-futuro-capitulo-santa-fe-infraestructura-y-obra-publica-situacion-actual-perspectiva-2018-2027-online/>

Müller, A. (2011). La (NO) Planificación en la Argentina de los 90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro [Doc. de Trabajo n° 25. CESPA. UBA]. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2015/11/cespa25.pdf>

Müller, A. (2018). *La cuestión ferroviaria en la Argentina*. Editorial Biblos.

Municipalidad de Rosario, Secretaría de Planeamiento (2008). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*.

Bolsa de Comercio de Rosario (2016). *Propuestas para mejorar los accesos terrestres del transporte vial y ferroviario de cargas a las industrias y terminales portuarias ubicadas en el AMGR* [video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ttXCebtZA9c>

Raposo, I. (2009). Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario. *Revista Transporte y Territorio*, (1), 1-33. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/221>

Schvarzer, J. (1999). *Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI*. CISEA. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/FERAUL.DOC>

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2008). *Plan Estratégico Territorial. 1816-2016 Argentina del Bicentenario*.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2015). *Plan Estratégico Territorial. Lineamientos para la Planificación Territorial, Rep. Argentina. Avance III*. [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Lineamientos-planificacion-territorial-\(2015\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Lineamientos-planificacion-territorial-(2015).pdf)

Trenes Argentinos Cargas. Sub-Gerencia Gestión de Proyectos (2018) (a). Línea Belgrano Circulación de carga / Tramo 2016-2017; 2019-2020.

Trenes Argentinos. Ministerio de Transporte. Presidencia de la Nación (2018) (b). Proyectos de infraestructura ferroviaria para optimizar la logística de carga en Santa Fe. Presentación a la Legislatura Santa Fe. ADIF- BCyL.

Venesia, J. (2019). *Infraestructura Desarrollo y Transporte Los desafíos de la Argentina*. IDR. <https://slideplayer.es/slide/11828517/>

Welisiejko, S. (2019). Secretaría Nacional de Integración Socio-Urbana [Jornada “Desigualdad y fragmentación socio-urbana. Propuestas de abordaje y actuación”, SAPLAT (Sociedad Argentina de Planificación territorial)].



LA FUNCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN DE TIERRAS EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS HABITACIONALES. ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA, CHACO

María Bernabela Pelli,<sup>1</sup> Elizabeth Pace,<sup>2</sup> Marta Giró<sup>3</sup> y Mariana Campos<sup>4</sup>

## Resumen

Los asentamientos informales, en la mayoría de los casos producto de tomas de tierras (fiscales o privadas) promovidas por población con necesidades habitacionales básicas insatisfechas, generan una situación urbana crítica. La gestión pública Provincial recurre a las leyes de expropiación, como instrumento jurídico para obtener el dominio sobre las tierras en cuestión y de esta manera dar una respuesta inmediata al problema. Funciona en este caso, como un modo de descomprimir un conflicto social complejo, que puede llegar a expresarse en situaciones de violencia o criminalización o cuando hay particulares afectados, de acción política que satisface ciertas expectativas de los ocupantes de los predios y capitaliza a los dirigentes comunitarios, en el sentido de que perciben que sus acciones de presión son efectivas; pero también constituye una forma de control del conflicto por parte del poder político. Con este instrumento, el que no llega a cumplir todo su objetivo, se lo desinstala socialmente evitando nuevas acciones sociales tendientes a lograr la concreción de la obtención del dominio del suelo.

En este trabajo nos proponemos, identificar la función real de la expropiación de tierras en la problemática habitacional y demostrar, que si bien es una suerte de paliativo, genera problemas urbanos y sociales en la medida en que viene a convalidar los hechos producidos sin control, fruto de la necesidad que expresan las personas respecto del hábitat,

---

<sup>1</sup> [mariabernabelapelli@hotmail.com](mailto:mariabernabelapelli@hotmail.com), Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, Cátedra de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE.

<sup>2</sup> [elizabeth.pace@gmail.com](mailto:elizabeth.pace@gmail.com), Cátedra de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, UNNE.

<sup>3</sup> [martagiros45@gmail.com](mailto:martagiros45@gmail.com), Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, Cátedra de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular, Facultad de Arquitectura Urbanismo, UNNE.

<sup>4</sup> [mar.sol.campos@gmail.com](mailto:mar.sol.campos@gmail.com), Cátedra de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular, Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNNE.

lo que vuelve el proceso total y absolutamente inorgánico, aun cuando comprensible desde la perspectiva de los necesitados.

**Palabras clave:** Regularización dominial, asentamientos informales, actores sociales.

## Introducción

El proceso de urbanización del Área Metropolitana del Gran Resistencia<sup>5</sup>(AMGR) presenta características similares a las demás ciudades intermedias tanto de Argentina como del resto de Latinoamérica. Desde mediados del siglo pasado indica un crecimiento sostenido, vinculado en gran medida a la pobreza como causa y efecto de las migraciones internas (campo-ciudad; ciudad pequeña-ciudad intermedia), y a un gran crecimiento vegetativo de la población. En el año 2015, contaba con 280 asentamientos informales,<sup>6</sup> cifra que no se modificó sustancialmente en la actualidad.

Este crecimiento generó grandes dificultades para adecuar la oferta de servicios y empleos urbanos a la gran demanda emergente, produciendo un contexto de crisis, donde éstas no se corresponden, lo que provoca como consecuencia que las necesidades básicas de grandes sectores de la población no sean satisfechas.

En este contexto histórico político, la problemática habitacional del AMGR preocupa y existen diversas manifestaciones al respecto desde todos los sectores que tienen relación con ello. Los afectados directamente por una necesidad básica no satisfecha, los públicos estatales que tienen la obligación constitucional de dar respuestas a esa necesidad, los privados que gestionan el suelo urbano o el académico/técnico que profundiza el conocimiento de la problemática para poder asesorar o promover soluciones que superen la situación crítica coyuntural y puedan dar respuestas definitivas y con perdurabilidad en el tiempo.

---

<sup>5</sup> Conformada por las localidades de Resistencia, ciudad capital de la Provincia del Chaco, Barranqueras, Fontana y Puerto Vilelas, con un total de 385.726 habitantes, según censo 2010.

<sup>6</sup> Según datos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco (Barreto *et al.*, 2018, p. 252).

A partir de los intereses de cada sector en un interjuego de poder, se refuerza un círculo vicioso de estrategias de gestión política y de resolución de necesidades habitacionales básicas, el cual resulta muy difícil modificar y nos demuestra año tras año que el problema habitacional de los sectores populares continúa y se acrecienta.

Una de las estrategias públicas y masivas más utilizadas por los sectores populares para resolver de alguna manera su problema habitacional fue, desde hace décadas y a lo largo de Latinoamérica, la ocupación de terrenos vacíos, ya sean de propiedad del Estado como de propietarios privados.

Estas fueron cambiando con el tiempo, en relación a la forma de organización espacial en el suelo, la modalidad del proceso de ocupación, ya sea familiar o comunitaria, promovida por dirigentes políticos o comunitarios, en tierras públicas o privadas. Además, fueron adquiriendo diferentes características, de acuerdo a la situación socio-económica y política del momento, y se repetían a lo largo de todo el AMGR como un fenómeno masivo, como lo fue en el año 2001, o manifestándose con una frecuencia más espaciada de necesidad de pequeños grupos o familias (Pelli, 2001).

La ocupación de terrenos generó y genera un conflicto/problema entre los distintos sectores de la sociedad, generalmente visibilizado por los medios de comunicación o mediante manifestaciones populares masivas y otras modalidades, estrategias que se presentan en muchos casos como la posibilidad de presionar a los sectores públicos o privados para que respondan con una solución al problema.

Ésta se manifiesta generalmente con la solicitud al gobierno de la sanción de una ley de expropiación, entendida por estos sectores como una solución inmediata para lograr un estado de seguridad habitacional provisoria, hasta tanto se resuelva definitivamente la situación. Magnano (2005) menciona que “las familias ocupan terrenos privados e inmediatamente piden una ley de expropiación como solución mágica que les garantice la tenencia de la tierra, los proteja del accionar de la justicia y de los desalojos”. Por otra parte, continúa diciendo que

el Estado, sin política de tierras definida para los sectores más carenciados, corre tras los hechos que va produciendo la gente, con respuestas puntuales y coyunturales o estructuradas dentro del formato tradicional, sin asumir una lectura realista de la

situación, ni formular una efectiva política de tierra y vivienda popular (Magnano, 2005).

En un gran porcentaje de los asentamientos del AMGR, se han iniciado procesos de regularización urbana y dominial, mediante la expropiación de tierras por parte del Estado, con la finalidad de ser transferidas a sus ocupantes. Este trámite en muchos casos, no termina, quedándose el proceso en una etapa inicial de sanción de la ley pero finalmente el traspaso de la propiedad de la tierra no se concreta en beneficio de la población que la ocupa porque el proceso no se completó.

Ante este panorama crítico y circular en el que se encuentra la situación habitacional del AMGR, de continuidad de este accionar, donde el protagonismo histórico lo siguen manteniendo las leyes de expropiación, nos preguntamos ¿Cuál es la función real de estas leyes? ¿Qué significan para los distintos sectores? Y ¿qué efectos en el tiempo producen en el crecimiento y configuración de la ciudad?

Para abordar la temática se adoptó como objeto de estudio el Área Metropolitana del Gran Resistencia, se consultaron diferentes autores que desde distintas perspectivas abordan el fenómeno y desplegamos una mirada de los procesos, rescatando los puntos de vista de los sujetos, a partir del trabajo de campo realizado en los últimos años,<sup>7</sup> a través de técnicas cualitativas tales como entrevistas en profundidad a familias e informantes clave barriales e institucionales.

### **El devenir de las leyes de expropiación en el AMGR**

En la Provincia del Chaco, las expropiaciones se rigieron por las Leyes 1.778 y 2.023, las cuales determinaban las normas para la expropiación de bienes declarados de utilidad pública y/o interés social. En el año 1978, se introdujeron modificaciones en el régimen

---

<sup>7</sup> En el marco de los proyectos de investigación del Instituto de investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) y de las prácticas de campo realizadas por la cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular de la FAU UNNE.

expropiatorio vigente hasta ese entonces, surgió así la Ley Provincial 2.289, la cual respeta en general los lineamientos sentados por la Ley Nacional 21.499.<sup>8</sup>

En la Ley Provincial 2.289, se establecen las condiciones bajo las cuales el Estado Provincial puede expropiar un bien particular: debe requerirse por causa de utilidad pública, calificarse por ley y exigirse la previa indemnización y sentencia judicial, teniendo en cuenta los valores existentes al tiempo de la sentencia. Asimismo, se suma la posibilidad de que municipalidades, entidades autárquicas y empresas del Estado puedan actuar como expropiantes, siempre y cuando se encuentren debidamente facultadas en sus respectivas leyes orgánicas o por leyes especiales.

A partir de esto, se sancionan leyes de expropiación con fines de utilidad pública, de diversa índole: equipamientos sociales, traza de caminos, defensas contra inundaciones, viviendas y para regularizaciones dominiales. Hasta el año 1999 el gobierno de la Provincia, contaba con un presupuesto de pesos \$1.000.000 para todas las posibilidades. Desde el año 2000 el presupuesto para estos fines comenzó a disminuir, hasta prácticamente desaparecer en el año 2003 (Magnano, 2005).

A partir de ese momento, que coincide con uno de los momentos más críticos del fenómeno de las ocupaciones de terrenos, hechos ocurridos en el año 2001 en el AMGR (Figura1), las leyes de expropiación sancionadas, aumentaron notablemente (Figura 2).

---

<sup>8</sup> <http://www2.legislaturachaco.gov.ar/sitio/>



Figura 1: Fenómeno de las ocupaciones en el año 2001. Fuente: Diario Norte, 22 de abril de 2001.

AÑO	LEYES SANCIONADAS
1999	22 Leyes de expropiación
2000	18 Leyes de expropiación
2001	32 Leyes de expropiación

Cuadro 1: Leyes sancionadas en el AMGR hasta 2001. Fuente: Cristina Magnano (2005), Comisión de tierras de la Cámara de Diputados de la Prov. Del Chaco.

PERÍODO	LEYES SANCIONADAS
1973 a 1979	4 Leyes de expropiación
1980 a 1989	7 Leyes de expropiación
1990 a 1999	42 Leyes de expropiación
2000 a 2009	68 Leyes de expropiación
2010 a 2018	79 Leyes de expropiación
TOTAL	200 Leyes de Expropiación

Cuadro 2: Leyes sancionadas en el AMGR hasta 2018. Fuente: Página web del Poder Legislativo de la Provincia del Chaco, Agosto 2019. <http://www2.legislaturachaco.gov.ar>

Esta situación constituyó el impulso principal para la creación de la Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo de Hábitat y Vivienda de la Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco, de aquí en más, responsable de sancionar las leyes de expropiación provinciales, destinadas a fines habitacionales.

De esta manera se consolidaba un camino de acceso, tanto para los sectores políticos como para la población en situación de pobreza, a este instrumento normativo que proporcionaba una solución medianamente viable. Implicó también que las familias tengan un incentivo, mientras se concretaban los trámites.

Las ocupaciones de terrenos continuaron, con mayor o menor frecuencia, generándose otro momento pico recientemente, con escala de fenómeno urbano, en los años 2017-18. Actualmente, el 30% de la población de Resistencia vive en Asentamientos,<sup>9</sup> de los cuales un gran porcentaje cuenta con leyes de expropiación sancionadas.

En el AMGR se registran 200 leyes de expropiación sancionadas, para que a futuro se adjudiquen en venta los terrenos a los actuales ocupantes de los asentamientos, habitados por familias de escasos recursos económicos. Del total de leyes, el 90% se ubican en la ciudad de Resistencia y el 10% restante se distribuye entre las localidades de Fontana y Barranqueras.

---

<sup>9</sup> Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Resistencia POT RES 2040 (Municipio de Resistencia, 2018).

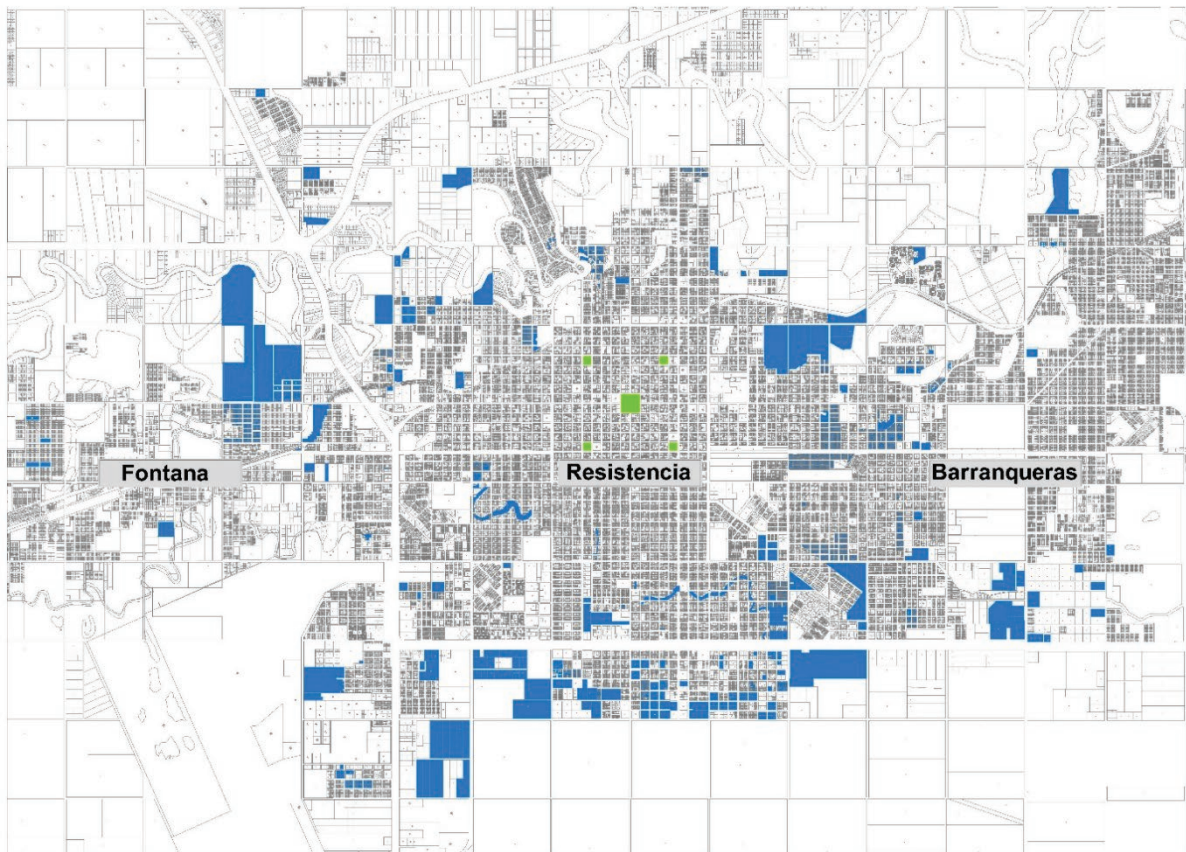


Figura 2: Asentamientos del Área Metropolitana del Gran Resistencia con Leyes de Expropiación sancionadas.  
Fuente: Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda, Agosto de 2019.

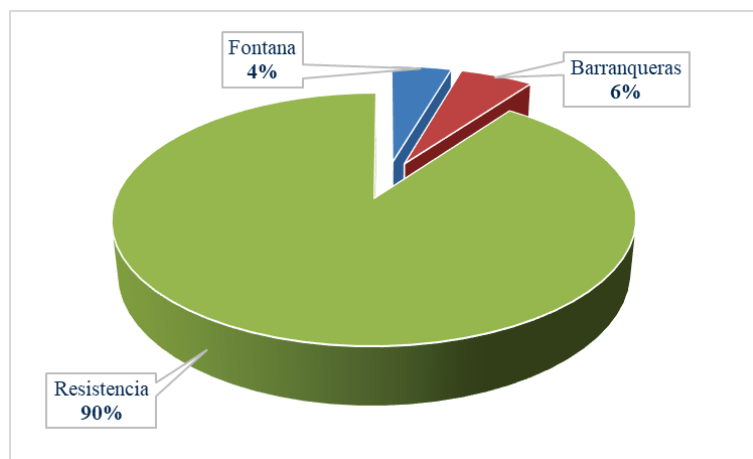


Gráfico 1: Distribución de Leyes de Expropiación sancionadas en el Área Metropolitana del Gran Resistencia  
Fuente: Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda, Agosto de 2019.

Sin embargo, una de las finalidades de este procedimiento con fines habitacionales es la transferencia definitiva de la propiedad de la tierra a sus ocupantes y de esta manera se



terminaría de dar solución a una parte importante del problema habitacional, que es la seguridad jurídica de tener un lugar donde habitar, sin que los desalojen.

Pero como se mencionó anteriormente, la Provincia no cuenta con presupuesto específico para cancelar las deudas contraídas con los propietarios de los terrenos afectados a las leyes de expropiación. Es decir que la mayoría de estas leyes sancionadas no se han podido concretar, en consecuencia, no se pudo finalizar el procedimiento correspondiente a la transferencia definitiva de la propiedad de la tierra a los ocupantes, en la mayoría de los asentamientos del AMGR.

La evidencia empírica se construyó en base a una muestra de 75 leyes de expropiación de la zona sur de la ciudad de Resistencia. Se seleccionó esta muestra por ser la más significativa, dado que del total de 180 leyes, 75 se concentran a la zona sur, lo que representa un 42% del total.

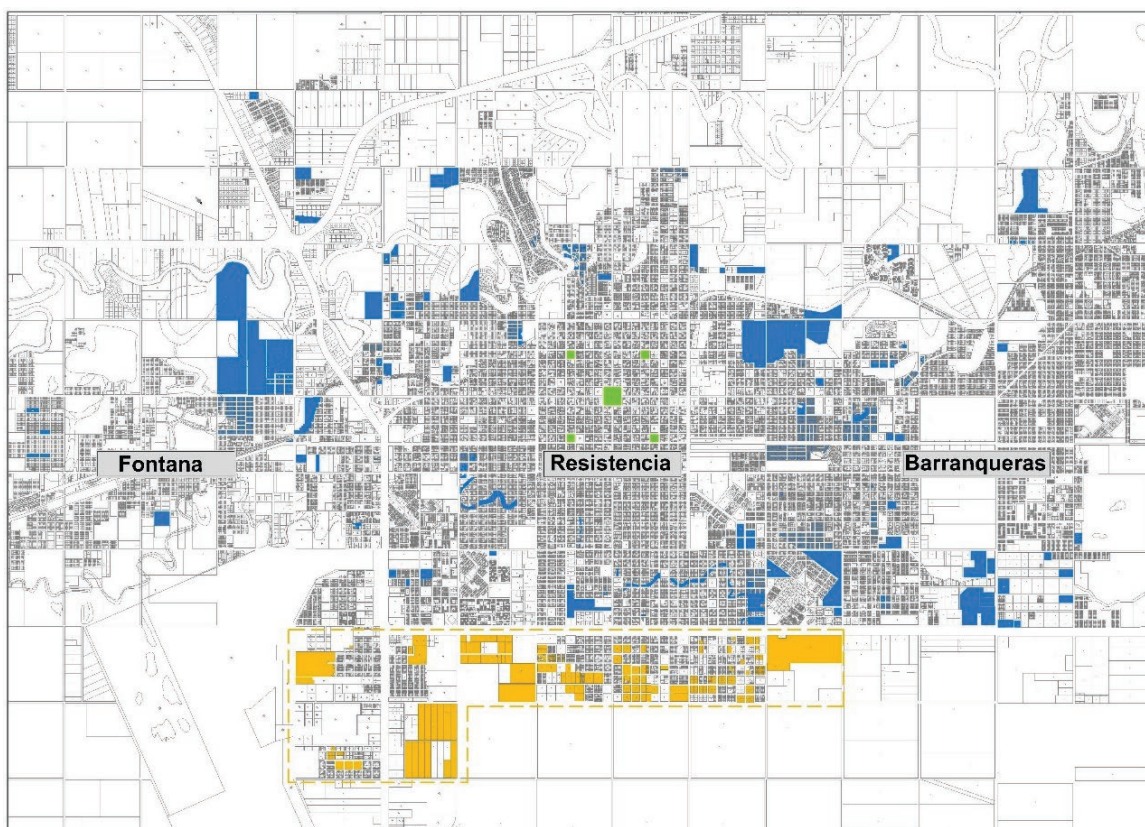


Figura 3: Leyes de expropiación de la zona sur del AMGR, muestra analizada. Fuente: Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda, Agosto de 2019.

Actas del 4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED  
 “Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a *nuevos* escenarios”

LEYES SANCIONADAS	TRANSFERENCIA A LOS OCUPANTES
18 Leyes de expropiación	<b>Escrituradas a favor de la Provincia</b> Inmuebles expropiados que ya se registraron como propiedad de Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda y/o Ministerio Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.
3 Leyes de expropiación	<b>En proceso de Escrituración</b> Inmuebles en proceso de transferencia, del propietario expropiados la Provincia.
7 Leyes de expropiación	<b>Escrituradas a favor de los Ocupantes</b> Inmuebles transferidos del Ministerio Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial a las familias censadas en el Registro Único de Beneficiarios (RUBH).
47 Leyes de expropiación	<b>Sin Escriturar</b> Inmuebles que a la fecha aún se registran a nombre de los propietarios expropiados
75 LEYES DE EXPROPIACIÓN Muestra analizada sobre la zona Sur de la ciudad de Resistencia	

Cuadro 3: Estado de la gestión de las leyes de expropiación de la zona sur. Fuente: Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda, Agosto de 2019.

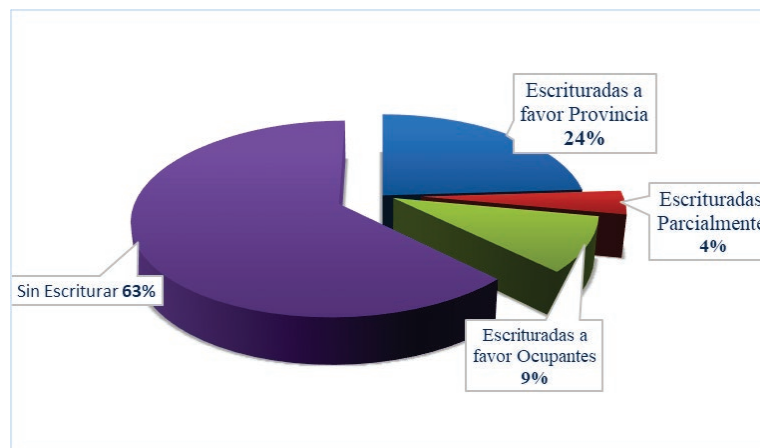


Gráfico 2: Estado de la escrituración de asentamientos expropiados por Ley. Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda, Agosto de 2019.

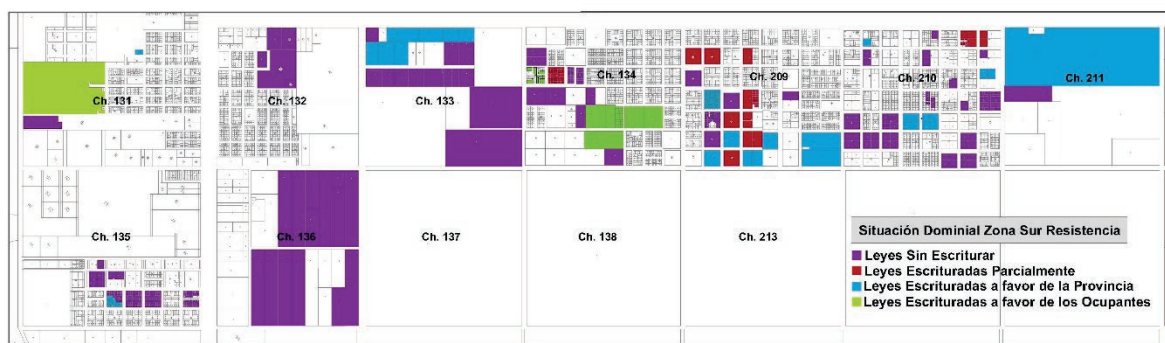


Figura 4: Mapeo de asentamientos expropiados por Ley en la zona sur de Resistencia, según su situación dominial. Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda, Agosto de 2019.

Por otra parte, y agravando la situación, las leyes de expropiación tienen un tiempo máximo para la cancelación de la deuda de dos años. Transcurrido ese tiempo quedan sin vigencia.

Esta situación en la que se encuentra una gran cantidad de asentamientos del AMGR, ni bien transcurren los dos años solicitan al Estado una prórroga de la ley de expropiación. Por lo que el problema es aún mayor, se suman a los reclamos de prórroga, los nuevos asentamientos que se generan año tras año y que encuentran en la promulgación de estas leyes de expropiación, una solución inmediata a la seguridad habitacional.

En el 2016 nos pusimos en campaña para que se apruebe la ley de expropiación. El 16 de junio de 2016 la ley empieza a ser tratada. En primera instancia. Fuimos partícipes del voto en la legislatura. Esta ley a nosotros nos sirve dos años. Y ahora en lo que estamos trabajando es en la renovación de esa ley, es decir si el gobierno no pagó esa ley en dos años, nosotros pedimos como una prórroga donde se vuelve a tratar esa ley en la legislatura para volver a pedir la extensión (Alicia, comunicación personal).

En el año 2012 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (MDUyOT) de la Provincia del Chaco crea el Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH), que tiene por finalidad “que los habitantes cuenten con una certificación que acredite su situación en el lugar, documentación que sirve también para ser presentada ante

los organismos de servicios (como ser luz, agua, vivienda, etc.); para luego proceder a la finalidad concreta que es la titularización del terreno a nombre de la familia que lo habita”.<sup>10</sup>

Un informante clave del MDUyOT, explica que

el Ministerio empieza a intervenir a partir de una ley de expropiación, es el requisito principal para intervenir en el asentamiento, para eso es necesario primero, la presentación institucional, esta se hace con los vecinos porque ellos son los que viven en el lugar y el objetivo del ministerio es el ordenamiento de los lotes y segundo a través del RUBH se realiza algo así como un congelamiento de las familias que viven allí para empezar el proceso de ordenamiento territorial. Los vecinos tienen la obligación de cuidar el lugar, no tienen que permitir el asentamiento de más familias por el hecho de que el ministerio una vez abordado el tema cuentan por ejemplo con 400 familias y van a realizar un plan de urbanización para esas 400 familias (informante clave del MDUyOT, comunicación personal).

Continúa expresando la importancia que este relevamiento (RUBH) tiene para los habitantes de los asentamientos.

Ellos necesitan la intervención del Estado, porque no cuentan con instalaciones de energía eléctrica ni de agua adecuada, tampoco pagan por este servicio, es decir que están conectados pero de manera ilegal, y para que estos entes realicen las conexiones como deben ser necesitan que ellos tengan el título de la vivienda, y que sea un barrio legal, entonces por tal motivo necesitan la intervención del Estado para contar con estas instalaciones realizadas óptimamente y controladas por el ente regulador (informante clave del MDUyOT, comunicación personal).

Por otra parte, Fabiana, referente del Barrio Bettina Vázquez de Resistencia, manifiesta la voz de los habitantes, en la que se puede entrever la importancia de la “carpeta” del RUBH para ellos.

En el RUBH registran que en el terreno de 10x 20 vive Susana Gómez con su esposo y sus tres hijos. Es decir, los datos de cada propietario del lote, a partir de eso en cualquier momento sale nuestra carpeta, al tener nuestra carpeta es como que tenemos la propiedad del terreno (Fabiana, comunicación personal).

---

<sup>10</sup> <http://comunicacion.chaco.gov.ar/noticia/55029/en-colonia-benitez-el-gobierno-entrego-certificados-de-rubh-a-vecinos-de-que-hace-mas-de-10-anos-esp>

## **Configuración de la ciudad**

El panorama de sanción de leyes de expropiación como prácticas sociales, ya sean ciudadanas, políticas o institucionales, se presenta como instrumento que legitima situaciones urbanas irregulares. Desde la perspectiva jurídica, como marco legislativo que opera sobre la coyuntura, con una necesaria convalidación de los hechos entra en contradicción con los instrumentos normativos establecidos con función reguladora al servicio del devenir de la ciudad. Desde el punto de vista urbano, con la consolidación de tramas urbanas discontinuas o de barrios asentados en sectores de la ciudad socio ambientalmente vulnerables, se generan territorios atomizados con grandes desigualdades socio-espaciales. Características predominantes de un territorio que presenta signos de fragmentación, uno de los fenómenos urbanos principales en la ciudad actual (Poelstra y Pelli, 2019).

Prévôt-Schapira y Cattaneo (2008) refuerzan lo antes dicho y mencionan que

la fragmentación está íntimamente relacionada con la atormentada historia política del país, y con las respuestas, tanto individuales como colectivas, de negociación, de adaptación y de instrumentalización de sus diferentes avatares. Ciertos comportamientos y estrategias, en un marco legislativo y variable en el tiempo, se revelan entonces como productores de fragmentación urbana (p. 75).

## **La realidad de las leyes de expropiación**

De lo expuesto se evidencia que el acceso al suelo y la expropiación como instrumento jurídico para obtenerlo, en el caso de las personas de escasos recursos, no resuelve válidamente la cuestión problemática implicada. Es decir, de toda la complejidad de la cuestión “hábitat”, el suelo se constituye como un eje central, que por esa misma razón es buscado y apreciado, ya que a partir de él se desarrolla toda acción relativa a la satisfacción de las necesidades fundamentales para desarrollarlo. Pero al desvirtuarse el instrumento jurídico referido, fruto de las circunstancias conflictivas relativas al ejercicio del poder, en particular político, las personas de escasos recursos se ven privadas real y absolutamente de ese bien; se mantienen, por el contrario, en una situación equívoca, que coarta iniciativas posibles de luchas válidas y legítimas para su obtención

Por esta razón los interrogantes planteados como cuestión central de este estudio, así como las conjeturas, corroboradas como luego se analizará, llevan a avanzar más allá de si el proceso expropiatorio se completaba o no, y si éste satisfacía las necesidades relativas al suelo. Lo que evidentemente está en tela de juicio es su función real; cómo opera realmente la expropiación respecto de las ocupaciones de tierras por personas de escasos recursos. Lo regulado a su respecto da una perspectiva del instrumento estrictamente normativo, por el contrario, su función real es otra, y se manifiesta en circunstancias que fueron las que motivaron una identificación del problema diversa de un mero incumplimiento de la norma, éstas orientaron el desarrollo de la investigación en función de indagar precisamente cómo funcionaba factualmente y socialmente, ya que se observaron comportamientos atípicos de lo que sería un regular proceso jurídico de expropiación, sobre todo en los ocupantes de los predios que reclamaban la expropiación.

Es así que se determinaron regularidades en el comportamiento socio-político de ciertos actores sociales y los habitantes de los asentamientos. Si bien la cuestión es muy compleja, y da para un análisis profundo de todo lo relativo al hábitat, no es menos cierto que lo más llamativo fue el real significado de la expropiación como modo o instrumento de obtención del dominio, que no era precisamente el jurídico; por esta razón no hemos trabajado la cuestión desde esta perspectiva.

Aun siendo un tanto reiterativos para fundamentar lo expuesto, es necesario fijar los presupuestos. El hábitat de las personas de escasos ingresos es un problema en el sentido de que sus necesidades no son satisfechas; las condiciones garantizadas por la Constitución Nacional (Derechos y Garantías) no se cumplen, porque el Estado no asume su rol en este sentido. Como mencionábamos anteriormente, el Estado, al no tener política de tierras, no se anticipa a la problemática de los asentamientos producto de las estrategias que llevan adelante los sectores pobres de la sociedad, “corre detrás de los hechos consumados”, dando respuestas coyunturales.

La primera cuestión que aparece como eje central, es el acceso a la tierra o suelo. Las personas de escasos recursos no cuentan con medios económicos para su obtención, tampoco desde el Estado se gestiona, por lo menos en la mayoría de los casos, tierra urbana accesible. De tal forma aparece el fenómeno cada vez más generalizado, de la toma de tierras u ocupación de tierras, tanto fiscales como privadas, para satisfacer esa necesidad.

Esta acción produce una serie de consecuencias, tanto sociales como jurídicas, que son problemáticas, como ya se expusiera *ut supra*. Se presenta una situación conflictiva entre necesitado ocupante y propietario. A éste se suma el Estado, que tiene poder para resolver jurídicamente, por ejemplo por vía del desalojo, la criminalización o una acción solidaria que responda con justicia a una necesidad insatisfecha.

Lo cierto es que ese interjuego entre propietario y ocupante, al interior del asentamiento, está intermediado por referentes, punteros o mediadores, que básicamente desempeñan un rol social y político relevante en la gestión del conflicto.

No es el propósito de este trabajo analizar esas relaciones; pero en su interior se gestan acciones sociales de estos actores, que canalizan las expectativas de los ocupantes del asentamiento, en función de solucionar su problema del suelo.

Existen diversos instrumentos jurídicos que, en tanto herramientas solucionadoras del conflicto, podrían ser utilizadas, incluso directamente por cada persona. Sin embargo, lo que con mayor frecuencia sucede es que la preferida es la expropiación.

La definición de expropiación desde la perspectiva de los juristas es

el instituto de derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única (Dromi, 2009, p. 906).

La expropiación, que está regulada en el orden nacional y provincial, aparece como la vía más elegida por el mediador, tal vez porque la que tiene más trabajada y conocida. Además porque es la que puede gestionar políticamente en el nivel de inicio, el Poder Legislativo. Esto surge con claridad en la interpretación de los relatos de los ocupantes.

Por eso es que la investigación no se centra en la dimensión jurídica, sino la expropiación tal como se produce en la práctica, como un hecho social (Azuela, 2013).

Se corrobora con las entrevistas realizadas en los asentamientos, de lo recogido del discurso de los informantes y del análisis de los asentamientos y su situación respecto de la

expropiación de esos predios, que la expropiación se presenta como la herramienta más utilizada para gestionar la obtención del dominio y resolver el problema del suelo.

nos dicen que la expropiación ya casi está, que nos quedemos tranquilos, que vamos a ser dueños de los terrenos pronto, pero para eso tenemos que esperar que vengan los del RUBH y darles la información que nos piden, eso dicen, queremos la expropiación para sentirnos seguros que los terrenos son nuestros (Margarita, habitante de un asentamiento, comunicación personal).

La otra cuestión que aparece con claridad es que esta herramienta se ofrece a los ocupantes con un peso importante en términos, no solo jurídicos –que ellos no comprenden bien–, sino fundamentalmente sociales. Constituye una construcción producida en el intercambio entre mediados y mediadores, que simboliza el fin del problema o conflicto. Es decir, por parte de los ocupantes de los predios, es resignificada como la vía eficaz y válida que garantizaría la obtención del dominio.

Pero, también del trabajo de campo se obtuvo que del cien por ciento de los asentamientos irregulares, por los cuales se gestionó y tramitó una ley de expropiación, en un porcentaje muy bajo, como se exhibe en los datos, se finalizó el proceso y se obtuvo el dominio; en cambio es muy alto el porcentaje de aquellos en que se avanzó, pero nunca se llegó a escriturar el predio a favor del ocupante.

¿Qué significa esto? Pues es evidente que la función jurídica de la expropiación no se cumplió: la transferencia del dominio al Estado y de éste al ocupante del asentamiento. Sin embargo, del relato surge que éstos estiman que, como ya tienen “la expropiación” –término que utilizan en un sentido diverso del jurídico– su derecho no solo está asegurado sino que realmente disponen de él. Este sentimiento de seguridad jurídica se materializa en una “carpeta” que contiene el certificado del RUBH, que los habitantes reciben por parte del MDUyOT.

Se puede advertir que el significado que le asignan a “la expropiación” es simbólico, en el sentido de que el uso de ese término por el operador equivale a la afirmación de que ya son propietarios del suelo. Así es comunicada por el operador político, omitiendo informar el real estado del trámite: que puede ser solo un proyecto de Ley, o una Ley sancionada pero sin trámite finalizado con la escrituración de los predios a favor de los habitantes.



Existe la ficción de que efectivamente el instrumento jurídico operó realmente, cuando quedó en función simbólica relativa a un derecho que no se adquirió, pero que dada la dinámica del fenómeno social, todos creen que fue así. Construyen socialmente un concepto de expropiación que se adecua a sus expectativas, pero que no responde a lo regulado.

Los delegados del barrio que están en la política dicen que están peleando por la expropiación, van y vienen a la legislatura... ellos sabrán por qué... a nosotros nos dicen que está en trámite, pero que nos quedemos tranquilos, que cuando se apruebe la ley de expropiación los que tenemos el RUBH ya somos dueños del terreno, eso esperamos que nos den, ese papel donde diga que somos dueños, así nos quedamos tranquilos y podemos hacer nuestra casa más linda, ellos le dicen carpeta, yo no sé si es carpeta o papel (risas) solo que diga que somos dueños del terreno (Rosa, habitante de un asentamiento, comunicación personal).

Esta creencia, que por otra parte aparece firmemente arraigada en los ocupantes, los lleva a asumir una postura acrítica, en el sentido de que no indagan o profundizan más allá de la información proporcionada por el mediador o puntero, si efectivamente han obtenido el dominio.

La resultante es la no acción, no más reclamos, demandas públicas o movilizaciones. El conflicto desapareció, se neutralizó, aun cuando el problema persiste y los involucrados lo desconocen.

## **Reflexiones finales**

Se advierte cómo aparece la función simbólica de la expropiación, la que termina con el problema, cuando desde la función jurídica se puede afirmar que no se soluciona, porque al no completarse el trámite, la transferencia de la propiedad no se produce, por tanto los ocupantes del predio siguen estando en una situación irregular.

Además, la convicción de los ocupantes de que el problema está resuelto se refuerza porque todos esos trámites mueren en las áreas administrativas; frente al interrogante de los ocupantes, la respuesta del funcionario refuerza su simbolismo “no se preocupen ya tienen la expropiación”.

La otra cuestión que se ha podido observar es que al interior del asentamiento, y en la interrelación con el mediador o el puntero (Auyero, 2001), la expropiación es vista como el producto de la lucha emprendida por ambos, pero sobre todo viabilizada por el puntero, quien tiene su referente político que es el que gestiona la decisión política en la legislatura (Azuela, 2013).

La consecuencia de la convicción de que la expropiación, así realmente entendida, pone fin al conflicto y habilita la seguridad del ocupante, en cuanto a que no será desposeído de la tierra, opera como un factor de pacificación. La realidad de la expropiación presentándose como instrumento simbólico que legitima situaciones urbanas irregulares y configura territorios atomizados con grandes desigualdades socio-espaciales, pareciera ser su función real.

Se neutralizan las acciones de presión sobre el poder político, que aparecen controladas de este modo por el operador político. Si se observa lo obtenido en el campo, se corrobora esta afirmación. La mayoría de los asentamientos no han logrado la propiedad, tienen leyes de expropiación en proceso, no terminado, pero ya no se movilizan en modo conflictivo.

También se observa y se refuerza nuestra conclusión, que el mediador o puntero, frente a preguntas en las entrevistas, acerca del uso de otros instrumentos como el recurso de amparo fundado en la garantía constitucional de Vivienda Digna, evitan la respuesta o la consideran ineficaz. Lo cierto es que, como instrumento jurídico, permitiría una rápida solución del problema del hábitat, y en particular de la vivienda, como hay jurisprudencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>11</sup>

Una interpretación posible sería que: el amparo evita la acción y gestión del puntero quien perdería poder y capital político, porque esta herramienta, vía Defensores Oficiales podría tramitarse directamente en forma rápida, sin que sea necesario que los punteros o mediadores intervengan. Lo preocupante es que los ocupantes desconocen que gozan de este derecho.

---

<sup>11</sup> Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo. La Plata. Año 2010. Causa n° 70717. P y otros contra Provincia de Buenos Aires s/ amparo.

Está visto que las relaciones de poder operando sobre las necesidades de grandes masas de personas de escasos recursos producen consecuencias que se resignifican como profundamente injustas, en la medida en que constituyen un modo de persistir en la agonía de no disponer de lo más elemental para construir su hábitat, el que por otra parte está considerado un derecho fundamental, tanto en la Constitución Nacional (art. 14 bis) como en los tratados incorporados a ella (art. 75); lo más grave aún es que se tenga la convicción, fruto del engaño, que efectivamente se logró ese objetivo, cuando no fue así.

### **Bibliografía**

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las practicas clientelistas del peronismo*. Ediciones Manantiales.

Azuela, A. (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis sudamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy Cambridge Massachusets.

Barreto, M.; Abildgaard, E. R.; Cazorla, M. V.; Cerno, L. y Puntel, M. L. (2018). Villas y asentamientos del Gran Resistencia. Capítulo 7, en Cravino (Org.), *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas*. Ediciones UNGS.

Dromi, R. (2009). *Derecho Administrativo*. Ciudad Argentina.

Magnano, M. C. (2005). El suelo urbano y los asentamientos informales en el Gran Resistencia, Chaco, Argentina. *Revista INVI*, 20(54), 10-17.  
[https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Magnano-M\\_2005\\_El-suelo-urbano-y-los-asentamientos-informales-en-el-gran-Resistencia.-1.-Chaco-Argentina.pdf](https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Magnano-M_2005_El-suelo-urbano-y-los-asentamientos-informales-en-el-gran-Resistencia.-1.-Chaco-Argentina.pdf)

Municipio de Resistencia (2018). *Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Resistencia POT RES 2040*.

Pelli, M. B. (2001). *Ocupaciones: una estrategia de los sectores populares*. Mimeo inédito.

Poelstra, J. y Pelli, M. B. (2019). La configuración del territorio, desde la perspectiva jurídica. Análisis del área urbana golf club [Actas digitales del XXXVIII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL, Instituto de Investigaciones Geohistóricas CONICET/UNNE]. <https://iighi.conicet.gov.ar/libros-de-acta-de-los-encuentros-de-geohistoria-regional/>

Prévôt-Schapira M. F. y Cattaneo Pineda R. (2008). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *Revista Eure*, XXXIV(103), 73-92.

CAPACIDADES ESTATALES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: MUNICIPIOS METROPOLITANOS Y DEL INTERIOR EN EL CONTEXTO POSNEOLIBERAL (2004-2015)

Licia Ríos<sup>1</sup>

### Resumen

Se exponen resultados de la tesis doctoral “Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial en Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto posneoliberal (2003 -2015)”. En particular, en esta ponencia pone en discusión el examen y ponderación de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los 135 municipios de la provincia a partir de un entramado complejo.

Se interpreta al ordenamiento territorial como una política pública clave para conducir las transformaciones en la configuración y organización de los territorios y así contribuir al logro de los propósitos del desarrollo económico y social de los espacios locales. En este marco es protagónico el papel de los Estados municipales en la articulación de los procesos que lo generan. Las capacidades estatales específicas son vistas desde una mirada interactiva a las múltiples dimensiones que las definen, situadas histórica, espacial y temporalmente. Son entendidas como las habilidades para lograr los propósitos de las políticas de ordenamiento territorial cuyo carácter se destaca como multidimensional, prospectivo y coordinado.

Se incluyen resultados de para cada uno de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, y se destacan los resultados diferenciales entre el estudio para la Región Metropolitana de Buenos Aires y el resto del interior provincial.

**Palabras clave:** Capacidades estatales, ordenamiento territorial, Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>1</sup> [licia.rios@hotmail.com](mailto:licia.rios@hotmail.com), Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, FAU, Universidad Nacional de La Plata.

## **Introducción**

Se exponen resultados de la tesis doctoral “Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial en Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)”. En particular, en esta ponencia se pone en discusión el examen y ponderación de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los 135 municipios de la provincia a partir de un entramado complejo.

Se interpreta al ordenamiento territorial como una política pública clave para conducir las transformaciones en la configuración y organización de los territorios y así contribuir al logro de los propósitos del desarrollo económico y social de los espacios locales. En este marco es protagónico el papel de los Estados municipales en la articulación de los procesos que lo generan. Las capacidades estatales específicas son vistas desde una mirada interactiva a las múltiples dimensiones que las definen, situadas histórica, espacial y temporalmente. Son entendidas como las habilidades para lograr los propósitos de las políticas de ordenamiento territorial cuyo carácter se destaca como multidimensional, prospectivo y coordinado.

Se incluyen resultados para cada uno de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, y se destacan los resultados diferenciales entre el estudio para la Región Metropolitana de Buenos Aires y el resto del interior provincial.

## **El ordenamiento territorial como política pública y las capacidades específicas para su formulación e implementación**

Se interpreta al ordenamiento territorial como una política pública, lo que implica concebirlo como un instrumento manejado en el marco de determinadas relaciones entre el Estado y la Sociedad, lo que significa entender al Estado como un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden en un territorio determinado y, finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada (O’Donnell, 1993, p. 3). Se concibe como un proceso que implica sucesivas tomas de posición frente a selecciones de problemas de índole territorial, que por diversos motivos se constituyeron como objeto de la acción estatal y pudieron entrar en la agenda de gobierno. Estas intervenciones, u omisiones, revelan las modalidades de intervención del Estado en torno a los asuntos territoriales. Qué problemas se

abordan, qué proyecto territorial conduce la política, qué actores sociales se benefician con el mismo, quiénes son relegados, son algunas de las aristas que se definen al tomar decisiones y acciones públicas vinculadas a esta materia (Ríos, 2017).

En este sentido, no todos los temas y problemas pueden ser atendidos, sino que debe seleccionarse a cuáles dar respuesta en base a los recursos disponibles, tanto del propio Estado como del resto de los actores que se movilizan para satisfacer necesidades de los grupos que representan. En este sentido, el rol del Estado es fundamental, porque implica el ejercicio del poder sobre el territorio a partir de sus determinaciones, aunque en su decisión intervienen coaliciones de actores, ejercicios de poder, valoraciones políticas, entre otros procesos que requieren de ciertas capacidades específicas para el sostenimiento de un proyecto territorial compartido.

La interpretación también conlleva una mirada territorial a las políticas públicas (Madoery, 2008), es decir para las mismas los territorios son los ámbitos que las articulan ya que por definición, los territorios expresan la integración de espacio, sociedad y políticas. Esta mirada lleva a interpretar al ordenamiento territorial como un instrumento que establece conexiones territoriales entre políticas sectoriales con incidencia territorial. Se requiere para ello de la combinación de acciones planificadas y estratégicas capaces de direccionar hacia el proyecto de territorio con capacidad de articular acciones contextuales y de las otras políticas con incidencia territorial.

Esta propuesta también expresa el rol del Estado municipal como articulador y principal actor en cuanto a su formulación e implementación en tanto la complejidad y especificidad de los procesos territoriales y la necesidad de articular en el territorio al conjunto de políticas económicas y sociales en el marco de distintos escenarios de contexto. Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial municipal está guiado por una doble finalidad, la intervención sobre los procesos territoriales de organización y configuración, y la intervención sobre las políticas sectoriales, de aquí su carácter transversal, lo que requiere de acciones integrales o sistémicas.

Por su parte, el ordenamiento territorial municipal se interpreta como una política pública para la integración de políticas hacia el desarrollo económico y social, cuyo objeto central es conducir los procesos de configuración y organización del territorio en base a

ciertos objetivos y estrategias definidos de antemano en forma colectiva y coordinada, por medio de un proceso planificado y gestionado en articulación con los distintos actores, instituciones e instrumentos. Esta definición pone énfasis en: los propósitos sociales de esta política específica; en su condición relacional, transversal y/o suprasectorial; en la intervención como proceso planificado; y en la necesidad de puesta en juego de instrumentos para pasar de las estrategias a las acciones de transformación concretas. También está sobreentendida la idea de actuación a partir de la combinación de acciones estratégicas y acciones programadas (Ríos, 2017, p. 146).

Según estos planteamientos, el ordenamiento territorial municipal es una política compleja y en forma consecuente, requiere de capacidades estatales específicas que permitan su formulación e implementación en los términos planteados. Un punto de coincidencia en las discusiones actuales sobre las capacidades estatales es su consideración como “habilidades para lograr un propósito” (Rodríguez Gustá, 2007, p. 88) y resulta ineludible la propuesta de Grindle (1997; citado en Alonso, 2007, p. 18), quien define a la capacidad como las habilidades por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad y que propone que estas se concretan partir de múltiples dimensiones.

Para complejizar la propuesta de Grindle y producir un acercamiento a la realidad territorial latinoamericana y comenzar a construir una trama para el abordaje de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial, interesa recorrer las propuestas de conceptualización de dos autores que reflexionan sobre este tema y formulan dimensiones para su abordaje, se trata de Fabián Repetto (2007) y Guillermo Alonso (2007). También se reflexionará a partir de la propuesta de Carlos Matus (1998) relacionada con las capacidades de gobierno por su valoración respecto de la planificación.

Fabián Repetto (2007) pone énfasis en que las capacidades estatales se requieren para resolver problemáticas de la sociedad, y define como capacidad estatal a la

aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debería proveer la respuesta estatal a dichos problemas (p. 43).



Concepto que “remite a una posibilidad que tienen las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Repetto, 2007, p. 49). Guillermo Alonso (2007) pone mayor énfasis en la perspectiva relacional, al destacar la necesidad de visualizar la lógica de los actores vinculados a la acción política, por ello las define como “el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política” (p. 13). Por su parte, la propuesta de Carlos Matus (1998, p. 41) resulta interesante por la noción de “capacidad de gobierno” porque destaca el concepto de planificación como uno de sus componentes definitorios y como actividad propia del “arte de gobernar” (citado en Bernazza y Longo, 2014, p. 126). El autor precisa que la capacidad de gobierno es la

capacidad de conducción o dirección y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenidos propositivo del proyecto de gobierno (Matus, 1998, p. 41).

En este marco se propone conceptualizar a estas capacidades como las habilidades de las agencias estatales que posibilitan desempeñar con éxito la conducción del ordenamiento territorial en forma planificada y coordinada para contribuir al desarrollo económico y social de los ámbitos locales. Es decir, se plantea que las capacidades estatales para el ordenamiento territorial se requieren para manejar en forma planificada, estratégica y constante tres aspectos principales. El primero de ellos vinculado con la necesidad de problematización de las cuestiones territoriales de forma tal que permita la definición de objetivos y prioridades desde una mirada integral, en cuanto a sus factores condicionantes, dimensiones, escalas y actores comprendidos. El segundo de ellos relacionado con la necesidad de identificar acciones direccionadas en forma planificada hacia ciertos fines sociales compartidos. Y el tercero, referido al requerimiento que tiene la política de articular distintos recursos e instrumentos, para alcanzar las finalidades de la política sosteniendo la integralidad (Ríos, 2017, p. 146).

En este marco, el estudio de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial requiere integrar aspectos correspondientes a escalas y dimensiones diferentes, tanto externas como internas al aparato estatal municipal. Por ello, la propuesta remite a cuatro ejes básicos en su interpretación: pensar al ordenamiento territorial como una política pública; concebir

las políticas públicas con una mirada territorial; pensar las capacidades estatales municipales desde la especificidad del ordenamiento territorial; y desarrollar un abordaje multi-escalar.

### *Propuesta metodológica para el abordaje de las capacidades*

La propuesta metodológica hizo foco en las habilidades de las agencias estatales a partir de dos niveles principales de abordaje, uno externo, perteneciente al contexto estructurante; y otro interno, del propio nivel municipal. A nivel externo, se incluye el análisis de los contextos que por fuera del propio Estado municipal, interaccionan con el mismo condicionando a las capacidades. Esto se refiere al modelo de Estado, las relaciones y dinámicas de las estructuras de gobierno, las condiciones sociales y económicas, las estructuras territoriales, la implementación diferencial de políticas nacionales y provinciales, y otros procesos de orden regional y global, por citar algunos principales (Ríos, 2017).

A nivel interno, interesa la integración de recursos, productos y procesos de distinta naturaleza que inciden sobre las capacidades. Se plantean tres dimensiones de capacidad: la administrativa, la política y, la de planificación-gestión, cuyas formas múltiples entrelazadas, explican y condicionan recíprocamente la disposición de las capacidades para la formulación e implementación de esta política específica. Las tres dimensiones también son complejas en tanto incluyen componentes en su interior. Dimensiones y componentes son interdefinibles, es decir se determinan mutuamente, por lo que sus límites pueden ser imprecisos.

La capacidad administrativa se indaga como condición básica necesaria para la conducción cotidiana de la política y el sostenimiento de la integralidad. Estas capacidades refieren a la disponibilidad de recursos organizacionales, procedimentales y humanos para tomar decisiones y, formular acciones para encauzarlas e implementarlas. Para su abordaje empírico en los municipios de la provincia se propuso reconocer la existencia efectiva de áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial en las estructuras organizacionales al finalizar el periodo de estudio.<sup>2</sup> Se asignaron valores diferenciales según la jerarquía de las áreas orgánico-funcionales, con valores más altos para

---

<sup>2</sup> La fuente de información es de tipo primaria, el registro oficial disponible en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y su verificación mediante búsquedas particulares en los organigramas municipales aprobados por Ordenanza municipal.

las organizaciones descentralizadas o centralizadas de tipo secretaría y grados decrecientes según se trate de direcciones, oficinas y jefaturas.

La capacidad política, como dimensión crucial, se requiere para problematizar, decidir y consensuar con otras políticas las cuestiones territoriales. Implica la habilidad de poner en agenda y dar forma de política pública a las demandas de los grupos sociales, tomando decisiones que los representen en el marco de un proyecto territorial. Para la indagación en los municipios de la provincia se propuso examinar la problemáticas incorporadas en la agenda de la regulación del ordenamiento territorial durante el periodo 2003-2015 en el marco del Decreto 8.912/77.<sup>3</sup> En ellas se buscó asociar la diversidad, para indagar en los diferentes grados de multidimensionalidad logrados por la política, y la cantidad de actuaciones, para hacer foco en las veces que se tomaron decisiones relacionadas con el ordenamiento. En línea con ello, los municipios que registran más diversidad y cantidad de temas abordados exhiben capacidades en grados mayores.

La capacidad de planificación y gestión, como condición estructurante, interesa para sostener procesos que direccionen caminos, a partir de priorizar temas y, articular instrumentos para su consecución. Se requieren como garantía de un abordaje integral con referencias direccionadas, evitando la suma de parcialidades. Para el análisis en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se propuso indagar en la incorporación de nuevos instrumentos de planificación integrales sancionados durante el periodo 2003-2015 diferenciándolos por niveles de integralidad y por la capacidad para su actualización.<sup>4</sup> Interesa asociar ambos componentes para visibilizar la capacidad de planificar –para formular y sostener el proyecto de territorio (Ríos, 2017).

Finalmente, las capacidades para el ordenamiento territorial se definen por las relaciones entre múltiples contextos y dimensiones de capacidad. Para ello se sintetizan

---

<sup>3</sup> La fuente de información es de tipo primario y proviene de registros oficiales y documentos públicos. Se analizaron 509 Ordenanzas sancionadas en el marco del Decreto Ley N° 8.912/77, disponibles en formato papel en el Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA) y 307 resoluciones ministeriales obrantes en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC), ambos disponibles en forma física en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>4</sup> La fuente de información es primaria y proviene de registros oficiales y documentos públicos. Se construyó a partir del registro oficial de actuaciones administrativas disponible en la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires y del análisis de 509 Ordenanzas sancionadas en el marco del Decreto Ley N° 8.912/77 disponibles en formato papel en el Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA).

distintos índices de capacidad parciales y uno que integra los distintos grados de capacidad administrativa, política y de planificación. A su vez, se propone avanzar en dos niveles mayores de síntesis: los grados de capacidad para el ordenamiento territorial y las tipologías de municipios según capacidades disponibles-patrones de distribución (Ríos, 2017).

### **Resultados de la evaluación de las capacidades**

El examen y ponderación de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial en los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2003-2015 permitió arribar a las siguientes observaciones:

#### *Respecto del contexto estructural*

Se destacó la existencia de factores estructurales que condicionan las capacidades para el ordenamiento territorial de diverso modo. Las características demográficas, económico-productivas, sociales, financieras y las distintas pertenencias territoriales efectivamente inciden diferencialmente sobre las mismas. Porque las problemáticas territoriales son específicas, como también lo son los recursos económicos, políticos, financieros territoriales y sociales con que cuentan los municipios para formular las políticas.

Se verificó que el tamaño poblacional de los municipios puede estar vinculado a problemáticas territoriales específicas, fundamentalmente relacionadas con cada pertenencia regional. Por ejemplo, los grandes aglomerados urbanos, como la RMBA, Mar del Plata o Bahía Blanca, son los que concentran las problemáticas más heterogéneas y que repercuten en la mayor cantidad de población, sin embargo los núcleos poblacionales menores pueden tener menos diversidad de problemáticas pero ello no implica gravedades menores. Por otra parte, el carácter distribuido de los núcleos poblacionales menores, puede dificultar el abordaje de las problemáticas por cuestiones de escala y eficiencia técnico-económica.

También se puede relacionar el mayor tamaño poblacional con la fuerza de las actividades económicas asentadas en los territorios, de este modo mayor diversidad de actividades se asocia generalmente con mayor población en tanto actúan como polos de

atracción poblacional. A su vez, puede relacionarse que la mayor diversidad de actividades económicas puede estar asociada a la capacidad de generar recursos financieros de origen municipal por el cobro de tasas, cuestión que está seriamente restringida en los municipios interiores pequeños cuya economía es de base agropecuaria en la mayor cantidad de casos. A su vez, la diversidad y pujanza de las actividades económicas podrían implicar mayores recursos para el ordenamiento, pero la ponderación de las problemáticas críticas, propias de los grandes aglomerados urbanos, tal vez no contribuya a la utilización en este destino.

Otro aspecto de gran peso estructural en la comprensión de las capacidades disponibles es el relacionado con los aspectos institucionales por las limitaciones de poder, competencias y recursos que impone el régimen constitucional vigente al condicionar las posibilidades de hacer políticas favoreciendo la dependencia de los niveles superiores del Estado. Este marco le cabe a todos los municipios, sin embargo sus estructuras de ingresos y egresos tienen extremos muy dispares que impiden hacer generalizaciones al respecto.

Si bien en términos generales los recursos de los municipios tienen como principal fuente de ingresos los aportes de otras jurisdicciones, fundamentalmente transferencias provinciales, los rangos de participación diferenciales destacan que las situaciones más favorables se encuentran en el norte de la RMBA y, las peores en algunos sectores del interior provincial. Respecto de los ingresos también se vio que durante el período la inversión pública proveniente en vivienda, equipamientos e infraestructuras provenientes de otros niveles de gobierno tuvieron una incidencia diferencial sobre las economías locales. Por su parte, los gastos municipales tienen como principal componente a las erogaciones en personal que representan poco más de la mitad de los gastos corrientes de los municipios bonaerenses. Las situaciones más desfavorables se visualizan en el sureste y este de la RMBA y las mejores en el sur de esta región (Figura 1).

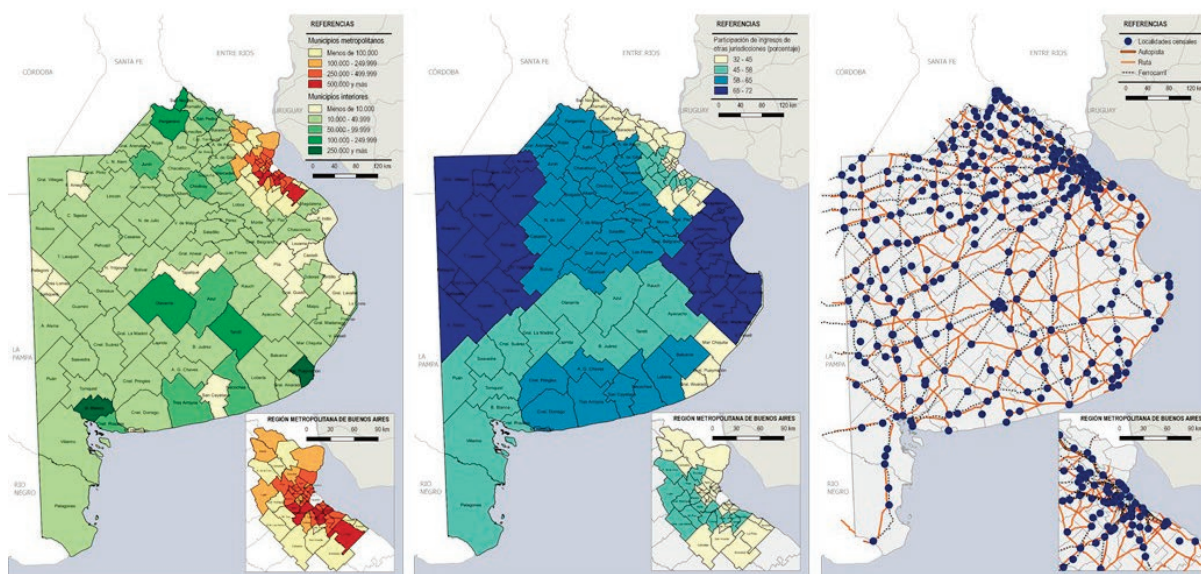


Figura 1: Diversidad del territorio provincial: interior y RMBA: a) Municipios de la provincia de Buenos Aires por tipos: según regiones y rangos demográficos; b) Dependencia económica de los municipios de otras jurisdicciones; c) Sistema urbano. Fuente: Elaboración propia con datos de a) CNPHyV 2010 y en base a clasificación propuesta por Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007); b) Dirección Provincial de Estadísticas, 2013; y c) IGN, 2017.

En el marco de los aspectos institucionales, la investigación también hizo foco en las restricciones que impone el propio sistema de ordenamiento territorial caracterizado por el mínimo e inestable desarrollo de las agencias de la administración provincial y nacional abocadas a este fin; la desjerarquización del ordenamiento territorial en los tres niveles del Estado; y la desactualización y desarticulación del sistema jurídico específico. Este conjunto impone restricciones para el abordaje de las problemáticas y procesos territoriales, a su manejo parcial, a una débil articulación entre las políticas, entre otros efectos que inciden sobre las capacidades.

En este último sentido quedó manifiesto que en términos generales no fue posible entre todos los niveles de gobierno, y políticas con impacto territorial, una concepción del ordenamiento multidimensional, transversal y articulado. No obstante, entre 2003-2015 se desarrollaron procesos y políticas territoriales que suscitaron un cambio sustancial en el carácter de las políticas, por la decisión de tomar partido frente a algunas cuestiones que en las décadas anteriores habían sido libradas al mercado como, por ejemplo las relacionadas con la planificación territorial, la tierra y la vivienda. Puede esquematizarse entonces que

existió una visión del ordenamiento territorial a nivel nacional, conducida por el Ministerio de Planificación Federal, y otras miradas condicionadas por las urgencias de la implementación de cada política sectorial de nivel nacional y provincial que repercutieron en forma de parcialidades a nivel local. Ese momento que podría haber sido de mejoramiento de las capacidades para hacer las políticas municipales en general y, las políticas territoriales en particular, se caracterizó por el fuerte carácter centralista de las principales acciones con impacto territorial y por su desarticulación a nivel local.

Esta fue una condicionante importante de las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial municipal en tanto los recursos que distribuyeron los niveles superiores del Estado fueron muy significativos por lo que se originaron vínculos de dependencia vertical para su asignación, fundamentalmente desde el nivel nacional hacia los gobiernos locales sin la intervención del nivel intermedio y de los propios actores locales. Por ejemplo, la intensa política habitacional desarrollada durante el periodo, en términos generales no pudo ser abarcada por procesos planificados del territorio, que mayormente pudo acogerse como actuaciones parciales, con poca capacidad política para articularse en procesos de ordenamiento integrales y planificados.

Es decir, se comprueba la existencia de múltiples condiciones de contexto estructural, tanto internas como externas, que se desarrollan en el territorio de la provincia de Buenos Aires y que son necesarios de abordar a partir de capacidades específicas, y también que estas diversas situaciones actúan restringiendo o favoreciendo a las capacidades disponibles, prevaleciendo los factores que las debilitan por sobre los que se constituyen como fortalezas u oportunidades.

#### *Respecto de la situación en los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires*

El estudio de las capacidades en el universo de municipios de la provincia permitió reconocer que de las tres dimensiones de capacidad (Figura 2), la que mejores resultados obtuvo es la administrativa, y la de menor valoración es la de planificación. La capacidad política fue la que condujo a impregnar a la política de ordenamiento territorial con un fuerte carácter sectorial, guiando a las actuaciones a partir de iniciativas parciales (Ríos, 2017).

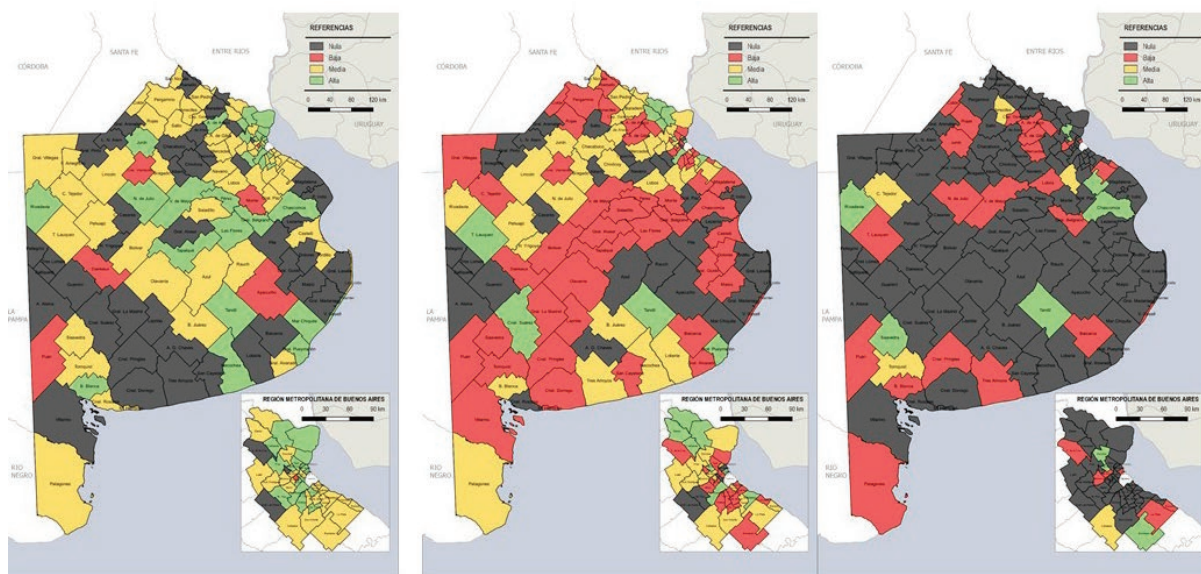


Figura 2: Dimensiones de las capacidades a) Capacidades Administrativas b) Capacidades políticas c) Capacidades de planificación y gestión. Fuente: Rios (2017).

En particular, el análisis de las capacidades administrativas permitió reconocer que, del total de 135 municipios, más de un 30% tiene capacidad nula, es decir no cuentan con áreas de gobierno constituidas a los fines de la gestión del ordenamiento territorial, requisito mínimo para sostener la política específica. La mayor parte pertenece al territorio interior pampeano y se corresponde con municipios pequeños y muy pequeños.

Por su parte, la categoría de capacidad baja, se desarrolla sólo en un 7% de los municipios. La categoría dominante es la de rango medio en tanto el 40 % de los municipios de la provincia la ostentan, aunque la representatividad en términos porcentuales es mayor en la RMBA. La categoría alta de capacidades administrativas también tiene una incidencia importante, del 23% sobre el total de municipios y también se verifica un alcance porcentual mayor en la RMBA.

Es decir, existen grandes restricciones para comenzar a institucionalizar al ordenamiento territorial en tanto aún no se pudieron crear las agencias estatales que permitan su desarrollo. Disponer de ellas es la base de la capacidad política y de la capacidad de planificación, aunque está claro que no las garantiza.

El análisis de las capacidades políticas dio cuenta que del total de municipios provinciales, un 25% tiene nula capacidad de problematizar al ordenamiento territorial en



términos integrales y un 41% baja, y que en su mayor parte pertenecen al territorio interior pampeano y a los partidos más pequeños. Sólo un 33% del total de municipios de la provincia se agrupa en las categorías media y alta. Visto desde una mirada general, se concluyó que porcentualmente, los municipios metropolitanos pudieron alcanzar mejores valores de capacidad política, es decir de poner en agenda temas vinculados al ordenamiento.

Lo dominante en los municipios de esta región fueron las actuaciones parciales producidas por demandas del mercado inmobiliario de gran escala y vinculados a la actividad financiera. Puede relacionarse también con la fuerte actuación del gobierno nacional y provincial sobre el territorio metropolitano a partir de políticas sectoriales que hicieron foco en este territorio por los altos déficits en materia de tierra, vivienda e infraestructuras. En este sentido, si bien no es el tema analizado, cabe señalar que las afinidades políticas entre gobiernos de los distintos niveles del Estado también pueden haber sido motivo de las diferenciales asignaciones de recursos.

En términos generales, en el interior pampeano puede afirmarse que lo característico fue la disposición de poca capacidad política. En relación a ello se verificaron agrupamientos críticos en el oeste provincial, en municipios de la cuenca deprimida del Salado y en colindantes al litoral Atlántico norte, norte de la provincia y oeste de la RMBA cuyas problemáticas regionales ambientales, hídricas y de las actividades económicas requieren de una urgente atención.

Otra dimensión del abordaje de las capacidades políticas fue posibilitada por la mirada a los problemas que merecieron ser cuestiones del ordenamiento territorial. Se observó que adquirieron un espectro bastante acotado, puesto que –bajo las finalidades social, económico-productiva y ambiental– sólo se incluyeron 11 temas generales que movilizaron recursos. Es decir, la diversidad fue muy baja. Sobre todo teniendo en consideración la extensión y heterogeneidad del territorio provincial aludida en toda la extensión de este trabajo.

Se corroboró que el tema que logró convertirse en cuestión del ordenamiento territorial en forma más reiterada fue de finalidad social y estuvo motivado por el crecimiento urbano y extraurbano. En términos generales, las finalidades económico-productivas y ambientales tuvieron una baja incidencia en la agenda del ordenamiento territorial, del 23% y

2,5% respectivamente. Aunque cabe destacar que en la RMBA se destaca también el peso de los fines económicos productivos.

Esta demanda puede relacionarse con tres factores, uno se relaciona con las ínfimas experiencias de tipo integral o planificadas lo que llevó a que las demandas de nuevas áreas residenciales se resuelva de manera parcial; otro relacionado con las escasas ocasiones en las que se intentó anticipar a estos desarrollos a través de la creación de áreas de reserva urbana; y la tercera perteneciente al contexto estructural relacionada con el fuerte impulso al crecimiento extensivo desarrollado durante el periodo a partir de las políticas en materia habitacional y de dinamización de la actividad inmobiliaria con diversos fines.

Entre las actuaciones relacionadas con la planificación y gestión, en mayor medida estuvieron destinadas a corregir errores de actos administrativos anteriores, sólo una mínima parte de los municipios de la provincia consiguió institucionalizar procesos de planificación a través de la aprobación de planes de ordenamiento territorial.

En conclusión, los municipios de la provincia de Buenos Aires tuvieron una limitada capacidad para abordar los problemas desde una mirada territorial, en tanto lo dominante en las actuaciones administrativas fueron los abordajes parciales. Esta forma de problematizar las cuestiones territoriales es sintomática de la subordinación respecto de los niveles superiores del Estado y de las necesidades impuestas por el mercado que llevó a la falta de coordinación entre políticas públicas. O dicho de otro modo, se logró coordinar acciones, entre la política de ordenamiento y otras políticas sectoriales pero a partir de una lógica con pesos diferenciales, en tanto la primera poco tuvo para expresar ante las definiciones de las segundas.

Otro componente que acerca a alguna explicación de esta forma de actuación, es que existen ciertos procedimientos administrativos que requieren la sanción de Ordenanzas en el marco del Decreto Ley N° 8.912/77, como ser la concreción de la subdivisión de la tierra para la localización de distritos industriales, o de urbanizaciones cerradas, que sólo requieren para su desarrollo de la creación de zonas adecuadas y no su integración en el marco de propuestas o estrategias integrales o con fines sociales. O bien en el caso que lo requieran, como ser las ampliaciones de áreas urbanas, no son de exigencia efectiva o de difícil cumplimentación por la ausencia de planes directores urbanos.

El análisis de las capacidades de planificación-gestión expuso que la mayor parte de los temas gestionados en articulación con el nivel provincial no se corresponden con acciones de tipo integral planificada. Desde una mirada general a este tipo de capacidades, se plantea como conclusión que los municipios de la provincia las poseyeron en mínimo grado, es decir se superó la etapa en la cual la forma de actuación a partir de la parcialidad fue denominada como “excepción”, en tanto en el periodo estudiado fue la forma dominante. En este marco, el dispositivo predominante que sostiene al ordenamiento territorial es el de tipo normativo, sesgando a esta política pública con un carácter simplificada espacial, bidimensional y atemporal. Esto actúa indirectamente en el valor social asignado a la regulación, pues ésta se visibiliza en forma negativa por su rigidez y se pierde el sentido que tiene para regular las distintas lógicas de producción de la ciudad y la necesidad de sostener la política de ordenamiento con fines sociales.

También, cuando se desarrollaron actuaciones integrales, se visualizó limitaciones. Esto puede verse al observar que la forma dominante en la actuaciones integrales es la gestión para la aprobación de zonificaciones, es decir solo se trata de integralidad espacial, en el sentido que se considera a toda la extensión territorial del municipio o de sus áreas urbanas. Se interpreta que se está implementando la idea de proceso de planificación territorial, establecida en el Decreto Ley N° 8.912/77, en forma secuencial (de la delimitación preliminar de áreas al plan particularizado), sin considerar las dinámicas y transformaciones territoriales ocurridas durante los últimos 40 años que demandan urgentes actuaciones planificadas.

Esto puede comenzar por explicarse aludiendo a las ventajas temporales que pueden encontrar los gobernantes locales para no planificar y que señalan Cortez y Delgadillo (2008, p. 62). A ello puede agregarse que no planificar implica también una mayor flexibilidad ante las demandas de inversiones de gran escala, dejando hacer aquello que demanda el mercado inmobiliario y financiero. Se libera así la gestión y la conducción del proyecto territorial a las demandas de los actores que expresan más poder.

La mirada particular a algunos municipios de la provincia que tuvieron importantes dinámicas territoriales durante el periodo 2003-2015 como producto de las inversiones en urbanizaciones cerradas permite dar cuenta de esta forma de la política de ordenamiento por omisión que claramente las benefició. Así puede verse en los casos de Pilar, Tigre o

Berazategui en la RMBA, donde se desarrolló una intensa actividad en la regulación del ordenamiento para permitirlos pero no se lograron conseguir instrumentos de planificación de la totalidad del territorio. Es decir, hubo más capacidad política –usada en los términos explicitados– que de planificación. Esta forma de actuación por omisión de la política de ordenamiento también ablandó los condicionantes urbano-territoriales en la implementación de las principales líneas de la política habitacional, el Plan Federal de Viviendas y el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario que carecen de mirada integral.

La evaluación síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial, construida a partir de la integración de las tres dimensiones parciales (Figura 3), dio cuenta de siete grados de capacidad relacionados con las distintas combinaciones de capacidades parciales (Ríos, 2017).

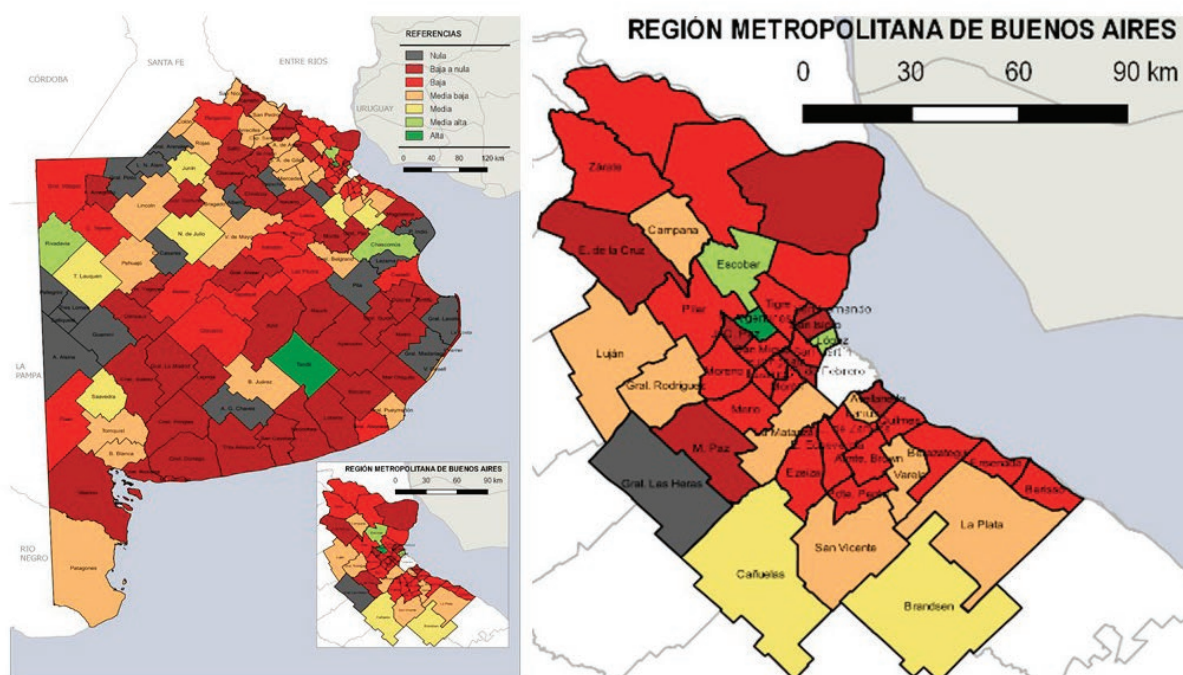


Figura 3: Capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento. Fuente: Ríos (2017).

Se concluyó que sobre el total de 135 municipios, un 13,3% (es decir 18) tiene nula capacidad para la política de ordenamiento. Por su parte, los municipios identificados con capacidad baja a nula representan un 31,9% promedio para todo el territorio provincial (es decir, son 43 casos). En ambas categorías el tipo de municipio dominante es el perteneciente al interior y de tamaño poblacional más pequeño, es decir menor a los 50.000 habitantes.

Los municipios agrupados en la categoría baja representan el 27% del total provincial, y en conjunto suman 34. En este caso la incidencia es mayor en el territorio metropolitano, del 52,5%, ante el 20% que representa en el interior. En tanto, los municipios pertenecientes a las categorías media baja representan un 18,5% del total provincial (28) con representación en casi todos los tipos de municipios. Las categorías de capacidad, media, media alta y alta tienen mínimas representaciones sobre el total provincial, pues suman el 7,7% (12 municipios). Puede verse que casi todos los tipos de municipios por tamaño poblacional del universo provincial están representados en estas tres categorías de capacidad.

Se puede avanzar en un segundo nivel de valoración síntesis de las capacidades a partir de identificar categorías agregadas de capacidades para el ordenamiento e identificar lógicas espaciales en el territorio provincial (Figura 4) (Ríos, 2017).

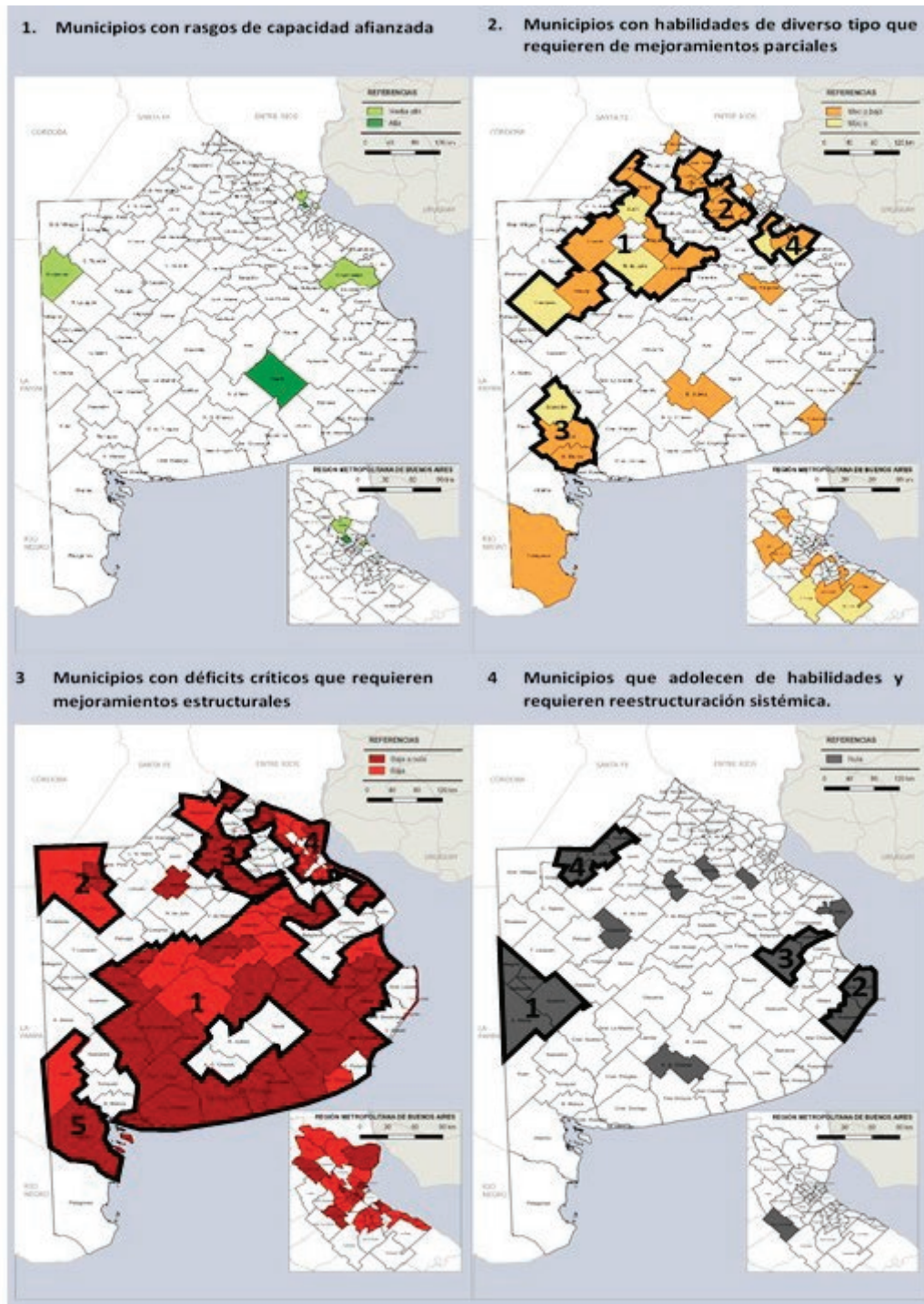


Figura 4: Tipologías de municipios según capacidades disponibles – Patrones de distribución territorial. Fuente: Ríos (2017).

Sobre la base de la combinación de las mismas, es posible establecer cuatro tipologías de municipios que pueden servir de base para el establecimiento de criterios para la definición de áreas y casos prioritarios de intervención.<sup>5</sup>

- Municipios con rasgos de capacidad afianzada, reúne las categorías de capacidad para el ordenamiento territorial alta y medio alta.

De la evaluación resultó que seis municipios se identifican en la misma, tres de los cuales son interiores (Chascomús, Rivadavia y Tandil) y tres metropolitanos (Escobar, Malvinas Argentinas y Vicente López). Respecto del tamaño poblacional de esta tipología de municipios, se observa que lo dominante es su pertenencia a los rangos poblacionales intermedios, P2, P3 y P4 en los casos pertenecientes al interior pampeano y M2 y M3 en los metropolitanos.

En estos municipios la evaluación parcial de las capacidades se ubica en las categorías más altas, sin embargo la lectura en profundidad de los resultados de la evaluación general da cuenta que la dimensión de capacidad dominante es la administrativa, es decir es el tipo de capacidad en la que mejor *rankean* los municipios, mientras que la de planificación es la que presenta más evaluaciones en la categoría baja.

- Municipios con habilidades de diverso tipo que requieren de mejoramientos parciales, incluye las categorías medio y medio-baja.

De esta selección resultan 31 municipios, 23 de ellos son interiores y ocho son metropolitanos.

<sup>5</sup> En su interpretación se incorporó una lectura por tamaño de municipios que considera desagregar los territorios “metropolitano” e “interior pampeano” para avanzar en una comprensión más precisa de las diferencias entre ambos y a las particularidades en su interior. Los partidos metropolitanos son 40, y están comprendidos por el Gran Buenos Aires más otro grupo ubicado a continuación hasta aproximadamente la ruta provincial N° 6. A su vez los municipios metropolitanos pueden dividirse por coronas Como pampeanos se designa al resto de 95 partidos, normalmente designados como “interiores”. Sobre cada una de estas regiones puede hacerse un segundo nivel de desagregación, estableciendo rangos poblacionales:

Región	Denominación	Corte poblacional
Metropolitana (RMBA)	M1	Menos de 100.000 hab.
	M2	100.000-249.999
	M3	250.000-499.999
	M4	500.000 y más
Interior	P1	Menos de 10.000 hab.
	P2	10.000-49.999
	P3	50.000-99.999
	P4	100.000-249.999
	P5	250.000 y mas

Respecto del tamaño poblacional de esta tipología de municipios, se observa que en los casos metropolitanos lo dominante es el tamaño poblacional M4, mientras que en el interior pampeano lo son los del tamaño P2.

La dimensión de capacidad dominante en este tipo de municipio también es la administrativa, mientras que la política y la de planificación son las que presentan más evaluaciones que resultan en las categorías baja y nula que necesitan apuntalarse mediante acciones específicas.

- Municipios con déficits críticos que requieren mejoramientos estructurales, incluye las categorías baja y baja-nula.

De esta discriminación resultan 80 municipios, 52 de los cuales son interiores y 28 son metropolitanos. En esta tipología de municipios el tamaño poblacional predominante es el M2 en los casos metropolitanos y el P2 en los interiores.

La dimensión de capacidad dominante en este tipo de municipio también es la administrativa, mientras que la de planificación es la que presenta más representatividad en las categorías baja y nula.

- Municipios que adolecen de la totalidad de habilidades y requieren reestructuración sistémica, incluye los casos de categoría nula.

Resultan 18 municipios de esta tipología, 17 de ellos son interiores y uno es metropolitano.

Tal como se adelantó en apartados anteriores en todos los casos el tamaño poblacional dominante es el de los municipios pequeños, de los tamaños P1 y P2 en el interior, y M4 en el territorio metropolitano.

### *Lógicas diferenciales entre el territorio interior y metropolitano*

La evaluación de las relaciones entre los diferentes grados de capacidades y los principales rasgos estructurales del universo de municipios provincial, como el tamaño poblacional y sus pertenencias regionales da cuenta de lógicas diferenciales (Ríos, 2017).



En relación al carácter general de las actuaciones administrativas, se observa que los municipios pertenecientes al territorio metropolitano tuvieron más dificultades para desarrollar acciones vinculadas al ordenamiento territorial, en tanto la mayor parte de las actuaciones fue movilizadas para localizar urbanizaciones cerradas. En ese marco, cabe destacar que no existieron actuaciones inter-jurisdiccionales o un proyecto de territorio metropolitano que enmarcara las acciones parciales.

En términos generales, los municipios interiores concentraron la mayor cantidad de actuaciones vinculadas al ordenamiento territorial, y el principal problema que logró ser cuestión de las políticas públicas fue motivado por el crecimiento urbano y extraurbano por lo que tuvo finalidad social.

También fue posible apreciar la incidencia de las temáticas relacionadas con finalidades económicas productivas en la agenda de la regulación del ordenamiento, siendo altamente significativa en la RMBA, a diferencia del aporte en el territorio interior, en correlato con el perfil productivo secundario y terciario del aglomerado metropolitano.

Asimismo, se observó que los municipios interiores y de tamaño poblacional pequeño son los que registraron los mayores déficits en cuanto a las capacidades administrativas. Como contracara, los municipios metropolitanos son los que presentan áreas de mayor complejidad. Cuestión que puede relacionarse con la estructura de las finanzas municipales que posibilita sostener estas áreas, a diferencia de los municipios pequeños, que se caracterizan por la alta dependencia de fuentes de recursos exógenas, una limitada capacidad recaudatoria y gastos mayormente invertidos en personal.

Con respecto a las capacidades de planificación, se concluyó que la situación deficitaria es extensiva a todo el territorio provincial y a municipios de todos los tamaños poblacionales, sin embargo las mayores dificultades en términos porcentuales se evidenciaron en la RMBA.

También se concluyó que existen zonas críticas de capacidad para la formulación e implementación del ordenamiento territorial, donde se manifiesta la coincidencia de índices bajos y nulos en áreas que incluyen a varios municipios. Pueden mencionarse por la alta recurrencia al sudoeste y oeste de la provincia, el noroeste y sectores del litoral atlántico norte

y cuenca deprimida del salario. En estos casos hay una coincidencia de factores estructurales que hacen crítica la situación, como ser la presencia de economías de bajo desarrollo, el predominio de municipios de tamaño población al pequeño y con población en decrecimiento.

En estos sectores también se visualizó la presencia de fuertes problemáticas territoriales de escala regional y urbana que requieren de acciones multidimensionales, planificadas y sostenidas en el tiempo, como ser las inundaciones, sequías, déficits de accesibilidad regional, la utilización de la urbanización como inversión inmobiliaria, entre otros.

## **Conclusiones**

Ante la situación planteada, se propone comenzar por reflexionar sobre qué camino es posible escoger ante el panorama expuesto. Se visualizaron dimensiones críticas sobre las que se requiere recomponer o estructurar relacionadamente las capacidades. Del mismo modo se identificaron áreas del territorio provincial que además de aglutinar problemáticas territoriales presentan concentraciones de municipios con los índices de capacidad más críticos.

Debería drásticamente tenderse a discutir un cambio de modelo, que aborde las tres dimensiones en forma interactiva y con acciones estructurales. No obstante, existen serias restricciones para lograrlo, entre las cuales interesan subrayar las limitaciones del régimen municipal vigente. Es apremiante avanzar en superar las limitaciones institucionales de los municipios de la PBA y que restringen sus capacidades para hacer. Los temas a revisar deberían incluir aspectos relacionados con su tratamiento constitucional, su tratamiento en la ley orgánica de municipios y, la discusión sobre las bases territoriales del municipio partido.

Este marco estructural es crítico por la desactualización y desarticulación del sistema de ordenamiento territorial por lo que existen municipios que están imposibilitados de comenzar a actuar cimentando capacidades que favorezcan la formulación e implementación de la política de ordenamiento. Se necesita avanzar en la reestructuración del sistema de ordenamiento provincial (actualización, articulación).

Resulta apremiante la actuación desde el nivel provincial, bien sea para abordar las problemáticas regionales o locales comunes o para favorecer el desarrollo de acciones mancomunadas entre municipios para el máximo aprovechamiento de los recursos, productos y procesos disponibles. Es decir, en primer lugar se debe avanzar en reinstalar la política territorial en este nivel, con lineamientos para el ordenamiento en ajuste al marco legal provincial, y fundamentalmente con políticas concretas de actuación diferenciada que atiendan la criticidad de la situación actual.

Como parte del sistema de ordenamiento provincial, es necesaria la reestructuración del Decreto Ley N° 8.912/77, sobre la que debería trabajarse en el mediano plazo, junto a la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. La consideración de las diferencias de municipios dentro del universo provincial es fundamental para poder establecer metas alcanzables y avanzar en procesos de gestión más integrales dentro del proceso de ordenamiento, la asignación de distintos roles para los municipios en base a las mismas en cuanto a la formulación, implementación y control, y el trabajo agregado con el nivel provincial.

También debería ponerse mayor énfasis en esta regulación marco en la integración de las líneas fundamentales que vinculan al ordenamiento territorial con las otras políticas públicas, como la del hábitat social, la ambiental, las obras públicas, entre otras. Por otra parte, parece urgente la actualización de esta regulación respecto de las problemáticas territoriales actuales y la propuesta de marcos generales para la acción referidos a ello, como ser la extensión urbana descontrolada, las dificultades de acceso al suelo y la vivienda urbana, la amplificación de formas de urbanización cerrada, entre otros aspectos. No hacerlo implica que el principal instrumento para la regulación del ordenamiento territorial a nivel provincial está por fuera de la posibilidad de incidir sobre las problemáticas contemporáneas.

Esto es más crítico aún si se contempla que lo dominante es la falta de planificación a nivel municipal y que no existe una política de ordenamiento de nivel provincial o regional, de la cual el Decreto N° 8.912 pueda ser uno más de sus dispositivos normativos y que pueda constituirse como un sistema de ordenamiento integral. Caso contrario, el ordenamiento territorial, que se constituye como “política pública por omisión” adquiere un enfoque sesgadamente normativo y movilizad por los intereses de los grandes actores económicos y financieros del territorio. Es decir, el problema no es solamente de la normativa, sean las Ordenanzas municipales o el Decreto Ley N° 8.912/77, sino de la falta políticas públicas

planificadas que sirvan como marco de actuación a partir de la reivindicación de derechos colectivos por sobre los individuales o del mercado.

Otra cuestión de urgente abordaje en interacción y cooperación entre actores con responsables en la temática es la priorización de áreas de intervención territorial conjunta entre los niveles municipales y provincial para el mejoramiento de las capacidades. La articulación de estrategias regionales en este sentido, con otras de nivel municipal para la actuación en dichas áreas críticas, podrían ser algunas formas de abordaje posibles de combinarse en función de un diagnóstico preciso de las capacidades estatales disponibles para el ordenamiento territorial, y que considere las debilidades del contexto estructural.

El mejoramiento de las relaciones interinstitucionales entre áreas y niveles de gobierno y entre estas con los actores de la sociedad civil es un punto de partida clave para materializar la condición de interfase del ordenamiento territorial. En forma articulada podrá propenderse a mejores interacciones en las organizaciones de la administración con incidencia territorial pero también a la generación de lazos de confianza y de vínculos estrechos de comunicación. Es decir, no se trata sólo de la asignación de recursos y responsabilidades sino de trabajar las interacciones, lo que además de hábitos requiere de recursos temporales, técnicos, económicos y humanos.

En base a lo planteado en este trabajo, en base a cada diagnóstico preciso, deberá tenderse a lograr áreas de la administración pública fortalecidas, con la debida asignación de competencias y recursos; la integralidad, la multi-dimensionalidad y transversalidad en las definiciones políticas; y a articularlos en procesos planificados estratégicos y programados.

Sólo a partir del mejoramiento de estas condiciones internas y externas se podrá pensar y cimentar proyectos de territorios municipales en el marco de los proyectos territoriales nacional, provincial y regional.

## **Bibliografía**

Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales, en Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp.17-40). Prometeo.

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130.

Cortez Yacila, H. y Delgadillo Macías, J. (2008). Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo. Elementos conceptuales, en Delgadillo Macías (Coord.), *Política territorial en México hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (pp. 47-95). SEDESOL-UNAM.

[http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/spc/2014/Libro\\_Politica\\_Territorial\\_en\\_Mexico\\_ALCANCES\\_OT\\_PLANEACION\\_DESARROLLO\\_ELEMENTOS\\_CONCEPTUALES.pdf](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/spc/2014/Libro_Politica_Territorial_en_Mexico_ALCANCES_OT_PLANEACION_DESARROLLO_ELEMENTOS_CONCEPTUALES.pdf)

Grindle, M. (1996). *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Harvard University

Isuani, F. (2010). Sesgos en la política del agua en la provincia de Buenos Aires: una mirada sobre los instrumentos de política pública, en Isuani (Ed.), *Política pública y gestión del agua: Aportes para un debate necesario*. Prometeo.

Madoery, O. (2008). *Otro Desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAMedita.

Matus, C. (1998). *Adiós señor presidente*. Ediciones LOM.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, (128). <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/03/ODonnell.Estado-democratizaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf>

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas, en Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 41-84). Prometeo.

Ríos, L. (2017). *Capacidades Estatales y Políticas de ordenamiento Territorial: Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto posneoliberal (2003-2015)* (Tesis doctoral en Arquitectura y Urbanismo).

Rodríguez Gusta, A. (2007). Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?, en Alonso (Coord.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 85-106). Prometeo.

### **Otras fuentes documentales**

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial. Avance 2008.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2016a). Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025. Dirección Provincial de Estadísticas. [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones\\_x\\_municipio\\_2010-2025.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf)

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2016b). Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos, (3). [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Revista\\_3.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Revista_3.pdf)

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2015). Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos, (1). <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/Revista1.pdf>

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2013). Municipios Provincia de Buenos Aires: Evolución de la situación económico financiera 2007-2013. [http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub\\_Politica\\_Coord\\_Eco/Libro\\_municipios\\_PB\\_2007-2013.pdf](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/Libro_municipios_PB_2007-2013.pdf)

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007). *Municipios de la provincia de Buenos Aires*.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2015). Servidor Web Urbasig. <http://sig.gobierno.gba.gov.ar/urbasig/>

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017). *Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RUUCPBA)*.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017). *Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC)*.

## EL ENFOQUE RELACIONAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

Elsa Marcela Rodríguez,<sup>1</sup> Patricia Ferreyra,<sup>2</sup> Mónica Eula,<sup>3</sup> Alejandro Maniaci<sup>4</sup> y Mónica Camisasso<sup>5</sup>

### Resumen

La ponencia tiene como objetivo aportar fundamentos teórico-metodológicos sobre procesos de planeación y ordenamiento territorial participativos, analizando concepciones, prácticas, resultados e impactos de una experiencia de co-diseño y co-gestión en el Municipio de San Marcos Sierras, Provincia de Córdoba (2009-2015).

Se exponen reflexiones teóricas sobre ordenamiento territorial, planeación y gestión estratégica como marco necesario para la promoción de territorialidades que amplían ciudadanía. Se presentan las implicancias de la noción de territorialidad, los principales momentos de un proceso de planeamiento participativo multiactoral, desde un enfoque de democracia deliberativa y de autolegislación ciudadana.

Se reflexiona acerca de las condiciones de viabilidad de estos procesos, centralmente el estilo de gestión pública y el enfoque necesario acerca del Estado y la sociedad civil. Se describen las principales figuras jurídicas, normativas y otros dispositivos de política pública que resultan efectivamente incorporados en el ordenamiento territorial local, analizando su impacto en el reconocimiento y la redistribución de derechos, en la sustentabilidad, equidad e integración socio-urbana, así como también las limitaciones e interpelaciones generadas.

**Palabras clave:** Planeamiento estratégico, planificación, gestión territorial.

---

<sup>1</sup> [elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar](mailto:elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar), Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>2</sup> [patriciaferreyra@gmail.com](mailto:patriciaferreyra@gmail.com), Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>3</sup> [monicaeula@yahoo.com.ar](mailto:monicaeula@yahoo.com.ar), Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>4</sup> [alejandromaniaci@gmail.com](mailto:alejandromaniaci@gmail.com), Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>5</sup> [mcamisasso@yahoo.com](mailto:mcamisasso@yahoo.com), Universidad Nacional de Córdoba.



## Introducción

La ponencia tiene como objetivo aportar fundamentos teórico-metodológicos sobre procesos de planeación y ordenamiento territorial participativos, analizando concepciones, prácticas, resultados e impactos de una experiencia de co-diseño y co-gestión en el Municipio de San Marcos Sierras, Provincia de Córdoba (2009-2015).

Se exponen reflexiones teóricas sobre ordenamiento territorial, planeación y gestión estratégica como marco necesario para la promoción de territorialidades que amplían ciudadanía. Se presentan las implicancias de la noción de territorialidad, los principales momentos de un proceso de planeamiento participativo multiactoral, desde un enfoque de democracia deliberativa y de autolegislación ciudadana.

Se reflexiona acerca de las condiciones de viabilidad de estos procesos, centralmente el estilo de gestión pública y el enfoque necesario acerca del Estado y la sociedad civil. Se describen las principales figuras jurídicas, normativas y otros dispositivos de política pública que resultan efectivamente incorporados en el ordenamiento territorial local, analizando su impacto en el reconocimiento y la redistribución de derechos, en la sustentabilidad, equidad e integración socio-urbana, así como también las limitaciones e interpelaciones generadas.

El ordenamiento territorial es una función pública, que incluye tomar decisiones en materia de política territorial para impulsar en un determinado sentido la producción social del espacio. Para que sea posible construir, potenciar y/o consolidar territorialidades que amplían ciudadanía y realizan el derecho a habitar en territorios sustentables y equitativos, las decisiones de política territorial, deben ser parte de una planificación y gestión estratégica del territorio. Esto es un proceso político relacional, tendiente a generar una estrategia concreta (o un conjunto de ellas) para el desarrollo local.

La planificación y gestión estratégica es la activación de un proceso socio-político de construcción y apropiación de conocimientos y consensos, desde el diálogo y el debate interactoral para la definición de políticas públicas locales (Rodríguez, 2011). A lo largo de nuestros distintos trabajos de investigación, hemos ido recopilando hechos que verifican la necesidad, oportunidad y eficacia de un pensar y actuar estratégico en contextos de creciente complejidad e incertidumbres, con horizontes ambiciosos de disputa de reglas o regulaciones.

Referimos a la noción de lo estratégico en particular consideración de la flexibilidad, la revisión permanente y retroalimentación continua entre reflexiones, decisiones y acciones (Rodríguez *et al.*, 2016), para develar y favorecer la comunicación con narrativa y argumentación (Fischer, 2003) de las múltiples lógicas presentes en el territorio, las hegemónicas y las relegadas, las adaptativas y reproductoras, las de resistencia, las minoritarias, las mayoritarias, las impensadas (Dillon, 2013).

Dada la estructuralidad que implica el abordaje de las cuestiones territoriales, la perspectiva de la actuación estratégica pondrá en acto todos los aspectos que son centrales en su definición (Rodríguez *et al.*, 2016): el reconocimiento de la multidimensionalidad de los fenómenos y procesos sociales, que no pueden ser analizados o abordados de modo aislado sino que requieren una interpretación interrelacionada y articulada, volviendo multitemático el proceso con la integración permanente de distintos tipos de problemas y escalas. En San Marcos Sierras el ordenamiento territorial debió abordar por imperativo de la configuración espacial y cultural local, los temas de vivienda, productivos-económicos; lo ambiental en cuanto a condiciones geográficas/climáticas regionales y en términos de patrimonio natural, cultural e histórico; los estilos de vida de las distintas identidades culturales y los distintos grupos etarios reflejados en el uso y expectativas de los espacios-lugares,<sup>6</sup> entre otros. Esto demandó la interdisciplina para el análisis de las problemáticas y la valoración de las diferentes alternativas de acción en cada una de las temáticas.

Asimismo, la multisectorialidad debió ser promovida a lo largo del proceso, propiciando la incorporación de diversos agentes, también en atención a las multilógicas presentes en el territorio: el sector productivo, inmobiliario, hotelero, comercial en sus diversas escalas y perfiles, de áreas de ambiente, obras públicas y cultura de la Municipalidad, de organizaciones sociales tradicionalistas (agrupaciones gauchas) y comunidades originarias diversas, además de otras representantes de nuevas configuraciones identitarias locales.

---

<sup>6</sup> Lugares en referencia a una escala de manifestación del espacio que involucra lo cotidiano, y que incluye las formas, las prácticas de los grupos sociales y las representaciones acerca del mismo. La consideración de los lugares implica tomar en cuenta las vivencias cotidianas de los grupos sociales en el espacio y cómo actúan en función de su percepción de pertenencia al mismo. Son los anclajes témporo-espaciales cotidianos donde se despliegan las estrategias de adaptación o resistencia frente a lo que busca imponer el espacio mundializado (Santos, 1996).

Una perspectiva de actuación estratégica profundiza el análisis del poder. En este sentido resulta apropiado tomar la categoría analítica de territorio entendido como instrumento de ejercicio de poder, como espacio construido a través de la práctica social de los actores, como espacio definido por relaciones de poder. Son las prácticas socio-espaciales de diversos agentes o actores los que definirán la configuración territorial con sus particulares expresiones de desarrollo y de desigualdad (Manzanal *et al.*, 2008). Así es que resulta de interés central develar quién/quienes hegemonizan la construcción del territorio y, al mismo tiempo, reconocer todas las otras prácticas, percepciones, valoraciones y capacidades que detentan otros actores no dominantes pero partícipes del tramado de relaciones que definen las características del territorio que ocupan.

El territorio entendido como construcción social permite articular la materialidad del espacio y las concepciones simbólicas y subjetivas de quienes intervienen en su construcción, un enfoque acorde a los postulados de Giddens en la teoría de la estructuración, por la cual las acciones no sólo tienen la significación que el actor les otorga –subjetividad– sino que adquieren sentido en el marco de las relaciones sociales en las que se inscriben –estructura (Giddens, 1995). Desde este enfoque los territorios son relaciones sociales proyectadas en el espacio; y los espacios concretos son la base material de las territorialidades (Lopez de Souza, 1995). Y aquí se introduce la noción de territorialidad como estrategia, como acción consciente para ejercer control sobre un área geográfica determinada (Sack, 1986). De allí que consideramos el concepto de “territorialidad/territorialidades” como el más adecuado para describir, interpretar y pensar la configuración territorial y la posible incidencia transformadora. El concepto de territorialidad implica relaciones de poder delimitadas, localizadas espacialmente, aunque producto de interacciones entre actores que están dentro y fuera de dicho espacio-territorio. Son siempre territorialidades múltiples, que co-existen y se superponen.

Acordar y promover desde el ordenamiento territorial una territorialidad que amplíe ciudadanía implica un tipo de metodología particular que se sostiene con determinadas concepciones acerca del Estado y la Sociedad Civil, ciertas condiciones de viabilidad, el uso y creación de figuras jurídicas, normativas y otros dispositivos de política pública que lo efectivicen y brinden herramientas para el control ciudadano. A continuación desarrollamos

estos diferentes aspectos, integrando la referencia empírica surgida del caso estudiado y las reflexiones teórico-metodológicas que nos genera.

### **Actuación estratégica. Participación multiactoral. Democracia dialogante y autolegislación**

En el proceso de planificación y gestión estratégica desarrollado en la localidad de San Marcos Sierras, se diseñó e implementó una estructura metodológica con los siguientes momentos y secuencialidad aproximada:

- Identificación de los problemas territoriales centrales, en sus diferentes aristas e interpretaciones; como una malla explicativa del conjunto de situaciones problemáticas que se fue configurando paulatinamente.
- Identificación de actores. Motorización de actores centrales y a la ciudadanía en general. Acuerdos preliminares y conformación de la agenda local dinamizadora.
- Acciones de construcción de viabilidad a lo largo del proceso, en atención a los cambios de posiciones de los actores y las condiciones contextuales (momentos electorales, ciclos de confianza-desconfianza, desmotivación ante la inacción, alejamientos por disidencias y conflictos no explicitados, etc.).
- Diseño y ejecución de diversas instancias de deliberación y toma de decisiones: presentación/revisión/ajuste de los ejes de la agenda, información sobre antecedentes normativos y ejecutivos, alternativas de acción, trabajo en grupos, presentación de las producciones grupales, elaboración de propuestas, acuerdos preliminares, difusión de los primeros consensos, mecanismos de consulta, ajuste de los consensos, concreción de propuestas.
- Institucionalización de las propuestas e implementación de las normativas y medidas de gestión.
- Evaluación: monitoreo, de proceso y resultados.

Esta sucesión concatenada de momentos entrelazados entre sí, reflejan el carácter procesual del tipo de planeamiento implementado, sistematicidad y conectividad permanente entre reflexividad y acción práctica. Subyace un modo de pensar y actuar en la incertidumbre y lo imprevisto, que no deja de lado la direccionalidad transformadora convocante, el impulso

de un cambio que se debe ir construyendo de la forma más democrática posible y con la mayor paridad entre todos los involucrados (Rodríguez *et al.*, 2016), se construye conocimiento y se toman decisiones.

El conocimiento es provisorio y se alcanza por aproximaciones sucesivas. Los múltiples problemas incorporados a la agenda son al mismo tiempo, objetos de conocimiento y objetos de transformación. Por esto, la producción de conocimientos contribuye a la comprensión de la realidad y promueve el desarrollo de la creatividad para el diseño de propuestas innovadoras vinculadas a otras formas posibles del “deber ser”. En el proceso de San Marcos Sierras se van a incorporar medidas innovadoras en la regulación del territorio, tales como la creación del Factor Monte Nativo y la estructura del Consejo de Ordenamiento Territorial, como figura de gestión y seguimiento para la implementación de las nuevas ordenanzas creadas.

Todo el diseño metodológico estuvo pensado en los distintos momentos como un esfuerzo para desentrañar la realidad a partir de la mirada de los propios actores locales integrando datos técnicos provenientes de distintas fuentes que enriquecieran la lectura y favorecieran a la toma de decisiones.

El proceso fue implementado en dos etapas (2009-2011 y 2014-2015) y organizó una estrategia operativa con ámbitos diferenciados de participación y un diseño metodológico que combinó talleres zonales y generales, estrategias comunicacionales e instrumentos de consulta y votación tipo referéndum societales, con soportes gráficos y didácticos.

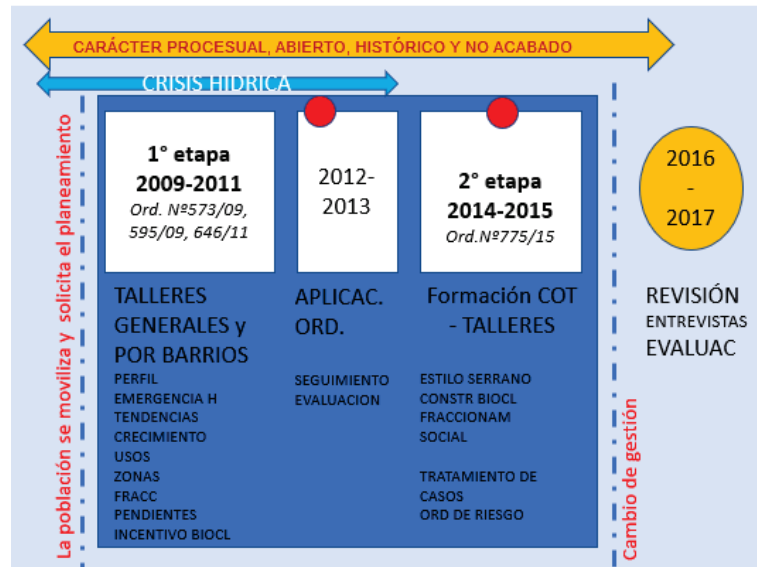


Figura 1: Momentos del Proceso de Planificación Participativa. Fuente: Elaboración propia.

La primera etapa (2009-2011) incluyó la realización de las siguientes actividades:

- Diez talleres generales y zonales de planificación local entre los años 2009 y 2010, con preponderancia inicial de organizaciones integradas por descendientes de la comunidad originaria Tulián y la Asociación de Productores Orgánicos del Valle Ecológico. El proceso de reflexión y producción colectiva generó como primer producto en el mismo año de su inicio, la creación de las Ordenanzas de N° 595/09 de Ampliación de la Emergencia Hídrica y N° 573/09 de Declaración de la Emergencia Territorial.

En cada taller se trabajó de forma simultánea e integrada el diagnóstico/ análisis situacional, la producción de propuestas y construcción de consensos preliminares. En todos los casos se incluyeron trabajos grupales, el uso de técnicas didácticas y de decodificación, el conocimiento y manejo de la programación operativa de cada encuentro, por parte de los participantes. También, el soporte de estrategias comunicacionales diversas y la devolución permanente de las producciones alcanzadas en cada encuentro.

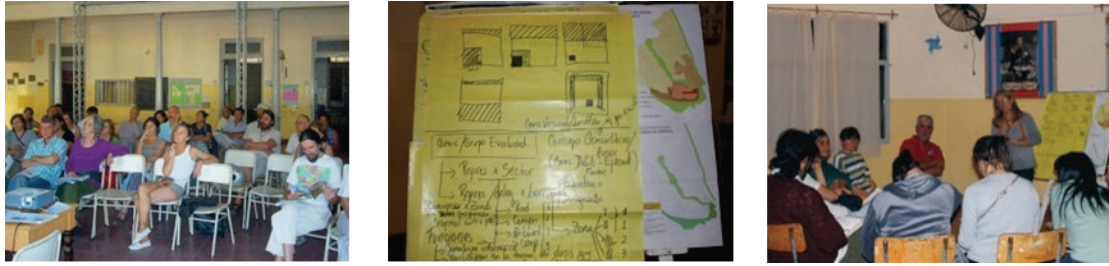


Figura 2: Diversas instancias de participación. Talleres generales y zonales. Fuente: Registro fotográfico del equipo de investigación.

- Un taller formativo destinado a los funcionarios (ejecutivos, concejales y equipos técnicos y profesionales del Municipio). Constituyó una instancia no prevista inicialmente, pero que se consideró necesaria para explicitar la importancia del pluralismo, incluyendo a los opositores, en todo el proceso de participación, a partir de una situación de resistencia que se venía expresando desde el gobierno municipal. Se expusieron los enfoques sobre el Estado, explicitando los diferentes estilos de gestión. Se brindó material de soporte, desarrollando los conceptos claves y ejemplos, para facilitar su comprensión.
- Dos consultas sobre temas claves (mediante encuestas anónimas) con la votación por parte de ciudadanía (adultos y jóvenes): sobre el perfil de San Marcos Sierras, estaciones de servicio, zonificaciones, boliches, galpones y factores de ocupación del suelo. Los resultados de estas consultas se exponían en reuniones posteriores a medida que iba avanzando el proceso.

**CONSULTA PERFIL DE SAN MARCOS SIERRAS**

Marque de acuerdo a sus opiniones e intereses y agregue/modifique lo que crea necesario:

A) Con respecto a las ideas de como identificarnos, está de acuerdo con:

- VALLE ECOLOGICO	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
- ECO PUEBLO	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
- VIDA SALUDABLE Y SUSTENTABLE	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>

QUE AGREGARIA O MODIFICARIA .....

.....

.....



Figura 3: Consulta Popular. Fuente: Registro Fotográfico del equipo de investigación.

- Propuesta inicial de zonificación para ser tratada en el Concejo Deliberante el 30 de Octubre del 2009 con la adhesión, mediante firma, de aproximadamente 350 vecinos.

- Taller integrador para consensuar definitivamente el 1º proyecto de Ordenanza de Planeación territorial. Esta primera etapa cerrará con la creación de la Ordenanza de Planeación y Ordenamiento Territorial de San Marcos Sierras N° 646/2011. A partir de allí, se iniciará una etapa de evaluación, con el relevamiento y diagnóstico de fraccionamientos (subdivisiones, mensuras y uniones); construcciones según zona, tipos de obra según uso y solicitudes de servicios de agua corriente por barrios.

La segunda etapa (2014-2015) estuvo orientada por el objetivo de cualificar la Ordenanza N° 646/2011, creada como producto de la primera etapa, con nuevas incorporaciones, precisiones y modificaciones, reactivando el proceso participativo de planeamiento de modo multiactoral. Entre las actividades impulsadas se encuentran las siguientes:

- Conformación del Consejo Ciudadano para la Planeación y el Ordenamiento Territorial, COT, integrado por dos tipos de representaciones. Por un lado, referentes elegidos democráticamente por el voto secreto de las asambleas ciudadanas de las siete zonas de la localidad (Centro; La Loma; La Banda; Las Gramillas; El Rincón; El Salto y Los Sauces); y por otro, los representantes de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil inscriptas en el registro previsto para este tipo de entidades (Cap. 14 “Estructura y mecanismos de participación ciudadana de la Ordenanza Municipal N° 646/2011).

- La organización y ejecución de un ciclo de 10 talleres y reuniones de trabajo con el COT. Las actividades promovidas fueron: preparación de insumos previos; exposiciones dialogadas; trabajos grupales y plenarias para la elaboración de propuestas; construcción de acuerdos preliminares; y producción de consensos para proponer modificaciones a la Ordenanza Municipal N° 646/2011.

Se construyó con la comunidad local una base de datos territoriales con sus respectivos análisis y diagnósticos, como modo de acceso democrático de todos y todas a la información y a la posibilidad de diseñar sus regulaciones respetando sus perspectivas de territorialidad. No se dio un proceso en el que un grupo técnico y gubernamental realizó una serie de estudios y opciones que luego se presentaban a la población para su debate en talleres o audiencias públicas, sino que se impulsó un efectivo proceso de construcción participada del conocimiento y la toma de decisiones para el ordenamiento territorial.



Teniendo en cuenta el énfasis participativo y de construcción colectiva de conocimientos que genera, entre otros productos, la creación de ordenanzas municipales, se evidencia una actuación desde los supuestos de la democracia deliberativa, tal como lo concibe Habermas, desde la noción de soberanía popular y analizando el procedimiento legislativo. Se reconoce una “hechura/formación” de políticas públicas por autolegislación, desde el debate y la construcción de consensos (Habermas, 1994).

Entre los rasgos de la democracia deliberativa Habermas destaca:

- La base de las deliberaciones es la forma argumentativa, con el intercambio de informaciones y propuestas sometidos a críticas por los participantes.
- El acceso y las oportunidades tienen que ser iguales y sin ninguna discriminación para todas las personas soberanas y exentas de coerciones externas. Esto es la base de la autonomía como capacidad de reflexionar críticamente y la actuación con libertad cuando se rigen por leyes del entendimiento intersubjetivista.
- El carácter político de las deliberaciones donde los acuerdos racionalmente motivados son el objetivo de cada debate. Esos acuerdos puedan ser retomados y discutidos otras veces en el futuro. Este tipo de democracia es el marco para la autolegislación, para que las personas se den a sí mismas las leyes, circunstancia en la que, los ciudadanos, son a la vez autores y destinatarios del derecho.

El análisis de la formación de la política pública, desde esta perspectiva implica posicionarse en un paradigma crítico que da relevancia al análisis discursivo de la política, que valoriza las prácticas deliberativas como una alternativa a la tecnocracia dominante y a los tradicionales enfoques empiricistas en el estudio de las políticas públicas (Fischer, 2010). Se revalorizan las ideas y el lenguaje como recursos de poder de los actores, no sólo como expresión de la subjetividad de los actores, sino también como escenarios de transformación de acciones y pensamientos (Cerón Rincón y Camacho Celis, 2010).

En estos enfoques, son importantes los argumentos, la retórica en los asuntos públicos, los objetivos de la política, el tipo de intervención y los instrumentos de política empleados, aunque significados siempre desde los actores que los enuncian y de la situación contextual en la que se desarrollan. Esto porque los significados sociales que portan los

actores, no son sólo parte de una fase específica de la política, sino que se encuentran inmersos de manera transversal en todo el proceso.

Es central la participación ciudadana, una participación comunicativa que ayuda a reconocer los grupos de interés y posibilita una deliberación que fortalecerá la propia cultura política. Esta participación ciudadana contribuirá además a caracterizar los problemas políticos en términos que pueden no ser percibidos por los especialistas, generando antecedentes valiosos para nuevas formas de producción de conocimientos locales.

Los procesos políticos que posibilitan la narrativa y la argumentación (Fischer, 2010), como todo proceso de toma de decisiones públicas requiere legitimación. Por ello, tienen relevancia la explicación, justificación y persuasión dentro de todo el ciclo de la formación de la política. Y esto sólo es concordante con una democracia fuerte y participativa, un tipo de democracia con eje en la gobernanza deliberativa. Desde este enfoque, la relación entre democracia y ciencia se re-conceptualiza en una visión integradora, adquiriendo la producción social del conocimiento un sentido socio-político que no puede estar por fuera de las formulaciones de la política pública.

Se trata de un estado que avanza en la democratización, democratización de la democracia (Giddens, 1994), con el formato de democracia dialogante, además del carácter representativo.

Supone el reconocimiento de una autonomía posible en la construcción de los territorios. La potenciación de una territorialidad autónoma, en un escenario globalizado.

una sociedad autónoma es aquella que logra defender y gestionar libremente su territorio, catalizador de una identidad cultural y al mismo tiempo contenedor de recursos, recursos cuya accesibilidad se da, potencialmente, de manera igual para todos (...) El proyecto de autonomía presupone también la libertad para instalar la cuestión del desarrollo, o sea, de la transformación y de la autocrítica, en la dirección de una justicia social cada vez mayor, de modo propio, singular (Lopez de Souza, 1995, p. 105-106).

La autonomía en una perspectiva individual, como autoregulación; pero sin la necesaria aniquilación del discurso del otro, sino más bien, la elaboración de los múltiples discursos, en una acción intersubjetiva posible (Castoriadis, 1993).

### **Condiciones de viabilidad. Supuestos acerca del Estado y la sociedad civil**

Como parte de la investigación sobre el proceso de planificación estratégica para el ordenamiento territorial en San Marcos Sierras, se realizaron 31 entrevistas, incluyendo a referentes de las organizaciones participantes y vecinos en general. El 94,4% de los/as entrevistados/as, reconoció que la voluntad política del Gobierno Municipal fue decisiva para desarrollar este proceso. Además, otros dos factores fueron destacados: la disconformidad de la ciudadanía con lo que estaba sucediendo en el territorio y la presencia de un agente externo en la conducción técnica del proceso.

En cuanto al rol del gobierno municipal es necesario un estilo de gestión local que supere la gestión centralizada y burocrática; como así también la gerencial; para adquirir el carácter de gestión asociada (Arroyo, 1997), al menos de forma coyuntural.

La gestión asociada conlleva una redistribución del poder y de las funciones públicas entre los gobiernos y las organizaciones sociales. Todos los actores tienen un rol importante y el Estado participa con otros, en pie de igualdad o en posición de paridad aproximada, en todo el proceso de las políticas públicas. Lo público se constituye en un espacio de confluencia de los intereses estatales y societales.

Teniendo en cuenta diferentes dimensiones (Rodríguez y Taborda, 2009), se analiza el estilo de gestión del Municipio de San Marcos Sierras. Desde los principios coexisten las prácticas de la democracia formal, el centralismo con la presencia de figuras/liderazgos carismáticos, que a la vez posibilitan la creación de ámbitos de democracia deliberativa propiciando la participación ciudadana y la construcción societal de la agenda pública. Desde la racionalidad administrativa se combinó la organización jerárquica con la funcionalidad de nuevos ámbitos flexibles de trabajo, valorizando el lugar/los saberes de los expertos/profesionalización de la gestión pública, pero sin la tercerización/privatización propios de la gestión gerencial; por contrario se afianzó una alianza con otro actor público

estatal (la universidad nacional). El gobierno municipal da prioridad a la constitución de un espacio público no estatal, lo fortalece, lo promueve, no compite con él.

No es posible igualmente corroborar concepciones y principios asociados que fundamenten estas prácticas, tales como una especial valoración de la existencia de una relación virtuosa y de complementación entre el Estado y la sociedad, más allá de la expectativa de obtención inmediata de legitimidad al gobierno local. Esto marcará limitaciones para la consolidación del estilo de gestión asociada, especialmente frente a los cambios de gobierno y de quiénes van a ejercer el poder político en el gobierno municipal. Desde las prácticas de planeación y evaluación habrá una valoración de lo público-estatal y un distanciamiento del modelo de gestión gerencial, dando lugar a la actuación de los propios equipos técnicos del municipio, reconociendo su profesionalismo, sin necesidad de recurrir a expertos externos provenientes del sector privado (consultores). En este sentido, la percepción de los entrevistados pondrá de relevancia también la capacidad técnica y operativa de los funcionarios y equipos técnicos del Municipio, ya que más de la mitad (58,3%) considera que este componente ha tenido una gran influencia en la viabilidad del proceso. La trayectoria de formación y modos de ejercicio profesional del área de ambiente y obras públicas serán importantes, por sus experiencias participativas previas y conocimientos en la problemática urbana y ambiental.

Un estilo de gestión predominantemente asociativo, viabilizador de procesos como el analizado, se corresponde con una perspectiva o modelo de estado relacional o socio-céntrico; Estado y sociedad posicionados ambos desde sus fortalezas. Se trataría de un Estado que en función de procurar su autonomía institucional, interviene promoviendo una sociedad policéntrica, conformada de modo creciente por una diversidad de movimientos, actores políticos y sociales (Cunill Grau, 1997).

Este modelo demanda una sociedad civil fortalecida. Y aquí cabe considerar el otro factor facilitador identificado: la disconformidad de la ciudadanía con lo que estaba sucediendo en el territorio. En el caso de San Marcos Sierras, el momento inicial del proceso coincide con una etapa de configuración local socio-institucional dinámica y participativa, especialmente motorizada por un contexto particular de crisis con fuerte impacto en las condiciones ambientales. La localidad se encontraba atravesando en el año 2009, una sequía crítica de casi ocho años, un crecimiento local desordenado, en extensión y densidad, el

aumento de migrantes urbanos junto con la ocupación de zonas de reserva natural de sierras y riberas, las ventas y fraccionamiento fraudulento de la tierra; etc. Por distintos motivos (incluso algunos opuestos), gran parte de la población se sentía afectada y coincidió en que era necesario ordenar lo que sucedía en el territorio.

Confluyen asimismo un conjunto de intereses vinculados al resguardo de la cultura y el ambiente, con formas y prioridades diferentes que se van a poner en juego en las interacciones que se suceden a lo largo del proceso. La población participa motivada por la percepción y preocupación acerca del daño ambiental inmediato y busca y toma un lugar como protagonista en la búsqueda de soluciones. Se muestra una disposición, que potencia el propio proceso, de abordar la problemática ambiental como un problema cultural, poniendo en cuestión el modo cultural predominante de entender que todo vínculo con la naturaleza es instrumental y que las acciones productivas son necesariamente de apropiación y dominio. Se trabaja en el supuesto de otro modo cultural posible de relacionamiento con la naturaleza (Morín, 2017).

En esta perspectiva relacional del Estado,

ya no se trata de hacer prevalecer el interés general, sino de hacer emerger un consenso suficiente alrededor de una visión aceptable del interés general para los que tendrán que aplicarlo en sus decisiones. Hecho que implica no centrarse más sobre la decisión sino sobre los procesos de su elaboración, sobre su puesta en práctica y sobre los resultados que de ella se obtengan (Cunill Grau, 1997, p. 232).

Así se explican las características metodológicas analizadas en el punto anterior, en un proceso de planificación y gestión estratégica local que sólo se puede gestar con el perfilamiento de estilos de gestión asociados.

El último de los factores facilitadores identificados fue la participación de un agente externo como la Universidad Nacional de Córdoba. El 83,3% de los/as entrevistados/as señaló la relevancia de la participación de los equipos de la UNC, desde un vínculo de confianza (con altibajos a lo largo del proceso en función de distintas condiciones del contexto), a partir de relaciones de escucha y respeto y demostrando operatividad y seriedad en el hacer. Este equipo estableció vínculos con el Municipio a partir de experiencias extensionistas desde el año 2008. Desde ese momento se trabajó con una modalidad

participativa. Estos contactos co-ayudaron en la construcción de una relación validadora y en la factibilidad del proceso por distintos canales: por acuerdos con el Ejecutivo Municipal, con estrategias para información, formación y aval respecto del Concejo Deliberante y por un vínculo colaborativo de trabajo con la arquitecta a cargo de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio.

Esta función que cumplen equipos técnicos externos al territorio puede entenderse de modo similar al rol que se asigna a los analistas de políticas públicas, en el marco de los enfoques postpositivistas o posempiricistas. Tal como lo enuncia Fischer, el analista de políticas públicas cumple un papel como facilitador en la deliberación del ciudadano (Fischer, 2003).

Se parte de entender que los discursos están distribuidos a través de las instituciones y entran en pugna por el reconocimiento y su configuración como discurso dominante. El agente promotor del debate debe procurar instalar en el espacio discursivo los diversos puntos de vista y posiciones de los distintos actores involucrados; cumplir un rol de asistencia a los/as ciudadanos/as en el proceso de construcción y toma de decisiones de la política, contribuir a los intercambios y empoderamiento de los actores para un mejor posicionamiento en la escena de la deliberación. Es una función que interpela a los analistas políticos (expertos de la política pública), indirectamente a los centros académicos de producción de conocimientos científicos, que muchas veces “han actuado en función de justificar y reproducir las estructuras de poder que las instituciones políticas han representado tradicionalmente” (Fischer, 2003, p. 280).

Observamos finalmente en este punto, que ese círculo virtuoso de relacionamiento entre Estado y Sociedad civil, posibilitador de este tipo de procesos, también resulta impactado en su conjunto cuando alguno de los engranajes del funcionamiento sinérgico se debilita y pierde funcionalidad. En la actualidad, después de un cambio en el gobierno municipal, el estilo de gestión se repliega para retomar prácticas centralizadas, sin interés ni disposición (más que declamativo) de sostener la alianza con el agente público Universidad; y en correspondencia acompaña una sociedad desmotivada, debilitada en su carácter participativo y colaborativo, con escaso involucramiento en la puesta en práctica y monitoreo de las regulaciones creadas en el proceso del que fueron parte. El modelo de gestión pública se reconfigura, relegando los mecanismos de la democracia deliberativa.

## **Impactos en el territorio. Herramientas para una nueva territorialidad**

La experiencia desarrollada en San Marcos Sierras resulta un caso paradigmático en cuanto a proceso y resultados alcanzados. A lo largo del proceso se fueron generando resultados concretos, en términos de la creación de normativas, figuras jurídicas y otros dispositivos de política pública que inciden en aspectos centrales de la sustentabilidad, equidad e integración socio-urbana, de modo sinérgico en lo ambiental, social y político. Se reconstruyen a continuación de modo descriptivo estos resultados bosquejando un análisis de su eficacia en la transformación de las condiciones de vida de la población.

- Creación de cinco Ordenanzas Municipales. Se elaboraron y aprobaron las siguientes ordenanzas: N° 573/09 de Declaración de la Emergencia Territorial; N° 595/09 de Ampliación de la Emergencia Hídrica; N°596/09 y 646/11 de Ordenamiento territorial; N°775/15 de Ordenamiento territorial en un proceso de perfeccionamiento, completamiento e incorporación de nuevas temáticas. Quedaron igualmente contenidos pendientes de reglamentación y abordaje que aún no han sido retomados. Estas regulaciones gozan de características no muy comunes en las legislaciones: flexibilidad, integralidad y adaptabilidad. Flexibles porque sus definiciones se adaptaron elásticamente a los requerimientos de actores muy diferentes, integrales porque abordaron nuevos paradigmas de la complejidad ambiental del territorio, desde visiones generales hasta casos específicos y adaptables porque en sus definiciones abordan a manera de paraguas, temáticas desarrolladas con especificidad o no.

Esto revela un impacto verificado del proceso en el máximo nivel/plano de lo estratégico (Giddens, 1998; Matus, 2006; Rovere, 1993) con la institucionalización de nuevas reglas, a partir de las decisiones del conjunto y para toda la población, plasmadas en instrumentos legales como lo es, una norma legislativa. El propósito de autolegislación no es utopía y la importancia de la participación no es ilusión.

- Definición colectiva de un perfil de ecopueblo y estilo serrano: Como parte de una de las ordenanzas creadas se elige una autodefinición de “ecopueblo” que incluye un conjunto de principios que construyen la identidad de la población. Se trata de objetivos que fortalecen los ejes de desarrollos elegidos: turístico y productivo de pequeña escala, la soberanía alimentaria, el bajo consumo y los aspectos de fortalecimiento de los objetivos de

desarrollo sostenible. En este mismo marco se define como estilo propio del pueblo el Estilo Serrano con lineamientos acerca de los materiales, colores y técnicas a utilizar en las construcciones. Esto apunta al reconocimiento de la herencia originaria y criolla y fomento de bioconstrucción, recuperando los rasgos autóctonos del lugar y resignificándolos en el presente.



Figura 4: Construcción colectiva del perfil identitario de la localidad. Fuente: Elaboración propia.

En esto subyace una noción de formación de política pública como política de la vida, ya no sólo como política de oportunidades vitales sino de estilos de vida, mediante la posibilidad de autodefinir en la comunidad el cómo se quiere vivir (Giddens, 1994). Es al menos una direccionalidad, una declaración de principios, no menor en una población de alta heterogeneidad social y cultural.

Dado el objetivo de la sustentabilidad, todo el proceso del planeamiento territorial va a tener contenidos vinculados a la problemática ambiental, “entendiéndola desde una perspectiva de complejidad, incluyendo la consideración de fenómenos naturales y sociales, y dentro de estos los cognitivos, económicos, políticos e ideológicos” (Morín, 2017, p.34). Se debatieron y formularon alternativas de acción desde el supuesto de otro modo cultural posible de relacionamiento con la naturaleza. Se enfrentará la problemática ambiental actual y futura, con una diversidad de instrumentos que van a regular el territorio en una perspectiva global de crecimientos orientados por zonas, de tamaños de lotes, de usos del suelo; y una perspectiva particular, de obligaciones individuales de preservación concreta de la flora local y fomento a la incorporación de diseños sustentables y usos de energías alternativas.



- Determinación por consenso de tendencias de crecimiento estructurantes de todo el territorio que consideran aspectos de sustentabilidad y de preservación de los recursos, donde se establecieron acuerdos de cómo ordenar el avance en el territorio: dónde densificar, dónde frenar la urbanización y dónde avanzar con precaución para preservar condiciones ambientales. Con el fin de establecer estas características se trabajó un paralelo con los colores del semáforo y se materializó un mapa del territorio coloreado con verde, amarillo y rojo que colabora con facilitar el ejercicio de un planeamiento urbano apto a realizarse por la comunidad toda.

- Zonificación que integra intereses privados y públicos. Se destacan: la fijación de superficie de lotes por zonas y en relación con la demanda al recurso agua; FOS y FOT diferentes para uso turístico que para el resto de los usos, evitando un desarrollo turístico desordenado y trabajando en pos del objetivo planteado inicialmente; fraccionamiento con mayores exigencias, coincidente con intereses proteccionistas, y porcentaje mayor de superficie destinada a uso público; beneficios de mayor FOS y FOT para proyectos que apliquen aspectos de arquitectura sustentable y de uso de energías alternativas.

- Mixtura y combinación flexible de usos del suelo, propias de la escala de la localidad; con determinación de las características de cada uso, previniendo impactos negativos de sobreusos o usos que afecten el carácter tranquilo y ecológico de la localidad

- Cambios y redefiniciones en los Usos Agroproductivo, Natural Protegido e Industrial, donde con el aporte de diferentes organizaciones se redefine colectivamente estos tres usos conforme a la vocación de eco-pueblo, estableciéndose a través de un proceso con mediaciones y acuerdos entre los diferentes intereses.

- Introducción del Factor Monte Nativo (FMN), nuevo factor con el que deben cumplir los proyectos constructivos. Se define con el fin de defender los servicios ecosistémicos propios del bosque nativo presente en alto porcentaje en la localidad: protección de la calidad del suelo, del microclima, de la calidad del aire, de la cantidad y calidad del agua, humidificación del ambiente etc., creando un instrumento que permite conformar un relevamiento paulatino del monte nativo existente y la recuperación del monte nativo perdido.

Otro propósito del planeamiento será la equidad con integración socio-urbana. Al menos tres dispositivos introducidos en este sentido:

- Impulso de una trama con múltiples centralidades; con el fin de enriquecer la dinámica urbana y democratizar los beneficios y el acceso a las diferentes actividades económicas.
- Determinación de fraccionamiento especial con caracteres sociales en caso de subdivisiones para I) familias residentes en San Marcos Sierras, de medios y bajos ingresos, según INDEC en los quintiles 3º, 4º y 5º, II) para afrontar los problemas habitacionales de alquiler, de conformación de nuevos hogares y el hacinamiento de hogar; III) para residencia familiar a inscribirse como bien de familia y IV) posibilitar la transferencia de inmuebles por herencia o por anticipo de herencia (donación). Este ítem no se pudo reglamentar por cambio de gestión y porque el Consejo de Ordenamiento Territorial, conformado por votación barrial, no continuó su funcionamiento.
- Limitaciones en el acceso a conexiones de agua, con la suspensión de nuevas conexiones y de factibilidad de agua para nuevos loteos, mientras no se identificasen nuevas fuentes del recurso, con disposiciones específicas para nuevas plazas turísticas, excepciones y acciones de promoción del buen uso. Esto conllevó un límite al crecimiento urbano a partir de la disponibilidad del recurso hídrico, previendo la futura expansión urbana.

Este último grupo de medidas tiene carácter redistributivo y al mismo tiempo de reconocimiento en su aporte a una territorialidad que amplía ciudadanía (Bauman, 2003; Fraser, 2008; Dubet, 2012). Cuando se limitan conexiones al servicio de agua en función de resguardar la accesibilidad y provisión de la población en general, además del criterio de racionalidad en el cuidado del recurso, se está contribuyendo a la igualdad de posiciones entre diversos grupos de población. En este mismo sentido, las medidas que generan aprovisionamiento de servicios y equipamientos colectivos en diversas zonas de la localidad y no sólo en la zona céntrica, acercan las posiciones sociales de los grupos que residen en distintas zonas de la localidad por diverso origen socio-económico.

Las medidas que contemplan requisitos más flexibles para el fraccionamiento de lotes en caso de grupos específicos con problemas habitacionales, con niveles de ingresos en los quintiles más bajos, cumplen también esta función igualadora; mientras que el otorgamiento de condiciones particulares para los hijos/as de familias autóctonas, tiene que ver con las

políticas de reconocimiento, implementaciones diferenciadas por una particular condiciones de la población que requiere atención diferenciada, en el marco de acuerdos colectivos.

Finalmente, se indaga el impacto en lo político y social, bajo el supuesto de un proceso sinérgico entre la participación ciudadana, una regulación del territorio que resulta con medidas consensuadas a favor de la sustentabilidad, la equidad y la integración socio-urbana, y el fortalecimiento del modelo asociativo de gestión, que requiere un Estado y sociedad civil fortalecidos. En este sentido, el Consejo de Ordenamiento Territorial es uno de los dispositivos más importantes para analizar. El Consejo Ciudadano de Planeación y Ordenamiento Territorial-COT es un espacio de participación ciudadana, de carácter consultivo, de asesoría y de producción de contenidos para el mejor desempeño de las políticas públicas locales de regulación del territorio. Este ámbito está convocado y coordinado por la Secretaría de Ambiente y Obras Públicas como estrategia de democratización de la gestión pública (Art. 67 de la Ordenanza Municipal N° 775/15).

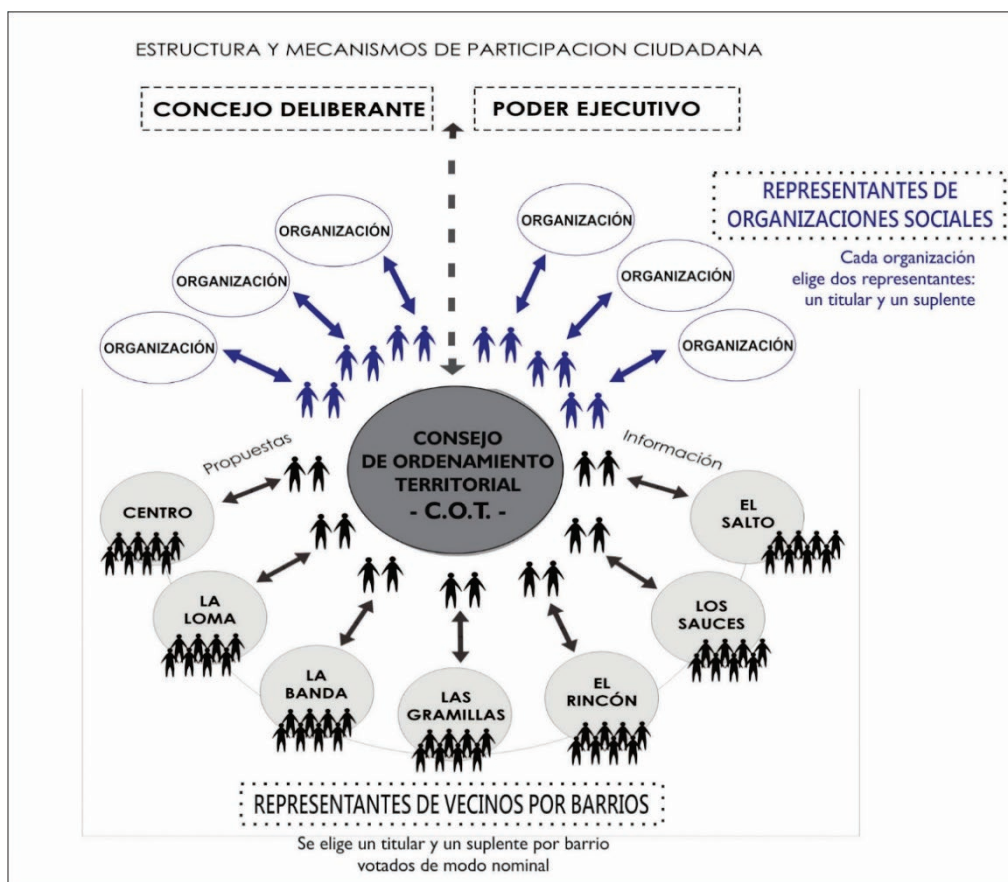


Figura 5: Estructura de participación creada en el proceso. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ordenanza Municipal N° 775/15.

El consejo ciudadano de ordenamiento territorial va a configurar una estructura de avanzada para la institucionalización del modo de gestión asociativo en el Municipio de San Marcos Sierras. Se crea por Ordenanza y su composición y funciones son debatidas y acordadas en el marco del proceso participativo de planificación y gestión territorial.

En una primera etapa, este Consejo va a cumplir sus funciones tomando lugar en los asuntos vinculados al territorio y regulados por la normativa creada. Va a fortalecer la puesta en práctica de la nueva regulación y enriquecerla en aspectos particulares que demandó su aplicación, estableciendo un proceso de intercomunicación entre el grupo de ciudadanos representantes y el poder legislativo y ejecutivo, otorgando recomendaciones en la aplicación y resolución de casos específicos.

En el transcurso del tiempo sus funciones se van a ir debilitando, especialmente desde que cambia el partido político a cargo de la gestión municipal y este cambio conlleva una nueva lógica en el estilo de gestión. De esta forma, aunque es necesario una evaluación más exhaustiva, se intuye que, aunque existan los instrumentos legales con la legitimidad dada por un proceso participativo de creación, la asociatividad como modelo de gestión local sólo es posible cuando el estilo de gestión lo posibilita. Es igualmente una hipótesis de investigación si una sociedad civil fortalecida puede desencadenar cambios en ese estilo de gestión, contando con los instrumentos legales de forma pre-existente. En San Marcos Sierras hay desmotivación por los incumplimientos observados, permaneciendo la ciudadanía en estado activo de observación del proceso, aún desde los sectores más dinámicos e involucrados en la etapa de creación de las ordenanzas. La participación ciudadana encuentra resistencias en los contextos institucionales cambiantes, pero permanece una valoración positiva y reivindicativa de los formatos de la democracia deliberativa, hay aprendizaje cívico reconocido, latente. A continuación breves fragmentos de entrevistas realizadas.

Sirvió para valorizar la participación y promoverla. Efecto multiplicador de la participación. Lo que vos no hacés, lo va a hacer otro. Todos debemos participar... sino no podés quejarte. Actividad para recomendar a todo el que quiere saber dónde vive y cuáles son las reglas... (Entrevistado 15, comunicación personal).

El mayor logro es generar un estado de conciencia a mediano y largo plazo de que hay cosas que se deben hacer. A mi entender la ordenanza no debe ser una imposición, debe ser fruto de un consenso (Entrevistado 13, comunicación personal).

Capacidad de tener la visión de las necesidades, las falencias y el ordenamiento (Entrevistado 22, comunicación personal).

Me parece que sí. Los mecanismos que tuvo este proceso, nos sirvieron. La gente que estuvo participando aprendió mucho (Entrevistado 35, comunicación personal).

Influyó positivamente. Por ejemplo: en el resguardo del patrimonio forestal, cultural y espacios de relevancia histórica y arqueológica (“los ojos del cielo”, “los morteros en el río”/listado de árboles añosos, Zonas ribereñas y zonas de riesgo). Nadie toca eso. (Entrevistado 17, comunicación personal).

Me parece que la ordenanza tiene muchas herramientas. Algunas se cumplen, otras no en absoluto. Falta control de parte del municipio, por ejemplo respecto al loteo, respecto a las zonas y horarios para ruidos. El actual ejecutivo municipal no conocía la ordenanza y dio habilitación para bar en zona II en la que está restringido el horario para ruidos (Entrevistado 35, comunicación personal).

Yo estoy muy desconectado... pero no sé pero, son dinámicas muy feudales. Creo que nunca el municipio se planteó una dinámica abierta –de comunicar sobre la toma de decisiones. Es un vicio de las democracias delegativas (Entrevistado 36, comunicación personal).

Influyó desnudando conflictos de intereses sectoriales y definiendo un rumbo claro en un momento crítico de alianza de los miembros de la industria turística (Entrevistado 16, comunicación personal).

## **Bibliografía**

Arroyo, D. (1997). Estilos de Gestión y políticas sociales municipales, en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Universidad Nacional de Buenos Aires.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bonilla Alguera, G. (2015). *Participación deliberativa, procesos legislativos y legitimidad democrática*. Fontamara.

Bauman, Z. (2003). *Comunidad. En búsqueda de seguridad en un mundo hostil*. Editorial Siglo XXI.

Castoriadis, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad. Vol.1 Marxismo y teoría revolucionaria*. Tusquets.

Cerón Rincón, L. A. y Camacho Celis, M. (2010). Cap. 9: El Enfoque Discursivo y deliberativo de Frank Fischer: Una lectura de Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices, en André-Noël Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas* (pp 253-284). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Grupo de Investigación de Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD / Nueva Sociedad.

Dillon, B. (2017). *Territorios Empetrolados. Las geografías del suroeste de La Pampa en la ribera del río Colorado*. EdUNLPam.

Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, (239), 42–50.

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, (6), 83-99.

Giddens, A (1995). *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.

Giddens, A. (1998). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Edición Cátedras

Lopes de Souza, M. (1995). O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento, en De Castro, Da Costa Gomez, y Lobato Correa (Eds.), *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand Edit.

Habermas, J. (1994). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus.

Habermas, J. (1994). *Tres modelos normativos de democracia. En La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Ed. Paidós.

Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comp.) (2008). *Territorios en Construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Centro Integral Comunicación.

Matus, C. (2006). *Método Altadir de Planificación Popular*. Lugar Editorial.

Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa.

Morín, E. y Delgado Díaz, C. J. (2017). *Reinventar la Educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*. Ediciones desde Abajo.

Pascual, J. M. (2001). *De planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Ed. Elemts de Debat Territorial.

Rodríguez, E. M. y Taborda, M. A (2010). *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991 -2007*. Editorial Brujas.

Rodríguez, E., Taborda, A., Eula, M., Camisasso, M. y Maniaci, A. (2016). *Planificación estratégica. Fundamentos y herramientas de actuación*. Editorial Brujas.

Rovere, M. (1993). *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*. Edición OPS / OMS.

Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge University Press.

Santos, M. (1996). *De la Totalidad al Lugar*. Oikos-Tau.

DIVERSIFICACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS TURÍSTICOS URBANOS COMO ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD. PROGRAMAS “DE BARRIO” EN CIUDAD DE MÉXICO Y CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Luciana Rodríguez<sup>1</sup>

### Resumen

La presente ponencia se propone indagar, de manera comparativa, en una serie de planes y programas recientes –conjuntamente con su marco normativo– destinados al desarrollo de la actividad turística en las Ciudades de México y Buenos Aires. El interés del trabajo radica en explicar por qué, aunque se trata de ciudades e incluso países con tradiciones turísticas diferentes, los programas formulados poseen lineamientos discursivos y estrategias territoriales similares: la diversificación de la oferta turística, en pos de incrementar la competitividad a nivel internacional, y la descentralización de la misma, como forma de distribución territorial-económica equitativa. Lo que, resumidamente, se traduce en el desarrollo de nuevos productos turísticos en barrios alejados de las centralidades tradicionales. Desde este panorama, y entendiendo al turismo como una actividad que, de manera creciente, cristaliza los criterios de los modelos de gobernanza empresariales, la ponencia contribuye a explicar las vinculaciones, y contradicciones resultantes, que establecen las estrategias de turismo adoptadas en ambas ciudades.

**Palabras clave:** Productos turísticos, competitividad, ciudades latinoamericanas.

### Introducción

Desde el momento en que el turismo se incorporó en las agendas públicas de México y Argentina, hacia finales de la década del 20, ha respondido a una concepción positiva de la actividad como generadora de riquezas. Desde esa noción ha sido clave, además, su rol como

---

<sup>1</sup> [arqlucianarodriguez@gmail.com](mailto:arqlucianarodriguez@gmail.com), CONICET – Instituto de Geografía Romualdo Ardissonne (FFyL, UBA).



recurso para la construcción de cierta imagen de lugar, un medio a través del cual se difundían atributos sobre el país que se quería mostrar al exterior, pero también hacia la propia ciudadanía. Así, acompañando la idea de progreso en ambos países, el turismo estuvo inicialmente ligado a la idea de elemento civilizador, en oposición al período de la Revolución Mexicana o instando a la población a recorrer y familiarizarse con el extenso territorio argentino. Concepción que se pudo concretar a través de la publicidad impresa, por un lado, y del desarrollo de infraestructura de transporte y grandes obras públicas, por otro. Su epicentro: las ciudades capitales, que hacia la segunda mitad del siglo XX, encarnaban la imagen de modernidad que se quería difundir para el mundo.

Actualmente, sin embargo, la concepción positiva de la actividad turística ya no se presenta, en términos discursivos, como sinónimo de progreso y civilidad, sino más bien, como un recurso que permite palear problemas urbanos como movilidad, desempleo o inseguridad. Un medio (y un derecho) que permite mejorar la calidad de vida de los habitantes a partir del supuesto derrame económico que genera; al tiempo que persiste su empleo para la construcción de una imagen de lugar, aunque ahora ajustada a nuevos estándares globales: cosmopolita, creativa, segura, de calidad, etc. En este sentido, en los planes de desarrollo turístico parece persistir aquel ideal de urbe moderna a la altura de los requerimientos de competitividad internacional, de la misma manera que en el pasado. Dos metas se presentan en las agendas gubernamentales de ambos países como los medios para conseguirlo: la diversificación y la descentralización de la oferta turística, propiciando el contacto con las tradiciones o espacios locales auténticos, idea que suele asociarse al fortalecimiento de la identidad nacional.

Como punto de partida para este trabajo, a nivel de las ciudades capitales de México y Argentina, advertimos que estas metas encuentran su correlato territorial en la colonización de áreas urbanas alejadas de los centros tradicionales –descentralización de la oferta– y en la capitalización de ciertas prácticas allí desarrolladas (desde festividades religiosas hasta actividades comerciales). Si bien el fomento de las tradiciones culturales siempre estuvo presente en estas ciudades, e incluso la visita a las mismas con fines de compras,<sup>2</sup> los planes y programas desarrollados en años recientes parecen dar cuenta de una renovada valoración de la cultura como recurso (Yúdice, 2002). La intención, por parte del sector público, de

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Plan Federal de Turismo 1984, en Bertonecello (1996).

incorporar sitios de carácter barrial y, por tanto, alejados de las centralidades urbanas emblemáticas, como forma de conectar a los visitantes con el paisaje y prácticas locales, pero también de diversificar su oferta turística, es análoga en ambos casos.

Una dinámica que se enmarca en los cambios que políticas urbanas de las Ciudades de México y Buenos Aires vienen experimentando durante las últimas décadas, de la mano de formas de gobernanza orientadas hacia criterios empresariales. Así, actualmente encontramos estrategias convergentes como medios para diversificar y descentralizar la oferta, basadas en criterios de competitividad, gran protagonismo del sector privado y flexibilización de los instrumentos de gestión. De esta forma, tal como señala Delgadillo (2014), aunque sus gobiernos corresponden a orientaciones políticas distintas, impulsan planes y programas urbanos con evidentes similitudes.

En este sentido, la presente ponencia propone contribuir al entendimiento de las estrategias adoptadas recientemente en relación al turismo, en las Ciudades de México y Buenos Aires, desde el análisis comparado de dos programas orientados al desarrollo del turismo en barrios alejados de las centralidades tradicionales. Para ello, en primer lugar, se establece el marco teórico que sustenta el desarrollo del trabajo. Luego se analizan comparativamente los planes de turismo más recientes conjuntamente con su marco legislativo, tanto del ámbito nacional como local, a fin de constatar la existencia de un correlato discursivo entre los mismos y la vinculación de los lineamientos propuestos con criterios de gobernanza empresarial. Finalmente, se analizan, de manera específica, los programas vinculados a la temática de turismo en barrios, con el objetivo de determinar la traducción territorial de los lineamientos enunciados.

### **Los nuevos productos turísticos urbanos**

A nivel teórico, proponemos analizar el fenómeno expuesto anteriormente a partir de ciertas conceptualizaciones de relación dialéctica. Por un lado, la creciente importancia atribuida a las vivencias y el involucramiento activo de los visitantes en las prácticas cotidianas de los ciudadanos. Nos referimos a la búsqueda de experiencias auténticas por parte de los turistas, en tanto construcción social, no como una cualidad medible de lo que se

visita, sino como el resultado de creencias, ideologías, contexto, etc.<sup>3</sup> Una noción que se asocia, a su vez, al turismo creativo: “un desplazamiento hacia formas activas de consumo antes que las pasivas, y un énfasis en la cultura intangible o viva en lugar del patrimonio cultural tangible, estático” (Richards, 2011, p. 1237).<sup>4</sup>

De esta forma, acompañando al uso de recursos culturales tangibles, que en muchos casos caracterizan a las estrategias urbanas asociadas al turismo (activación patrimonial de edificios, creación de hitos urbanos, embellecimiento del espacio público en centros históricos, etc.), presenciamos, en años recientes, un incremento en el uso de recursos intangibles como parte de dichas estrategias. Aunque estas modalidades conviven, las prácticas estéticas cotidianas, como música, relatos, cocina, costumbres, etc. son, cada vez más, capitalizadas como recursos para el turismo, contribuyendo a la transformación de la “cultura como recurso” –absorbida por la racionalidad de la economía y legitimada en base a su utilidad– y, por tanto, con prioridad en su gestión, conservación, acceso, distribución e inversión (Yúdice, 2002, p. 15-16).

Desde este enfoque, la actividad del turismo puede ser entendida como un nuevo recurso en la reestructuración económica de las ciudades, “constituyéndose en un sistema de producción específico cuya particularidad es la incorporación de lugares al proceso de acumulación capitalista bajo la categoría de productos” (Gómez Schettini *et al.*, 2011, p. 1030), los que proporcionan nuevas oportunidades para la generación de rentas en virtud de sus cualidades espaciales. Tal como lo señala Pradilla Cobos (2014), en el marco del actual patrón de neoliberalización económica, la mercantilización en las ciudades latinoamericanas se articula de manera compleja con la privatización de los elementos de la estructura urbana, a partir de la intervención del Estado. Es así como, en América Latina, las dinámicas integradas al desarrollo de nuevos productos turísticos, no pueden ser pensadas sin el apalancamiento del Estado; entre otros factores, debido a “las políticas promocionales públicas que los consideran ámbitos de desarrollo económico y urbano en la terciarización asumida como vocación de las ciudades” (Pradilla Cobos, 2014, p. 50).

En este sentido, de acuerdo con Harvey (1989, p. 385), el turismo (una de las temáticas predilectas para las economías urbanas en dificultad) se vuelve una actividad que

---

<sup>3</sup> Ver Cohen (1988).

<sup>4</sup> En este artículo el autor realiza un recorrido extenso sobre las definiciones de turismo creativo.

permite el desarrollo de fragmentos urbanos, proyectos que ejercen “atracción social y política” a partir de su atraktividad, aunque se trate de acciones efímeras en relación a problemas urbanos de base o estructurales. Al respecto, además, Hall (2000) habla de una reducción de la intervención directa del Estado en la oferta turística, con un mayor énfasis en la colaboración público-privada. A su vez, soslayando a las políticas urbanas clásicas, asociadas a planes normativos y visiones globales de la ciudad, para que la ciudad se adapte flexiblemente a las tendencias del mercado, las estrategias no vinculantes se presentan como las más adecuadas, en la medida en que reducen el control estatal (Vainer, 2000).

Fue esta mirada la que propició el desarrollo de un modelo de gobernanza que prioriza las alianzas público-privadas de carácter empresarial, porque su ejecución y diseño son especulativos –están sujeto a los vaivenes del mercado–, donde los gobiernos locales ganan el rol de “socios estratégicos” de negocios (Jessop, 2002, p. 454), en contraste con el planeamiento racional de las décadas anteriores. Desde este paradigma, la gestión de las ciudades adopta criterios empresariales de eficiencia, competitividad, atraktividad, equidad territorial y participación ciudadana, como principios rectores de las políticas urbanas (Borja y Castells, 1997; Fernández Güell, 1997). En otras palabras, para que las ciudades logren articularse al sistema de flujos de capital (y, por tanto, no queden marginadas del desarrollo) los objetivos que deben perseguir sus planes son la competitividad (para ello las ciudades deben ser singulares y notables), la participación ciudadana (para tener legitimación social) y el compromiso de los principales actores urbanos a través de la cooperación público-privada (Pascual i Esteve y De Forn y Foxá, 1999).

Un planteo que permite explicar, además, por qué aunque dentro de la política turística –conjunto de actividades, decisiones y procesos para alcanzar objetivos en relación al turismo– los instrumentos que pueden emplearse para articular y lograr objetivos son de índole variada: organizativos, normativos, fomento, conocimiento y comunicación (Velasco, 2016); es este último, y específicamente la promoción de los lugares a través del marketing urbano, el que cobra especial difusión y relevancia en las agendas gubernamentales actuales. Desde esta mirada, los lugares turísticos promocionados por el sector público, se vuelven productos, en la medida en que están sujetos a operaciones de marketing para su comercialización –aunque esto no implique una transacción económica directa.

## Las estrategias de los gobiernos locales en años recientes

En la transición a los años 90, las ciudades de México y Buenos Aires comienzan a experimentar transformaciones en relación a su forma de administración: el reacondicionamiento de sus herramientas para consolidar un modelo de gestión estatal, idea que Harvey (1989) tempranamente resumió como el pasaje del gerencialismo al empresarialismo urbano. Esto se ve reflejado en el profuso desarrollo de planes y programas orientativos, que asumen la competitividad de estas ciudades como uno de sus objetivos principales, en el marco de la descentralización de funciones del Estado y el cambio en el estatus jurídico de las mismas, reconociendo su autonomía.<sup>5</sup> A su vez, la visión positiva del turismo como impulsor del desarrollo –legitimándose en discursos que apelan a su capacidad de generar empleo, atraer divisas internacionales o disminuir las desigualdades regionales (Almirón *et al.*, 2008), sumada a individualización y personalización de la actividad producto de los cambios en los estilos de vida, se convierten en el fundamento de estas estrategias de gestión. Así, la diversificación y descentralización de la oferta turística son asumidas como recursos necesarios para la competitividad internacional, incluso en el marco de orientaciones políticas diferentes: izquierda en Ciudad de México y centro-derecha en Buenos Aires.<sup>6</sup>

De acuerdo con Sánchez y Gutiérrez (2016), a partir de la década del 90 comienza la descentralización de las funciones de la Secretaría de Turismo de México (SECTUR), estimulándose la participación de los gobiernos estatales y del sector privado, con menor intervención del Estado. Basada en una concepción del turismo como recurso para elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes, en el año 1992 se sanciona la nueva Ley Federal de Turismo. Esta estableció la creación de un órgano encargado de las funciones turísticas en cada entidad federativa y en los municipios turísticos, y dio paso también a la transferencia de diferentes funciones del sector (Presidencia de la República,

---

<sup>5</sup> En 1997, por primera vez en su historia, los ciudadanos del Distrito Federal pudieron elegir a sus autoridades ejecutivas. En enero de 2016, se produce la reforma política del Distrito Federal, modificaciones legislativas con las que la ciudad obtuvo un estatus político semejante al de las entidades federativas del país, cambiando su nombre a Ciudad de México.

Después de la reforma constitucional de 1994, que permitió la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, hasta entonces regida por el gobierno nacional, en el año 1996, por primera vez en su historia, sus ciudadanos pudieron elegir Jefe de Gobierno.

<sup>6</sup> Desde 1997 el gobierno de la Ciudad de México estuvo liderado por el Partido de la Revolución Democrática (PDR), de ideología de izquierda, continuando en la actualidad con el Partido Morena. Mientras que desde la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno estuvo liderado por la Unión Cívica Radical (UCR) y Frente Grande (FR) de orientaciones centro/centro-izquierda y la Propuesta Republicana (PRO) de centro-derecha.

1992). A su vez, como antecedente temprano, el Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994 comienza a reconocer el impacto de la globalización y de la competencia internacional en el turismo mexicano, por lo que va a proponer, entre otros objetivos, el fortalecimiento de la identidad nacional como mecanismo para generar competitividad (Molina, 2007).

De la mano de los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo<sup>7</sup> y sus respectivos Programas Sectoriales de Turismo (1995-2000, 2001-2006, 2007-2012, 2013-2018), las estrategias de diversificación y descentralización de la oferta, como recurso de competitividad, se van consolidando. En este sentido, dentro del diagnóstico del último Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, se señalaba como “factores que debilitan la competitividad del sector turístico” a la concentración de la oferta turística del país (deficiente distribución territorial), lo que también impactaba en la poca captación de segmentos de mercado (SECTUR, 2013, s/n). Al mismo tiempo, entre los objetivos del plan se instaba a “fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística”, a través de estrategias de diversificación de la misma, en cuyos lineamientos la “identidad” (aunque sin mayores especificaciones) se presentaba como parte del modelo de desarrollo turístico deseable (SECTUR, 2013, s/n).

En la esfera local, por su parte, después de las primeras elecciones del Distrito Federal en 1997, se sanciona la Ley de Turismo del Distrito Federal de 2010, que estableció las funciones de su Secretaría de Turismo (SECTUR DF, que después de la reforma política de 2016 sería SECTUR CDMX).<sup>8</sup> Entre los principales lineamientos de la Ley, también se menciona el “fortalecimiento de la competitividad turística del Distrito Federal” (Distrito Federal, 2010). Aunque sin alusión explícita a la diversificación de la oferta, sí incorpora como instrumento a las “Zonas de Desarrollo Turístico Local Prioritarias”, entendidas como aquellas áreas que por sus “características naturales, ecológicas, históricas o culturales, constituyan un atractivo turístico que coadyuve al crecimiento económico de una zona, o bien, aquella que cuente con la potencialidad para desarrollar actividades turísticas” (Distrito Federal, 2010). En el Reglamento de esta Ley, las Zonas de Desarrollo encuentran un

---

<sup>7</sup> Documentos del poder Ejecutivo, donde se establecen los objetivos y estrategias para el desarrollo del país, comprendiendo el período de cada mandato presidencial.

<sup>8</sup> La denominación “CDMX” surge en aquel momento, por parte de las autoridades locales, como parte de una estrategia de *marketing* orientada al desarrollo de la nueva marca-ciudad.

correlato directo, al menos en su definición, con los mencionados “Barrios Mágicos” (concepto que se ampliará más adelante) (Distrito Federal, 2012).

Esta Ley y su Reglamento, fueron los sustentos legislativos principales del último Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 de CDMX, elaborado también bajo criterios de gobernanza empresarial (competitividad, participación ciudadana y cooperación público-privada), con alusión directa a su flexibilidad “para enfrentar las circunstancias cambiantes de una gran comunidad como nuestra Ciudad” (SECTUR DF, 2013, p. 11). Basándose en la concepción del turismo como motor de progreso y fuente de divisas, el documento establece que la principal función de la actividad turística es económica y reestructurante del territorio –en tanto incide en el espacio urbano, paisaje, imagen y atractivos– y que, además, permite hacer rentables (social y económicamente) a las grandes inversiones públicas (SECTUR DF, 2013).

Cabe destacar, en concordancia con los conceptos desarrollados en el apartado anterior, que la pregunta que ordena este programa es “¿qué tan competitiva es la Ciudad de México en materia turística?” (SECTUR DF, 2013). En relación a ella, y retomando los principales resultados de la Agenda de Competitividad Turística de 2013, el documento establece la necesidad de diversificar la oferta turística en todas las zonas que integran el Distrito Federal, en pos de aumentar la competitividad a través de productos y experiencias únicas y singulares (SECTUR DF, 2013). En este sentido, dentro de sus ejes estratégicos, plantea la ampliación de la oferta turística a través del desarrollo y fomento de nuevos productos, y la redistribución territorial de la actividad en pos de desarrollar “una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa” (SECTUR DF, 2013, p. 58).

Por su parte, en Argentina, la nueva Ley Nacional de Turismo se promulgó en 2005. Considerando al turismo como “una actividad socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo del país”, en sus dos primeros artículos, contempla aspectos similares a la Ley Federal de Turismo mexicana (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2005) (Cuadro 1). En el marco de esta Ley, se crea el Instituto de Promoción Turística (INPROTUR), un ente público-privado encargado de desarrollar programas y estrategias de fomento del turismo receptivo internacional, a través de la promoción de la marca país, con el objetivo de “difundir nacional e internacionalmente los factores diferenciales de nuestro país

a partir de cuatro escenarios comunicacionales: turismo, cultura, inversiones y comercio internacional” (INPROTUR, 2016).

Apoyado en este marco normativo, en 2005 se elaboró la primera versión del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable a nivel nacional con proyección a 2016,<sup>9</sup> impulsado por la Secretaría de Turismo de la Nación, bajo el objetivo principal de fijar las estrategias de desarrollo turístico de Argentina. Basado también en la participación ciudadana y el asociacionismo público-privado (“fortalecimiento del tejido empresarial nacional”), dentro de los bloques que organizaron el plan, cabe destacar el “desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional” a través de la consolidación de destinos y productos actuales y la promoción de aquellos emergentes (Secretaría de Turismo, 2005). En este sentido las estrategias definidas para el desarrollo de la oferta aludían, explícitamente, a la diversificación y descentralización de atractores, destinos y productos (Secretaría de Turismo, 2005).

En la Ciudad de Buenos Aires, fue recién con su autonomía en el año 1996, que se inicia una valoración diferente y positiva del turismo como actividad económica, cobrando aun mayor importancia después de la devaluación del año 2002 (Gómez y Zunino Singh, 2008). En 2001 (anterior a la Ley Nacional de Turismo) se crea la Ley de Turismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificando la idea del posicionamiento de la ciudad como “producto turístico competitivo”. Una Ley que, además, busca “satisfacer las expectativas del mercado a través de la búsqueda de nuevos recursos turísticos que contribuyan al enriquecimiento del patrimonio y a la diversificación de la oferta turística” (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001). En este sentido, y de manera análoga a la Ley de Turismo de la Ciudad de México, propone la figura de “lugares turísticos de desarrollo prioritario” entendidos como aquellos sitios que por sus características naturales, histórico-patrimoniales o culturales pueden constituir un atractivo (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001).

Posteriormente, coincidiendo con el gobierno de la Propuesta Republicana (PRO), en 2007 se crea el Ente de Turismo de la Ciudad (ENTUR), dependiente de la Secretaría General y Relaciones Internacionales. Con él comienza una importante estrategia de promoción

---

<sup>9</sup> En 2014 se aprobó la segunda actualización del plan “Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025”.



turística orientada a “consolidar el crecimiento turístico, mejorar la estructuración de los productos turísticos, aumentar el ingreso en una proporción mayor al volumen de llegadas por turismo y diversificar las áreas turísticas de la ciudad” (Rodríguez *et al.*, 2011, p. 109). Así, la Ciudad de Buenos Aires se convirtió en objeto de una fuerte campaña de promoción turística encarada el gobierno local, orientada a reforzar el crecimiento del turismo receptivo y a atraer inversiones promoviendo una cierta imagen de ciudad.<sup>10</sup> Desde este momento, el sector público comienza a desarrollar una serie de planes orientativos, aunque pocas veces específicos de turismo, que lo incluyen a partir de un espectro de temas más vasto y de discursos sobre el posicionamiento, imagen y atributos competitivos de la ciudad: Plan Estratégico de Cultura de Buenos Aires 2001, Plan Estratégico Buenos Aires 2010 y Plan Estratégico Buenos Aires 2016, con perspectiva metropolitana.<sup>11</sup>

Dentro de los ejes estratégico de este último plan, elaborado por el Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad, se hace mención a la capacidad del turismo para generar puestos de trabajo “sin mayores requisitos”, en los que la cooperación público-privada adquiere especial relevancia promoviendo el posicionamiento de la ciudad en el exterior (CoPE, 2011, p. 171). Sin embargo, aunque menciona la diversificación de la oferta turística en el marco del fortalecimiento de la identidad cultural y el respeto por su diversidad (CoPE, 2011), al no tratarse de un plan específico para la actividad en cuestión, difiere de los otros instrumentos analizados. No obstante, en el eje “Ciudad del Mundo”, propone el desarrollo de la marca ciudad asociada a atributos tangibles (relacionados con elementos construidos y otros propios de la condición geográfica de la ciudad), pero, principalmente, a atributos intangibles como las cualidades de la población (creatividad, carácter abierto y cosmopolita, diversidad, hospitalidad y multiculturalidad), de la economía (oportunidad de negocios y costos competitivos), del estándar de vida en la ciudad (alta calidad de vida – similar al de las ciudades más desarrolladas del mundo– y sustentabilidad) y de la cultura (gastronomía, tango y música popular, tradición gaucha, expresiones culturales y patrimonio

---

<sup>10</sup> De acuerdo a datos aportados por la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA, s/f), los pernóctes de turistas extranjeros (no residentes) en la CABA se incrementaron de 11.840.755 en el año 2005 a 17.648.981 en 2017 –con un pico de 21.427.575 en 2011–; siendo, durante ese período, la participación promedio de la ciudad en el total de pernóctes del país de un 62%.

<sup>11</sup> Actualmente el Plan Estratégico Buenos Aires 2030 se encuentra en proceso de desarrollo, ver “Hacia el Plan Estratégico Buenos Aires 2030. Estrategias para avanzar en la planificación participativa” en: <https://docplayer.es/24046234-Hacia-el-plan-estrategico-buenos-aires-estrategias-para-avanzar-en-la-planificacion-participativa-hacia-el-plan-estrategico-buenos-aires.html>

cultural) (CoPE, 2011). Un elemento importante en relación al desarrollo del turismo creativo en la ciudad.

	<b>MÉXICO</b>	<b>ARGENTINA</b>
<b>Lineamientos ppales.</b>	<b>Nueva Ley Federal de Turismo (1992)</b>	<b>Nueva Ley Nacional de Turismo (2005)</b>
DESARROLLO ECONÓMICO	Turismo como recurso para elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes	Turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. Recurso para desarrollo social, económico y cultural
CREACIÓN DE NUEVOS RECURSOS	Propone determinar los mecanismos para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales	Propone la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales
SECTOR PRIVADO	Fomenta la inversión turística de capitales nacionales y extranjeros y el desarrollo de los mecanismos para la participación del sector privado y social	Actividad generadora de divisas, en este sentido el sector privado es un aliado estratégico del Estado. Establecer los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad
DERECHO SOCIAL	Promoción del turismo social y fortalecimiento del patrimonio histórico y cultural	Turismo como derecho social
<b>Lineamientos ppales.</b>	<b>Programa Sectorial de Turismo 2013-2018</b>	<b>Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable</b>
EQUILIBRIO TERRITORIAL	Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico	Desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional
COMPETITIVIDAD	Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico	Consolidación institucional para el aumento del desempeño del sector
IDENTIDAD	Impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social	La sustentabilidad, orientada a la conservación y el respeto por la identidad
SECTOR PRIVADO	Fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos	Sistema de incentivos para el desarrollo turístico
	<b>CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>
<b>Lineamientos ppales.</b>	<b>Ley de Turismo del Distrito Federal (2010)</b>	<b>Ley de Turismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2001)</b>
PLANIFICACIÓN	Ordenamiento territorial turístico	Impulso del crecimiento turístico planificado
INSTRUMENTOS	Zonas de Desarrollo Turístico Local	Lugares Turísticos de Desarrollo Prioritario
CALIDAD	Acciones y programas que mejoren la calidad de la infraestructura, el patrimonio y los servicios turísticos	Mejora de la calidad de vida de los residentes y de la conservación y preservación del patrimonio natural, histórico y cultural
ACTORES SOCIALES (se incluye al sector académico)	Celebrar y suscribir convenios o acuerdos de coordinación, así como convenios o acuerdos de concertación con organizaciones del sector privado, social y educativo	Fomento y apoyo de la iniciativa pública, privada y académica
SECTOR PRIVADO	Informar y orientar a los prestadores de servicios turísticos en materia de normatividad, acceso a financiamientos y estímulos, participación en los programas y reconocimientos	Medio para el crecimiento económico y social, generando condiciones favorables para la iniciativa y desarrollo de la inversión privada
POSICIONAMIENTO Y COMPETITIVIDAD	Fortalecimiento de la competitividad turística del Distrito Federal	Posicionamiento de la Ciudad como producto turístico competitivo en el ámbito del Mercosur y el Mundo
INFORMACIÓN/ EDUCACIÓN	Difundir información de atractivos turísticos, servicios y prestadores de servicios turísticos	Conocimiento de los recursos disponibles y la realización de campañas educativas

Cuadro 1: Resumen de los principales lineamientos expuestos en los instrumentos analizados. Ciudad de México y Ciudad de Buenos Aires. Nota: No se incluyó el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 ni el Plan Estratégico Buenos Aires 2016, por no considerarse análogos para su comparación. Fuente: Elaboración propia.

## **El turismo llega a los barrios**

En congruencia con los planes y programas nacionales y locales, las Ciudades de México y Buenos Aires viene siendo objeto de diversas estrategias que buscan ampliar su oferta turística, en pos de incrementar la competitividad a nivel internacional, y la descentralización de la misma, como forma de distribución territorial-económica equitativa. En este marco, nuevamente encontramos convergencias en las estrategias empleadas para el logro de esos objetivos: programas centrados en el desarrollo de nuevos productos turísticos en barrios alejados de las centralidades tradicionales. A continuación nos proponemos analizar estos programas, en donde la idea de diversificación y descentralización convergen como respuesta a problemas socio-espaciales, de la mano del fortalecimiento o rescate de la identidad local.

### *Programa Turismo de Barrio en Ciudad de México*

En el año 2011, el SECTUR DF lanzó el Programa de Barrios Mágicos, que tomó como antecedente el difundido Programa Federal de Pueblos Mágicos iniciado en 2001.<sup>12</sup> De acuerdo al Reglamento de la Ley de Turismo del Distrito Federal (Distrito Federal, 2012), se entendía por Barrios Mágicos Turísticos a aquellas

áreas territoriales de las Delegaciones, que por sus características naturales, ecológicas, históricas o culturales, poseen identidad propia, y cuyos habitantes tienen un sentido de pertenencia y comparten elementos culturales como mitos, leyendas, historias, hechos trascendentes y costumbres, que emanan de sus raíces y se manifiestan en sus relaciones sociales, identificándose como atractivos turístico.

Así, con 21 barrios declarados, localizados principalmente en el centro-poniente de la ciudad (Figura 1), el programa pretendía descentralizar la oferta turística de la ciudad hacia sectores más alejados, apelando a sus atributos materiales e inmateriales:

---

<sup>12</sup> “Diseñado para promover el turismo cultural, independientemente de la especialización turística de cada Estado, buscando impulsar la imagen urbana, y las ciudades que tengan un patrimonio histórico y arquitectónico” (Velázquez García, 2013, p. 102).

El objetivo general es ampliar la oferta turística de la Ciudad de México, mediante la creación de nuevos productos turísticos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada Barrio Mágico Turístico, a través de la creación de empleos e incrementar la derrama económica, recuperar los espacios urbanos y desarrollar el tejido empresarial relacionado con el turismo. (SECTUR DF, 2011, p. 51).

A principios de 2019, con el inicio de la nueva gestión de la ciudad y siguiendo algunos de los lineamientos de aquel programa,<sup>13</sup> se lanzó Turismo de Barrio. Se trata de un proyecto planteado a mediano y largo plazo, desarrollado por el SECTUR CDMX, con el objeto de generar nuevos productos turísticos en nueve alcaldías del sector oriente de la ciudad: Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, parte de Coyoacán, Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac. De acuerdo con el Secretario de Turismo, Carlos Mackinlay Grohmann, es común a estas alcaldías una menor integración social, problemas de movilidad, inseguridad, deficiencia de espacios verdes y mayor desempleo que el resto de la ciudad, aunque cuentan con posibilidades para desarrollar “experiencias turísticas” relacionadas al encuentro del visitante con las formas de vida de la gente, el barrio, la gastronomía, los oficios, etc. (Mackinlay Grohmann, 2019).

Lo que pretendemos es que los beneficios del turismo en la CDMX se vayan a las zonas que han sido marginadas del desarrollo turístico (...) donde no hay tanto patrimonio tangible ni oferta hotelera, pero sí una gran posibilidad de desarrollar ofertas turísticas ligadas a la vida del barrio, los oficios, talleres y la gastronomía. Eso es algo que busca el turismo nacional e internacional, ver cómo vive la gente y no sólo quedarse en un hotel (Mackinlay Grohmann, 2019).

De acuerdo al titular de la Dirección de Desarrollo de Proyectos Turísticos del SECTUR CDMX (DDPT), sobre el origen del programa:

Para contrarrestar un poco esto [la inseguridad] hay que ser más incluyentes. Entonces, en ese ser incluyente, una de las grandes políticas era: ¿cuáles son las zonas menos turísticas de la ciudad? El sur-sur y oriente (...) un sector urbano muy denso, muy interesante, pero también con condiciones que no son las mejores (Victor Salas Castilla, comunicación personal, 20 de junio de 2019).

---

<sup>13</sup> A pesar de la ambición de este programa, no se registra información (diagnósticos o evaluaciones) sobre los sus resultados.

Para su ejecución, el SECTUR CDMX plantea asistencia técnica, capacitación y acompañamiento, a fin de “crear figuras barriales” a partir del desarrollo de nuevas habilidades y destrezas en la población local: cocineras tradicionales, promotores turísticos barriales de la gastronomía, ecoturismo, cultura, arte urbano, religión, etc. (SECTUR, 15 de marzo de 2019). Además del beneficio planteado para la población de las alcaldías –se menciona con frecuencia la reducción de la inseguridad–, también se plantea el aumento de visitantes extranjeros a la ciudad (ya que actualmente la composición es de 77% nacionales contra 23% de extranjeros). El programa se completaría con la iniciativa de las alcaldías para el desarrollo de obras de infraestructura y embellecimiento urbano de calles, banquetas y luminarias (Gómez Flores, 2019).<sup>14</sup>

No obstante, las estrategias materiales en las que se traducirían estos objetivos parecen distar de la aparente escala y distribución territorial equitativa enunciada. Para el caso de Iztapalapa, por ejemplo, se habla de convertir la Central de Abasto (principal mercado de la zona metropolitana del Valle de México) en un espacio de congresos y convenciones, conjuntamente con la promoción de recorridos al Cerro La Estrella (escenario del evento de La Pasión de Cristo realizado cada año), del Festival de Tapetes Florales en Santa Cruz Meyehualco y del Carnaval de los Ocho Pueblos de Iztapalapa (Gómez Flores, 2019). Para Iztacalco, por su parte, La Nueva Viga (mercado de pescados y mariscos considerado el más grande de América Latina) se transformaría en un corredor gastronómico a “completarse” con otros segmentos turísticos, contemplando además continuar con el rescate de la Ermita histórica, el área de conservación de Sierra Catarina y parques “habitados por indigentes” (Gómez Flores, 2019).

En este sentido, desde el SECTUR CDMX comentaban que efectivamente la estrategia territorial propuesta apunta a sitios muy específicos, a través de polígonos de actuación que contengan hitos con fuerza barrial (ya sea la historia, festividades, atractivos materiales, etc.) y que permitan plantear recorridos en distancias caminables. La idea es, a su vez, que estos polígonos estén conectados por avenidas, permitiendo la movilidad entre unos

---

<sup>14</sup> La financiación del proyecto provendría, mayormente, del impuesto por hospedaje administrado por el Fondo Mixto de Promoción Turística –Mackinlay mencionó que 15 millones de pesos mexicanos irían destinados al programa–, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y recursos del Fondo para el Desarrollo Social (FONDESOS), entre otras.

y otros a través de la gestión de los tour-operadores. Como ejemplo, se explicaba sobre el polígono en el sector de Culhuacán (Figura 2):

Todo este polígono parece caprichoso, pero responde a la realidad. Estos eran pueblitos que se “comió” la ciudad y que tienen una gran tradición de fiestas o particularidades barriales. Culhuacán es bastante grande, pero los pueblos originarios son estos [señala sectores más pequeños]. Aunque el paisaje en algunos barrios o colonias no es muy alentador, pueden tener una traza totalmente de platos rotos, o una pequeña iglesia con su cementerio local; más allá de visitar un sitio, se trata de ofrecer experiencias. Mucho tiene que ver con la gastronomía o las festividades, fiestas patronales, y bueno, sí que haya un sitio físicamente ancla, que en este caso sería el ex-convento de Culhuacán (Victor Salas Castilla, comunicación personal, 20 de junio de 2019).

El fomento de estas rutas se plantea, primeramente de manera publicitaria (por falta de fondos), pero cuando comiencen a funcionar y pueda evaluarse las de mayor éxito, se destinarían fondos para su puesta en valor y embellecimiento urbano. Además se desarrollarían guías, folletos y videos (que estén en redes sociales) para la promoción de estas rutas turísticas. De hecho, de acuerdo a la Lic. Riojas de la Peña, titular de la Dirección General del Instituto de Promoción Turística del SECTUR CMDX, el turismo de barrio ya forma parte de los diez segmentos turísticos a los que se orienta la promoción de la ciudad,<sup>15</sup> por ello se buscará poner en valor las tradiciones y valores, artesanías y gastronomía de los sitios afectados, a partir de un inventario de recursos que se está desarrollando (Comunicación personal, 20 de junio de 2019).

En relación al desarrollo de las nuevas rutas, los tour operadores serían piezas claves para su puesta en marcha, en la medida en que serían los encargados de la movilidad de los visitantes a los polígonos mencionados (cabe recordar que se trata de sectores que, en general, no cuentan con líneas de transporte público estructurales como metro o metro-bus). Cuando se consultó al titular de la DDPT sobre el trabajo con estos tour-operadores, explicó que:

Los tour-operadores fuertes aquí son Turibús, Capital Bus, y algunos otros más chicos. Es una compañía muy fuerte [Turibús], de hecho trabajan en otros países (España, Colombia). A ellos se les ocurre una ruta, por ejemplo la de las Cantinas Sur, se platica

---

<sup>15</sup> Naturaleza, médico, deportivo, cultural, gastronómico, LGBTTI, lujo, reuniones, romance y barrio.

y aquí se autoriza, porque tienen que tener el permiso de SECTUR, de la Secretaria de Movilidad y hasta de Obras Públicas (porque ellos les ayudan con la poda, los cables de las calles, etc.). Es una logística muy especial, que además se tiene que ir manteniendo (Victor Salas Castilla, Comunicación personal, 20 de junio de 2019).

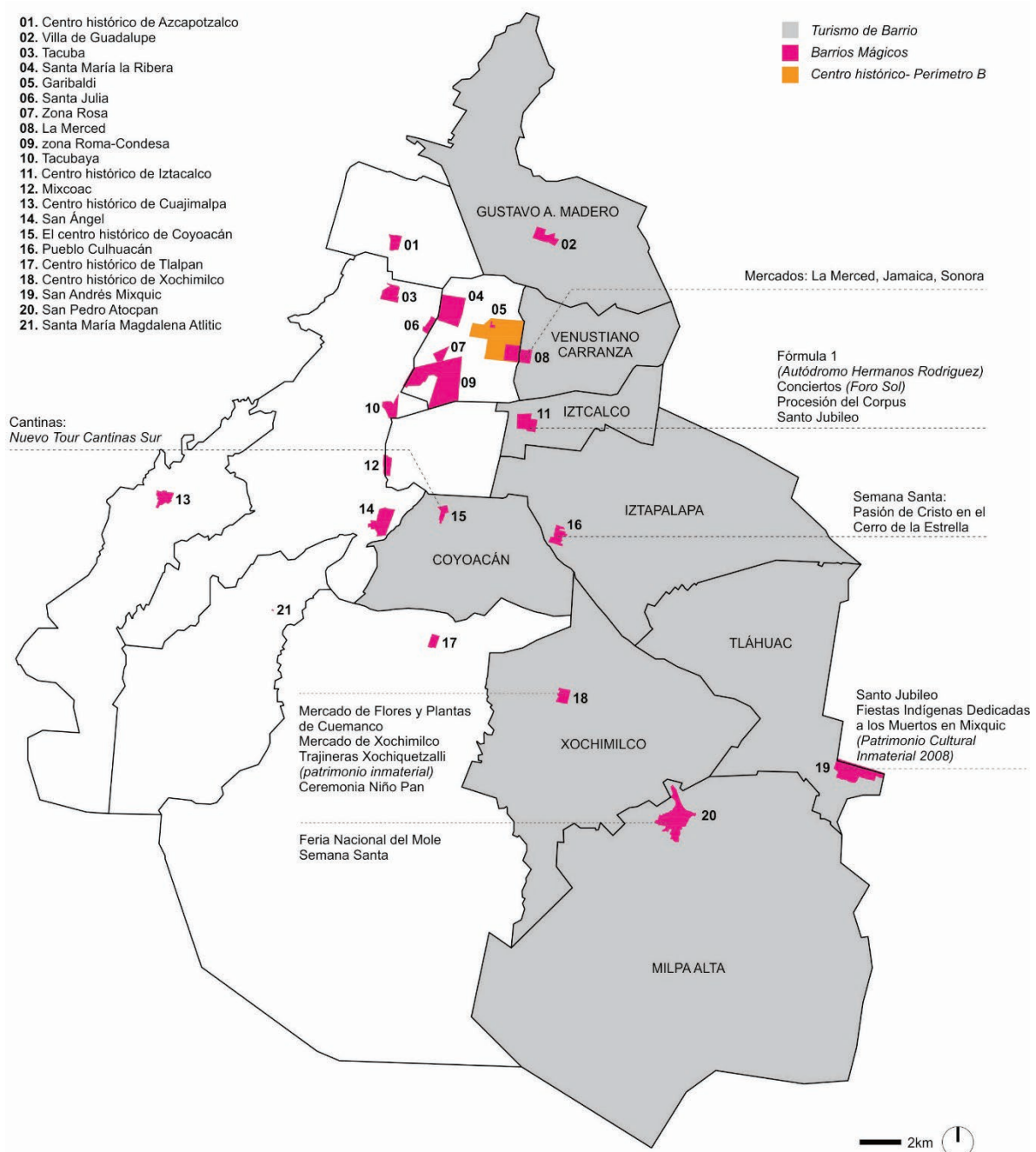


Figura 1: Programa “Barrios Mágicos” y “Turismo de Barrio” con prácticas culturales asociadas actualmente ofertadas en la página de turismo de la ciudad. Fuente: Elaboración propia a partir de

<http://cdmxtravel.com/es/destinos>

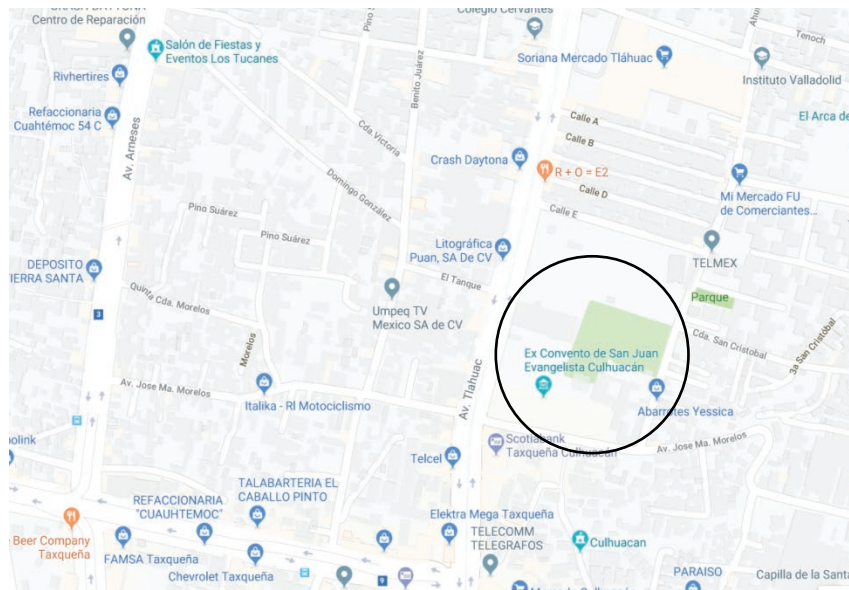


Figura 2: Ejemplo de polígono de actuación, Programa Turismo de Barrio: Culhuacán, CDMX. Fuente: Elaboración propia en base al polígono mostrado en la entrevista con el titular de la Dirección de Desarrollo de Proyectos Turísticos, SECTUR CDMX.

### *Programa Mi Barrio en Ciudad de Buenos Aires*

La *World Tourism Cities Federation* (WTCF) fue una iniciativa surgida en Beijing hacia finales del 2011. Guiada por la visión “el turismo hace la vida en la ciudad mejor”, esta asociación no gubernamental y sin fines de lucro, tiene por objetivo el desarrollo de la industria del turismo a través de la cooperación y consultoría técnica entre sus miembros: ciudades turísticas y empresas –en su mayoría chinas. El intercambio de información, divulgación de conocimiento y experiencia, promoción de recursos y productos turísticos, gestación de mercados conjuntos o desarrollo de reportes anuales; son algunas de las actividades que lleva a cabo, contribuyendo a un supuesto *win-win development* (un desarrollo donde todos ganan) (WCTF, 2019).

En el marco de divulgación de conocimiento, la WTCF en colaboración con la Organización Mundial del Turismo (UNWTO), presentaron un manual sobre buenas prácticas de rendimiento turístico, *City Tourism Performance Research* (UNWTO/WTCF,



2017), en relación a quince ciudades de la red, incluida la Ciudad de Buenos Aires.<sup>16</sup> Este manual constó de un monitoreo sobre el performance del turismo urbano (a través de visitas de campo, entrevistas a informantes claves y datos obtenidos de fuentes oficiales), con el objetivo de asistir a los creadores de políticas públicas de turismo en el desarrollo de acciones estratégicas para la gobernanza y manejo de la actividad turística (UNWTO/WTCF, 2017). Destacando, a su vez, las fortalezas de las ciudades estudiadas y estableciendo recomendaciones generales que pudieran aplicarse en aquellos casos que pretendan ser “competitivos” en materia de turismo urbano.

Fue en el marco de este proyecto, que el ENTUR expuso el programa Mi Barrio (Figura 3). Presentado como un trabajo de investigación aplicada, constó del relevamiento de información en 20 barrios de la ciudad (al menos uno de cada Comuna) entre abril y septiembre de 2016, principalmente, a través de *focus groups* con los vecinos, entrevistas a informantes clave, observación etnográfica y fotografías. La finalidad que perseguía era “capturar la identidad” de cada uno de los barrios, identificando oportunidades para el desarrollo de rutas turísticas “originales y deferenciales” según el barrio, y así direccionar el flujo turístico hacia los mismos (Carlucci y Orlando, 2017).

Apoyado en la noción de que los visitantes buscan “experiencias auténticas” cuando visitan las ciudades, el proyecto se presentó como la oportunidad para la creación de nuevos productos turísticos que diversificaran la oferta de la ciudad, a través de la incorporación de lugares fuera de los circuitos tradicionales, bajo la idea rectora de que “cada barrio tiene una esencia para mostrarle al mundo” (Carlucci y Orlando, 2017). En este sentido, los documentos presentados en relación al programa explicaban que “cuanto los vecinos más se apropien de los lugares destacados de sus barrios y los intervengan, más convocarán a los turistas del interior del país o del extranjero” (Carlucci y Orlando, 2017).

Si bien muchos de los barrios afectados por el programa pertenecían a sectores turísticos consolidados de la ciudad: microcentro, Balvarena, La Boca, San Telmo, Recoleta, Palermo y zonas aledañas –que ya vienen sufriendo el efecto del derrame comercial de sectores como Palermo Hollywood y Palermo Soho–; barrios más alejados, localizados en la

---

<sup>16</sup> Estas ciudades eran: Buenos Aires, Linz, Antwerp, Beijing, Hangzhou, Tianjin, Bogotá, Copenhague, Berlín, Turín, Sapporo, Tokyo, Marrakech, Seúl y Cape Town.

zona suroeste y sureste, eran presentados como factibles de convertirse en sitios turísticos de la ciudad. Un ejemplo de ello, fueron las acciones específicas delineadas para Mataderos.

Este tradicional barrio porteño, que recibió su nombre por los mataderos de ganado vacuno que abundaban en la zona hacia 1900, fue presentado como un lugar familiar, tranquilo y de casas bajas, pero con pérdida del protagonismo de su Mercado de Hacienda<sup>17</sup> y decrecimiento de la actividad comercial, afectado también por la inseguridad y las drogas. Ante este panorama, el programa se enunciaba como la oportunidad de devolverle la vitalidad perdida, capitalizando el proceso de promoción de la Feria de Mataderos (una creciente atracción turística ofertada por el sector público como “el costado más autóctono de la ciudad”)<sup>18</sup> e, incluso, a través del controvertido traslado del Mercado de Hacienda al partido de La Matanza.<sup>19</sup> Con este proyecto el ENTUR proponía, a su vez, capitalizar el valor simbólico del tradicional predio para configurar un “eje cívico/turístico”, que tendría como principales actividades la gastronomía y las compras, y permitiría la generación de empleos en rubros afines al turismo.

A pesar de la ambición de Turismo de Barrio, sólo se exhibieron dos estrategias materiales específicas que derivaron del proyecto. Por un lado, la apertura de un centro de atención turística en el tradicional barrio de San Nicolás. Por otro, la extensión de la ruta del Bus Turístico (puesto en marcha en 2009 y concesionado a la fusión de empresas Derudder Hnos y Rotamund S.R.L.), que hacia principios de 2017 incorporó al sector de Palermo Viejo en su recorrido. Concibiéndolo como un espacio que brinda posibilidades de consumo en una atmósfera con características de autenticidad fuera de los circuitos tradicionales (Rodríguez, 2018), la ruta del bus se reconfiguró con la incorporación de dos recorridos y dos paradas respectivamente: el *outlet* Distrito Arcos y Plaza Inmigrantes de Armenia, nuevo centro gastronómico del sector (Figura 4).

Como resultado del reporte elaborado por UNWTO/WTCF en relación a este programa, se comentaba:

---

<sup>17</sup> El Mercado de Hacienda es un tradicional centro comercializador de carne que abastece a la industria frigorífica de Buenos Aires.

<sup>18</sup> Ver promoción del Ente de Turismo de la Ciudad: <https://turismo.buenosaires.gob.ar/es/atractivo/feria-de-mataderos>

<sup>19</sup> Ver “Se demora la mudanza del Mercado de Hacienda y definen qué harán con el predio de Mataderos”: [https://www.clarin.com/ciudades/demora-mudanza-mercado-hacienda-definen-haran-predio-mataderos\\_0\\_cRWnuOmIV.html](https://www.clarin.com/ciudades/demora-mudanza-mercado-hacienda-definen-haran-predio-mataderos_0_cRWnuOmIV.html)

El proyecto ha ayudado a identificar áreas de intervención que necesitan mejoras sociales, urbanas, económicas y turísticas, fomentando así la inclusión social, el espíritu empresarial comercial y turístico y el desarrollo sostenible. Asimismo, ha permitido identificar las áreas sobreexplotadas que pueden descongestionarse, redistribuyendo beneficios y mejorando el funcionamiento del destino en su conjunto (UNWTO/WTCF, 2017, p. 48).

Aunque actualmente no ha podido hallarse información sobre la continuidad del programa,<sup>20</sup> el análisis de la oferta turística actual, a través de la página de turismo de la ciudad, en el apartado Turismo por Barrios (<https://turismo.buenosaires.gob.ar/es/turismo-por-barrios>), indica una serie de atractivos a visitarse en los barrios propuestos por el programa –en este sentido, la Figura 3 expresa un recuento de esa oferta en los barrios con menos consolidación turística de la ciudad.

---

<sup>20</sup> Se prevén una serie de entrevistas a funcionarios del ENTUR durante octubre de 2019, a fin de indagar sobre esta y otras cuestiones que atañen a las políticas de turismo en la Ciudad de Buenos Aires.

Actas del 4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED  
 “Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a *nuevos* escenarios”

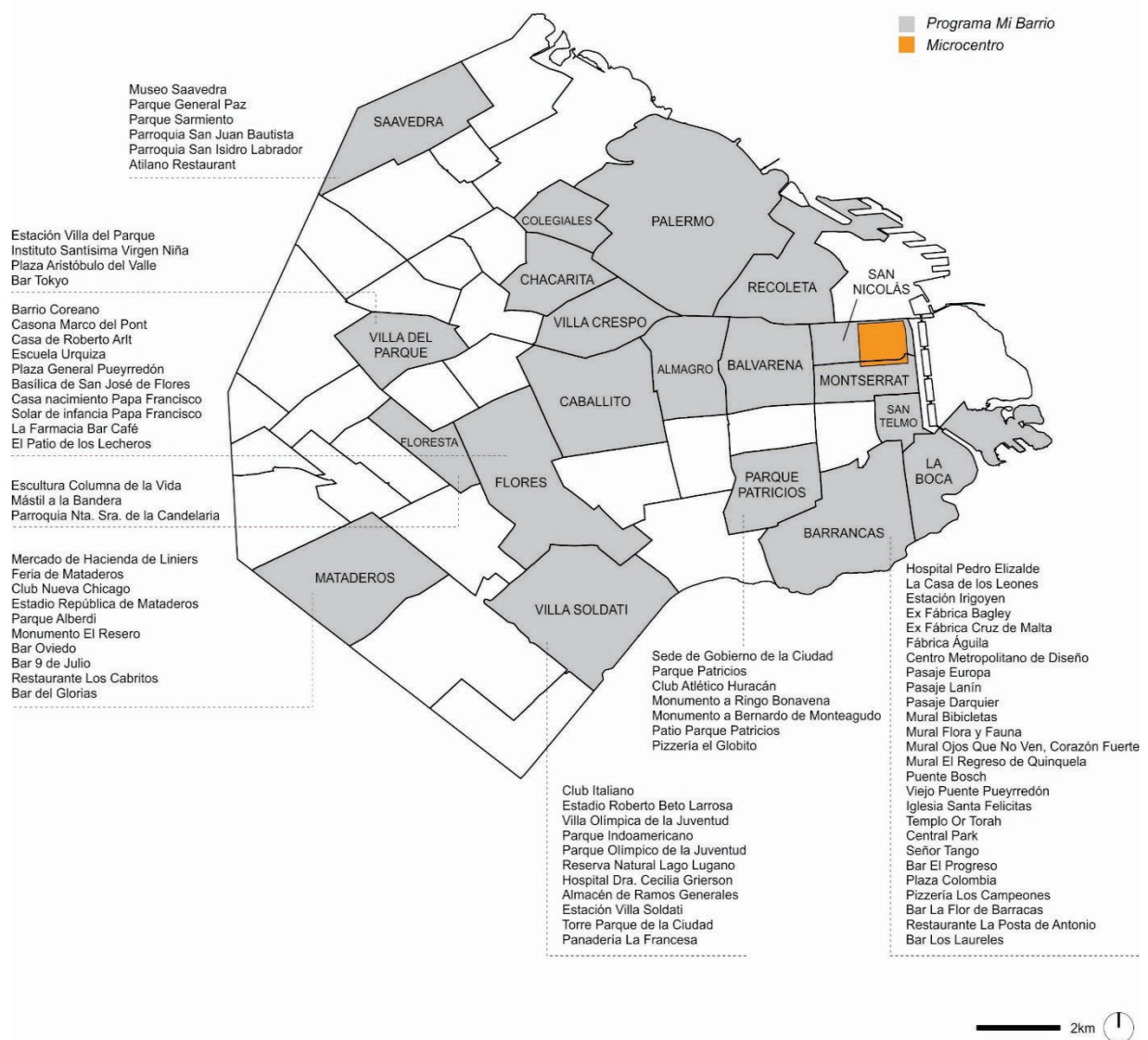


Figura 3: Barrios afectados por el programa “Mi Barrio” y productos turísticos asociados en “Turismo por Barrios”. Fuente: Elaboración propia en base a la información del programa “Mi Barrio” y a la oferta turística del apartado “Turismo por Barrios” en <https://turismo.buenosaires.gov.ar/es/turismo-por-barrios>

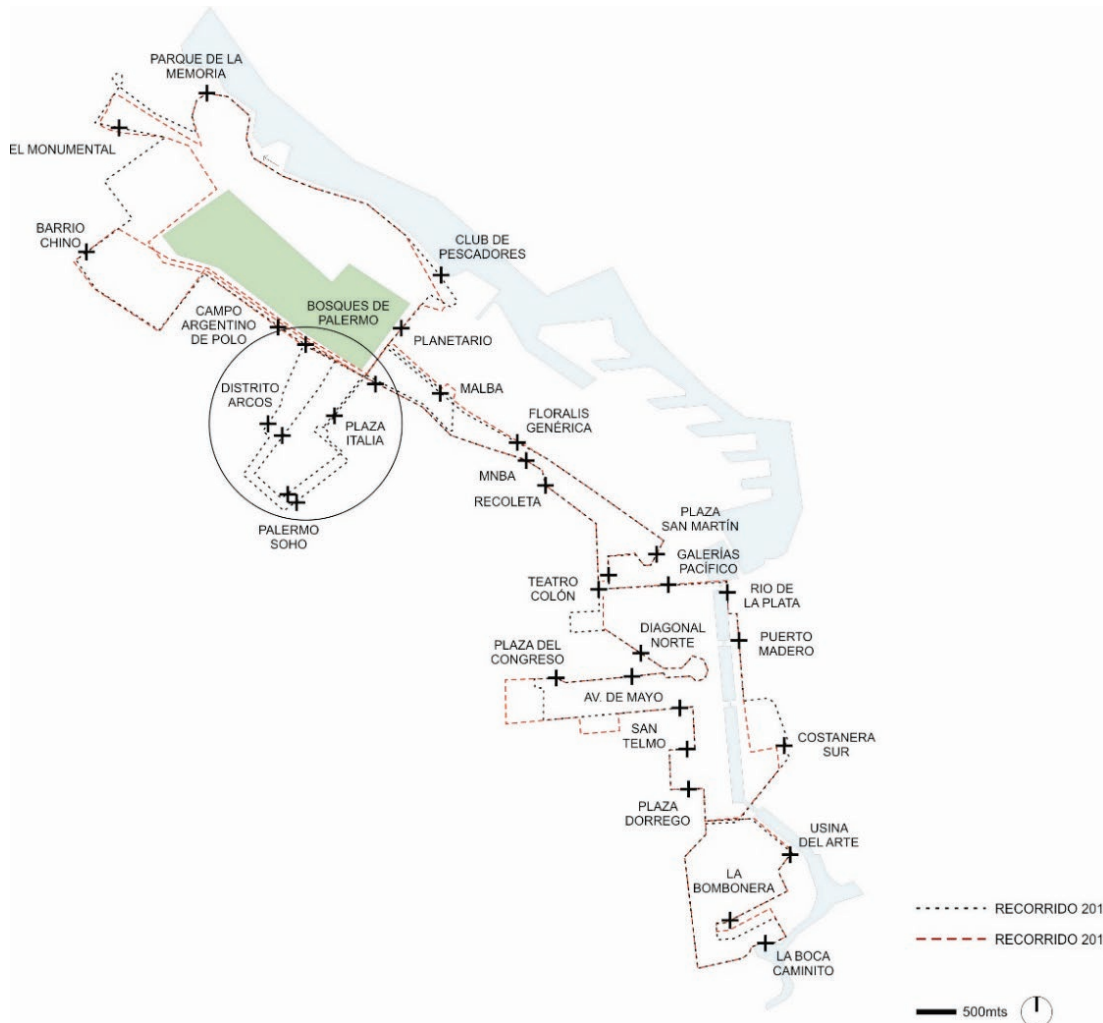


Figura 4: Cambio en el recorrido del Bus Turístico, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia.

## Resultados preliminares

Los resultados preliminares de este trabajo nos permitieron arribar a ciertas reflexiones que, sin intención de agotar el tema, hemos estructurado en una serie de contradicciones surgidas tanto de la comparación entre los casos como del desarrollo específico de los mismos. En este sentido, consideramos fundamental la contribución del gesto comparativo para el campo de los estudios urbanos, como una herramienta que no sólo nos permite constatar tendencias a escala regional, sino que además nos ayuda a “descubrir” o poner atención en ciertos aspectos de los casos individuales que, desde otras metodologías de análisis, podríamos pasar por alto o considerar poco relevantes.

Por un lado, el trabajo puso de manifiesto la contradicción que existe entre el desarrollo de estrategias comunes de turismo, en el marco de planes, programas e instrumentos normativos de características también semejantes, en relación a las diferentes ideologías políticas de base –casi opuestas– en los gobiernos de las Ciudades de México y Buenos Aires. Si bien escapa al objetivo de esta ponencia hacer un análisis político sobre los actores implicados en la toma de decisiones, consideramos que este un aspecto relevante al momento de pensar en el predominio de ciertos modelos, legitimados en el contexto internacional, sobre las ideologías políticas de los gobiernos locales. A su vez, y de la mano de esos modelos, la mayor o menor adecuación al contexto local de las ideas y discursos que los acompañan.

Lo anterior, tiene estrecha relación con la adopción de lineamientos comunes, específicamente, el fortalecimiento de la identidad local y la singularidad como objetivos deseables para aquellas ciudades que quieren ser competitivas. En este sentido, la traducción de esa meta-objetivo bajo los mismos instrumentos y estrategias en ambas ciudades, con la aparente ausencia de reflexión acerca de qué identidad que se quiere rescatar o poner en valor (especialmente en ciudades como las nuestras, caracterizadas por su diversidad cultural), da cuenta de la contradicción entre el discurso proveniente del modelo de referencia (hegemónico y simplificador) y su posibilidad de adaptación a la realidad local (heterogénea y compleja).

La tercera contradicción se manifiesta a través de otro lineamiento común: la idea de distribuir la actividad de manera equitativa, en un territorio con obvias inequidades y características diferenciales. Bajo esta meta, todas las áreas involucradas, de manera análoga, podrían captar los “beneficios” del derrame económico del turismo, mejorando la calidad de vida de los habitantes. Esto permite ver la persistencia de la visión positiva de la actividad, que continúa permeando en la Planificación y en la Administración, a pesar de haber sido ampliamente tamizada desde los enfoques de la Geografía, Sociología y Antropología.

Una contradicción que incluso se ve reforzada en las estrategias materiales pensadas para estas áreas. Por un lado, potenciando las dinámicas de sitios puntuales (que ya poseen características de centralidad) a través del fomento a nuevas actividades privadas. Por otro, delegando la infraestructura implicada en la conversión de estos sitios en productos turísticos, también al sector privado, como en el caso del transporte de los turistas a través del bus

turístico. En este sentido, de acuerdo a las autoridades entrevistadas en Ciudad de México, se trata de alianzas estratégicas que comportan una generación de beneficios indirecta, porque “si las personas empiezan a moverse van a dejar derrama económica en los nuevos sectores” (Victor Salas Castilla, comunicación personal, 20 de junio de 2019). Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta la logística urbana implicada en la concreción de las rutas (compatibilizar con otras formas de transporte, posibles congestiones, poda de árboles y ajuste en la altura del cableado, etc.), cabe preguntarse entonces cómo se gestionaría el mencionado derrame económico y, principalmente, quiénes se beneficiarían del mismo.

A modo de cierre, consideramos que la actividad del turismo es un tema relevante en relación al estudio de políticas urbanas, ya que permiten analizar de forma clara la relación entre los lineamientos legitimados desde los modelos de gobernanza empresariales, las estrategias efectivamente adoptadas, y su desarrollo concreto en el territorio. La ausencia de elementos normativos que generen obligaciones al cumplimiento de los programas, la falta de documentos oficiales que indiquen, por ejemplo, como se adjudican los nombramientos y los recursos de estos programas o, incluso, el enunciado de los programas mismos, se presentan como un indicador del modelo de gobernanza al que se orientan.<sup>21</sup>

Cabe preguntarnos, en relación a lo expuesto y en miras al trabajo que continuaremos desarrollando, ¿cómo es posible reducir estas contradicciones? E incluso preguntarnos, ¿es deseable una distribución equitativa de la actividad? De esta forma, el trabajo desarrollado abre nuevos caminos para futuras investigaciones en la materia: el análisis sobre los acuerdos público-privados involucrados y la captación de beneficios por parte del sector público, la relación entre estrategias no vinculantes y control estatal y la tensión generada entre el fomento de particularidades locales, como factor de atraktividad, y los criterios estandarizados los programas.

---

<sup>21</sup> Ver: [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/22/1/2016/pleno/Febrero/VP.RR.SIP.0001-2016.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/1/2016/pleno/Febrero/VP.RR.SIP.0001-2016.pdf)

## Bibliografía

Almirón, A.; Bertonecello, R.; Kuper, D. y Ramírez, L. (2008). El “turismo como impulsor del desarrollo”, en Argentina. Una revisión de los estudios sobre la temática. *Aportes y Transferencias*, 12(1), 57-86.

Bertonecello, R. (1996). El turismo y las grandes metrópolis: la ciudad de Buenos Aires, en Rodrigues (Org.), *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais* (pp. 209-223). Hucitec.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global*. Taurus.

Carlucci, L. y Orlando, M. (2017). Mi Barrio y El Matadero. Taller Técnico: “Estudio OMT – WTCF sobre Rendimiento del Turismo Urbano”.  
<http://marketintelligence.unwto.org/es/event/taller-tecnico-estudio-omt-wtcf-sobre-rendimiento-del-turismo-urbano>

Cohen, E. (1988). Authenticity and commodification in tourism. *Annals of Tourism Research*, 15, 371-386.

Consejo de Planeamiento Estratégico (2011). *Plan Estratégico Buenos Aires 2016, con perspectiva metropolitana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
<https://www.buenosaires.gob.ar/cope/base-documental/planes-estrategicos-comparados>

Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 89-111.

Distrito Federal (2010), Ley de Turismo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de agosto de 2010 (México).

Distrito Federal (2012). *Reglamento de la Ley de Turismo del Distrito Federal*.

Fernández Güell, J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gilli.

Gobierno de la República, Secretaría de Turismo (2013). *Programa Sectorial de Turismo 2013-2018*. Diario oficial.



Gómez Schettini, M., Almirón A. y González Bracco, M. (2011). La cultura como recurso turístico de las ciudades. El caso de la patrimonialización del tango en Buenos Aires, Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 20, 1027-1046.

Gómez, M. y Zunino Singh, D. (2008). La (re) valorización de la zona sur y su patrimonio histórico cultural como recurso turístico, en Herzer (Comp.), *Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Café de las Ciudades.

Gómez Flores, C. (10 de enero de 2019). Con “Turismo de Barrio” promueven visitas a Iztacalco e Iztapalapa. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/10/con-2018turismo-de-barrio2019-promueven-visitas-a-iztacalco-e-iztapalapa-848.html?fbclid=IwAR2EhCtsqSnYhqkLI0jq-T-H3iHZ7bGElIBvq0yKgovBBaVeQ-gDGRDgwcU>

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, 71(1), 3-17.

Hall, M. (2000). *Tourism Planning. Policies, processes and relationships*. Prentice Hall.

Instituto de Promoción Turística INPROTUR. (s.f.). Marca País. <http://www.turismo.gov.ar/inprotur>

Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective, en Brenner y Theodore (Coords.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (pp. 104-125). Blackwell.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2001). Ley de Turismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 600/0, 07 de junio de 2001 (Argentina).

Mackinlay Grohmann, C. (2019). *Turismo de Barrio y Día de Muertos, los atractivos para potenciar en la CDMX / Entrevistado por Diego Rammsy*. Publimetro. <https://www.publimetro.com.mx/mx/destacado-tv/2019/04/07/turismo-barrio-dia-muertos-los-atractivos-potenciar-la-cdmx.html>

Ministerio de Economía y Finanzas GCBA (s/f). Pernoctaciones de turistas no residentes por destino. Aeropuerto Internacional de Ezeiza y Aeroparque Jorge Newbery. Años 2005/4to. trimestre 2018. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=142>

Molina, S. (2007). *Política turística en México*. Trillas.

Pascual i Esteve, J. M. y De Forn y Foxá, M. (1999). *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégico como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. CIDEU.

Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Caderno Metropolitano*, 16(31), 37-60.

Presidencia de la República (1992), Ley Federal de Turismo, 31 de diciembre de 1992 (México).

Richards, G. (2011). Creativity and tourism. The State of the Art. *Annals of Tourism Research*, 38(4), 1225–1253.

Rodríguez, L. (2018). Palermo Viejo: Palermo Soho. Los nuevos espacios de consumo como insumo del turismo urbano, en Mansilla y Milano (Eds.), *Ciudad de Vacaciones: Conflictos, críticas y propuestas en entornos turísticos*. Pol.len.

Rodríguez, M., Arqueros Mejica, S., Rodríguez, F., Gómez Schettini, M. y Zapata, M. (2011). La política urbana “pro”: continuidades y cambios en contextos de renovación en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano: espacio, cultura y sociedad*, 11(11), 101-121.

Sánchez Salazar, M. T. y Gutiérrez de MacGregor, M. T. (Coords.) (2016). *Espacio y Ocio: El turismo en México*. Colección Temas Selectos de Geografía de México. Atlántida Coll-Hurtado.

Secretaría de Turismo (2005). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*.

Secretaría de Turismo del Distrito Federal (2013). *Programa Sectorial de Turismo 2013-2018*. Ciudad de México.

SECTUR (15 de marzo de 2019). *Lanzan SECTUR CDMX y Turibús la nueva ruta Cantinas Sur*. Secretaría de Turismo, Gobierno de la Ciudad de México.

<https://www.turismo.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/lanzan-sectur-cdmx-y-turibus-la-nueva-ruta-cantinas-sur>

SECTUR DF (2011). *5º Informe de Gobierno, Secretaría de Turismo del Distrito Federal*. Ciudad de México.

Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2005), Ley Nacional de Turismo, N°25997, Boletín Oficial, 07 de enero de 2005 (Argentina).

UNWTO/WTCF (2017). UNWTO/WTCF City Tourism. Performance Research. Report for Case Study: “Buenos Aires, Argentina”. <http://marketintelligence.unwto.org/es/event/taller-tecnico-estudio-omt-wtcf-sobre-rendimiento-del-turismo-urbano>

Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico, en Arantes, Vainer, y Maricato, *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos* (pp. 75-104). Ed. Vozes.

Velasco, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 577-594

Velázquez García, M. (2013). La formulación de las políticas públicas de turismo en México. El caso del programa federal “Pueblos Mágicos” 2001-2012. *Diálogos Latinoamericanos*, 21, 89-110.

WTCF. (2019). About WTCF. <http://en.wtcf.org.cn/About/WhoWeAre/>

Yúdice, G. (2002). *El recurso de la cultura*. Cultura Libre.

NORMATIVAS A MEDIDA...DE DESARROLLADORES INMOBILIARIOS. TRAYECTORIAS Y EFECTOS PRODUCIDOS POR NUEVAS ORDENANZAS URBANAS EN LAS CIUDADES DE CORRIENTES Y RESISTENCIA, ARGENTINA

María Florencia Rus,<sup>1</sup> Laura Alcalá, Sebastián Galvaliz y Rosario Olmedo

### Resumen

El siguiente trabajo parte de dos casos de estudio en ciudades intermedias Argentinas: la Ordenanza N° 12.926 para la ciudad de Resistencia, aprobada por HCD el 18 de diciembre de 2018, en la cual se realizan una serie de modificaciones al Código de Planeamiento Urbano Ambiental; y un conjunto de modificaciones normativas realizadas por la actual gestión municipal (2018-2022) al Código de Planeamiento Urbano de la ciudad de Corrientes, centrándonos en el caso de la Ordenanza N° 6635 denominada “Plan Costero” aprobada en agosto del 2018 por el HCD. El interés por indagar en ambos casos radica en sus alcances como instrumentos normativos que dan el puntapié a nuevas estrategias neoliberales específicas, que renuevan las complicidades entre agentes estatales y del mercado inmobiliario, posibilitando importantes transformaciones en los espacios centrales de ambas ciudades mediante modificaciones en los usos del suelo, capacidades constructivas, y por consiguiente, valorizaciones excepcionales y diferenciales en ciertas áreas, en detrimento de otras, directamente desestimadas.

Estas normativas se examinarán desde sus trayectorias propias reconociendo diferentes momentos: el contexto o proceso que deriva en su aprobación, la instancia de sanción, los efectos sociales y económicos producidos en el transcurso y la motorización de estrategias múltiples de diversos agentes (manifestaciones sociales, judicialización, mediatización de denuncias, organización colectiva, etc.). A su vez, se abordarán los contenidos de estos nuevos marcos normativos, haciendo énfasis en visibilizar la producción de ambigüedades o indeterminaciones de algunos discursos, frente a la exhaustiva precisión

---

<sup>1</sup> [maflorenciarus12@gmail.com](mailto:maflorenciarus12@gmail.com)

de otros; tanto como la existencia de contradicciones y trampas discursivas que soportan un conjunto de nuevas prácticas y procesos en la ciudad.

Se trata de un estudio exploratorio que parte de fuentes diversas: fuentes secundarias: notas periodísticas, documentación oficial y de las organizaciones, normativas; tanto como fuentes primarias: entrevistas, notas tomadas en reuniones con los grupos organizados, etc.

Podría afirmarse que un estudio crítico de estas ordenanzas y de los procesos desencadenados adhiere a nuevas interpretaciones sobre las fronteras difusas entre lo legal/ilegal y lo legítimo/ilegítimo, centrándonos en las relaciones de poder que posibilitan esta “legitimación”. En ese sentido, la paradoja en ambos casos consiste en que son los agentes institucionales-estatales, quienes se encuentran dentro y fuera del orden jurídico, y quienes, a partir del poder que detentan, marcan, determinan, definen y hacen posible la excepción para luego efectivizar la norma mediante estrategias poco democráticas que (de)limitan o evitan la expresión del desacuerdo.

**Palabras clave:** Legislación urbana, urbanismo neoliberal, ciudades intermedias.

## **Introducción**

Theodore, Peck y Brenner (2009) afirman que desde los 80, las ciudades se han ido convirtiendo en espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo, y que en consecuencia “ha estado ocurriendo una marcada urbanización del neoliberalismo, a medida que las ciudades han devenido metas estratégicas y terrenos de prueba para una cada vez más amplia gama de experimentos de políticas neoliberales, innovaciones institucionales y proyectos políticos”.

Para ello, de acuerdo con Pintos y Narodowsky (2012) el Estado capitalista ocupó, ocupa y seguirá ocupando un lugar de vital importancia, debido a su capacidad para operar sobre grandes escalas territoriales tanto en materia de modificación de la legislación urbanística, como de inversiones en grandes obras públicas de interés privado. De esa manera, “aunque el neoliberalismo aspira a crear una utopía de mercados libres, ajenos a toda forma de injerencia estatal, en la práctica ha intensificado drásticamente algunas formas

coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es imponer distintas versiones de la supremacía del mercado y, a partir de allí, manejar las consecuencias y contradicciones de tales iniciativas” (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Más aún, a pesar de que se ha intentado instalar un discurso que apela a la “ausencia de los Estados” frente al accionar dominante del libre mercado, las prácticas de los Estados en estos asuntos no han demostrado esa premisa sino todo lo contrario (Pintos y Narodowsky, 2012).

Resulta interesante comprobar que, en ese contexto, la literatura sobre “lo” legal/ilegal, formal/informal,<sup>2</sup> en general se desarrolla en relación a dos cuestiones: la situación dominial del suelo-vivienda y la caracterización y confrontación entre la población en situación de pobreza y aquella que no lo es. De esa manera, se asume que los renombrados “asentamientos informales” serían la excepción a las reglas (planificadas) que coordinarían el orden de las acciones en el espacio urbano; y por lo tanto, el resto de las formas de producción de la ciudad, aparentemente se enmarcarían en ellas.

Bajo esa mirada, los “asentamientos informales/irregulares/ilegales” latinoamericanos han sido objeto de estudio y juicio durante décadas, mientras que todo lo que está por fuera de los mismos no ha sido observado con el mismo énfasis. Rolnik (2017) observa que al tratar los asentamientos populares “la categoría «ilegal» no puede y no debe ser absolutizada”; señala que la mayoría de sus habitantes “viven en sistemas de tenencia que pueden ser considerados paralegales, semilegales o cuasilegales, tolerados o legitimados por leyes consuetudinarias o por simple uso o tradición, reconocidos o simplemente ignorados por las autoridades”. Como en un juego de figura-fondo, nos atrevemos a decir lo mismo de la categoría «legal», en general aplicada a todo lo que no es asentamiento popular.

Desde esa perspectiva, se analizarán los procesos de construcción de dos ordenanzas que atañen a sectores del área central tanto de Resistencia como de Corrientes; ya que, siguiendo la perspectiva de Fernandes (2001) resulta fundamental no hablar de las leyes como productos acabados sino pensar en el proceso de producción de las mismas. “Esto implica ir más allá del positivismo jurídico (...), que reduce lo legítimo a lo legal” (Fernandes, 2001). Desde allí, se entenderá a las normas como productos sociales, y por lo tanto, se

---

<sup>2</sup> No es el ánimo de este trabajo ahondar en la discusión conceptual en torno a este tema, sino en cambio observar y reflexionar en torno a cómo se llevan adelante los procesos de construcción de legitimidad frente a la sociedad y las distintas capas del Estado en la vida urbana.

revisarán sus trayectorias en tanto remiten a disputas e intereses diversos de agentes en desigualdad de condiciones en los procesos de transformación urbana, en el marco de “complejos entramados de lobby” (Pulvirenti, 2017).

Tal como se ha señalado en trabajos previos (Galvaliz, Olmedo y Giró, 2019), el seguimiento de transformaciones recientes en ambas ciudades intermedias cobra relevancia en tanto permite visibilizar cómo las tendencias de urbanización del neoliberalismo comienzan a permear territorios periféricos que hasta hace poco tiempo se encontraban relativamente ajenos a procesos que acucian a las ciudades centrales. En ese sentido, ambas ciudades muestran indicios de que se han vuelto espacios en la mira para la reproducción de capital (por sus condiciones naturales, jurídico-políticas e institucionales) y por lo tanto, los agentes políticos y empresariales buscan posicionarlas en el competitivo mercado de ciudades. En particular, existen zonas específicas que se han delimitado claramente para el avance de esos procesos, evidenciando que “el avance del urbanismo neoliberal ha dejado de concebir a la ciudad (y a sus ciudadanos) como un todo, para centralizarse en aquellas partes (y grupos socioeconómicos) más «apetecibles» a los intereses del capital” (Pintos y Narodowsky, 2012).

## **Desarrollo**

Corrientes y Resistencia son ciudades intermedias del nordeste argentino, que si bien tuvieron distintos orígenes (Corrientes de fundación española en 1588 y Resistencia de fundación republicana, como colonia agrícola en 1878), han seguido desarrollos paralelos a ambos lados del río Paraná y hoy constituyen dos centros urbanos de notable equivalencia en términos de escala territorial y poblacional (Corrientes de 346.664 hab; Resistencia y su área metropolitana 385.726 hab, según datos del INDEC del censo 2010),<sup>3</sup> configurando un territorio funcional inescindible (Alcalá y Rus, 2017).

---

<sup>3</sup> De acuerdo con Di Nucci y Linares (2016) corresponden a la categoría de Aglomeración de Tamaño Intermedio (ATI) – de tipo Intermedia. El estudio, realizado sobre la base de las clásicas categorías poblacionales de Vapñarsky y Gorojovsky (1990), las revisa y modifica en función de las transformaciones urbanas posteriores a la década de los 90.

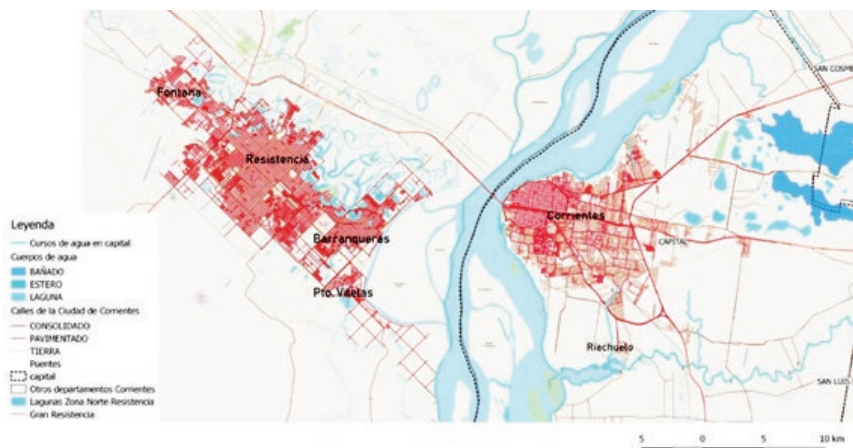


Figura 1: Las ciudades de Resistencia y Corrientes y sus respectivas áreas metropolitanas. Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto, presentamos el marco en el que se produjeron dos ordenanzas municipales, aunque de distinto alcance, teniendo en cuenta los agentes involucrados en cada proceso. Los sucesos que se concretaron con la presentación de las mismas en cada Concejo Deliberante Municipal comenzaron, como todo proceso urbano, mucho antes de volverse visibles. Por lo tanto, es necesario reconstruir brevemente los hechos previos, los que de alguna u otra manera generaron el escenario posible para su puesta en funcionamiento.

### *Devenir normativo en las ciudades de Resistencia y Corrientes*

Para el caso de la ciudad de Resistencia, el Código de Planeamiento Urbano Ambiental (CPUA), aprobado por Ord. N° 523/79 y ratificado por Ley Provincial N° 107/79, se elaboró como ley universal y unívoca en un contexto de Gobierno no democrático, sobre la base de distintos supuestos entre los que nos interesa señalar tres que rápidamente los hechos demostraron errados y que contribuyeron a poner en duda tempranamente todo el cuerpo normativo:

1. Su adopción como norma del conjunto de los municipios que integran el Área Metropolitana del Gran Resistencia, paso que sólo dio el Municipio de Resistencia.
2. La posibilidad de urbanizar el valle de inundación del río Negro con un tipo de urbanización “residencial parque” que pusiera en valor el paisaje natural pero sobre la base de la ejecución de una obra de regulación del río Negro (que evitara las consecuencias de



recurrentes inundaciones por crecidas del Paraná) y la posibilidad de rellenar determinadas lagunas del Sistema Lacustre (distinguiendo entre lagunas de “reservorio” y “transitorias”).

3. La posibilidad de su actualización, y de adopción de nuevas urbanizaciones especiales, respetando los objetivos y criterios generales en el CPUA formulados.

Respecto del primer supuesto, en los primeros años sólo fue adoptado por el Municipio de Resistencia, lo cual significó un sinsentido para la “ciudad real”, no sólo porque implicó el desfase de la norma respecto de las fuerzas económicas y de las necesidades funcionales reales de población que en su vida cotidiana hacen uso y operan sobre todo el territorio metropolitano, sino porque cercenó los alcances de la elaboración original.<sup>4</sup> Respecto del segundo supuesto, en el año 1982, se rompió el primer Dique Regulador del río Negro, dejando inundadas las nuevas áreas residenciales promovidas por el mismo CPUA, lo cual dejó en evidencia la vulnerabilidad de una norma sustentada ilusamente sobre una visión técnica “creyente” de la posibilidad de domesticar la naturaleza y sus ciclos hídricos. En ese sentido, de manera progresiva y creciente se vio la necesidad de preservar todos los cuerpos lacustres para la gestión hídrica siendo necesaria la adopción de una Norma Provincial sobre una jurisdicción local urbana (Norma APA 1.111/98). Dicha norma puso en cuestión a su vez el carácter transitorio de algunas lagunas prohibiendo su relleno. Respecto del tercer supuesto, el CPUA dejó instalada la posibilidad de normar de manera parcial y específica toda nueva urbanización u ocupación del suelo en cualquier parcela mayor de 2500 m<sup>2</sup>.<sup>5</sup> Ello hizo posible canalizar la fuerte demanda de suelo y flexibilidad urbanística exigida por el tipo de Política Habitacional hegemónica desde esa época, basada en la construcción de grandes conjuntos habitacionales, diseñados con una lógica propia. En muy pocos casos estas normas singulares cumplieron los objetivos enunciados en el CPAU y en cambio habilitaron una forma de expansión urbana “por paquetes”, dispersos y desvinculados entre sí (Alcalá, 2011; 2012).

La debilidad de origen del CPUA, se tradujo en un sin número de ordenanzas modificatorias, cada una de las cuales fue concebida desde una demanda parcial concreta,

---

<sup>4</sup> En la que, por ejemplo, se consideraba la localización de áreas industriales para el AMGR (no para cada municipio). Al aplicarse sólo para Resistencia, este municipio quedó en desventaja productiva, ya que no contaba con un área industrial propia.

<sup>5</sup> “1.3.3. PARCELAS MAYORES DE 2.500 m<sup>2</sup>: Cualquier propietario de una parcela cuyas medidas excedan los 2,500 m<sup>2</sup> podrá requerir el dictado de normas urbanísticas particulares para la misma, las que serán elaboradas por la Municipalidad en consonancia con los objetivos de éste Código”.

perdiéndose la visión general de partida que, debe reconocerse, al menos partió de un estudio socioterritorial integral.<sup>6</sup> Tales demandas parciales se concentraron fundamentalmente en el área central, de trama tradicional definida y donde la disponibilidad de infraestructuras ya había sido resuelta por el Estado. Entre ellas, las Ordenanzas N° 1.795/90; N° 2.168/92 y la N° 4.542/99, marcan un paulatino proceso de ampliación de la edificabilidad otorgada a los distritos, lo cual intensificó la construcción en torres, la elevación de los niveles de altura permitidos, el incremento de la ocupación del suelo y la ocupación de los espacios libres centrales de manzana; llegando al año 2001 con la Ord. N° 5.403, denominada específicamente “Densidad Alta” (Alcalá, 2012). Posteriormente se aprobaría la Ord. N° 8.775/07, llamada “Densidad Media”, que extendió de manera considerable el área de aplicación por fuera del cuadrante central pero con una densidad media, siguiendo un criterio de intermediación entre la alta densidad del centro y la baja de las áreas periféricas y apoyándose en algunos de los ejes viales más consolidados. Si bien no de manera explícita, las Ordenanzas 5.403/01 y 8.775/07 canalizaron la demanda inmobiliaria y el *boom* local de construcción de edificios en altura, de alguna manera, teniendo en cuenta los sectores servidos por el conjunto de infraestructuras y sin vulnerabilidad hídrica.

Paulatinamente, y en baja densidad, la ciudad siguió expandiéndose hacia el sector norte carente de infraestructura y de normativa urbana, con intervenciones estatales (entre ellas conjuntos habitacionales y un Parque Urbano), loteos privados y algunas intervenciones en las que el lobby empresarial derivó en legitimación de excepciones a la norma hídrica aún vigente<sup>7</sup> (Res. 1.111/98). Estas obras traccionaron el interés comercial y las inversiones del mercado cada vez más hacia el valle del río Negro y su Sistema Lacustre. En el año 2017, el APA reemplazó la Res. 1.111/98 por la Res. 303/17 habilitando la ocupación de suelo en sectores donde estuvo prohibido durante 19 años, después de recurrentes presiones del mercado por “legalizar” procesos e inversiones privadas que se daban de hecho o que estaban en proyecto.

---

<sup>6</sup> “Plan de Desarrollo Físico de Resistencia y su área de influencia” desarrollado por Brian Alejandro Thomson y su equipo de trabajo en el año 1972, desde el entonces Departamento de Planeamiento de la que en aquel momento era Facultad de Ingeniería, Vivienda y Planeamiento de la UNNE (FIVP/UNNE)

<sup>7</sup> De esa manera, marcaron un hito un barrio pseudopalafítico y un Shopping Center, localizados sobre el valle del Río Negro (este último, incluso con un proceso judicial que desestimó las presentaciones de organizaciones sociales y ecologistas).

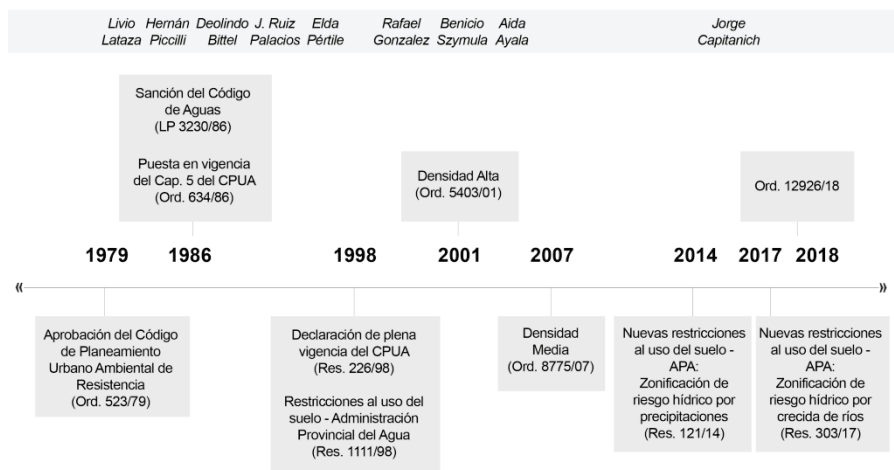


Figura 2: Momentos significativos de la normativa urbana en Resistencia. Fuente: Elaboración propia.

Como se ha visto, el marco normativo de la ciudad de Resistencia ha seguido a lo largo del tiempo una línea sostenida (atravesando gobiernos municipales de distintos partidos políticos)<sup>8</sup> en el que, a partir de las demandas del mercado inmobiliario por ampliar la edificabilidad de las parcelas y el área urbanizable, los esfuerzos de regulación urbana se han concentrado particularmente en ese sentido.

<sup>8</sup> Nótese que las principales ordenanzas modificatorias fueron aprobadas a lo largo del gobierno de tres intendentes. Por la UCR: Szymula (1 período), Ayala (3 períodos); por el PJ: Capitanich (1 período, hasta la actualidad).

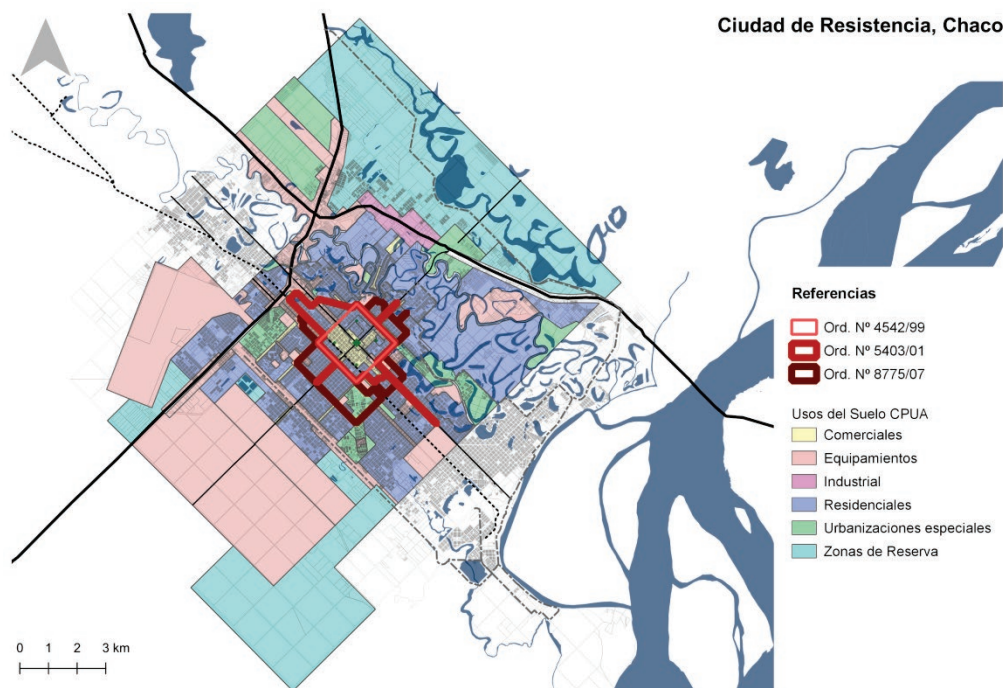


Figura 3: Principales ordenanzas modificatorias del C.P.U.A. en Resistencia, antes de la N° 12.926/18. Si bien los usos en relación al C.P.U.A. de 1979 no variaron significativamente, se visualiza dónde se produjeron los cambios normativos (aumento de capacidad constructiva) y el avance progresivo del área de aplicación. Fuente: Elaboración propia.

Atravesando el Río Paraná, la situación de la ciudad de Corrientes ha tenido otros matices, debido a marcadas diferencias de perspectiva entre gobiernos municipales de distintos partidos políticos. El Código de Planeamiento Urbano (Ordenanza N° 1.071/81) se aprobó en el marco de la estructuración, en 1980, de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad. Para su elaboración se utilizaron los antecedentes del Plan de Ordenamiento del Consejo Federal de Inversiones de 1978. En palabras de Gutiérrez y Sánchez Negrette (1988):

Este código, aprobado fuera del proceso democrático, no fue debatido ante el Concejo Deliberante ni asociaciones intermedias, sino impuesto de manera imperativa y en el concepto que no debe dar la posibilidad de opinión porque en las visiones parciales de la ciudad se pierden los objetivos generales.

Se emitían objetivos que eran planteados de forma genérica como si se tratase de una ciudad ideal, que buscaba asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

Posteriormente, un conjunto de ordenanzas de distinto alcance modificarían parcialmente el CPU,<sup>9</sup> destacándose aquellas derivadas del Master Plan Santa Catalina<sup>10</sup> y otros cambios significativos hacia el sur del área central, como la creación del Distrito Especial RE3 Costanera Juan Pablo II, directamente orientado a la promoción de la construcción de edificios frente al río, en grandes parcelas que permiten mayores alturas.<sup>11</sup>

La producción de ordenanzas modificatorias del CPU se intensificó considerablemente a partir de 2014, momento en que se institucionalizó la tarea de la Comisión Permanente de Revisión del CPU en 2014 (Res N° 1.885/14).<sup>12</sup> Teniendo en cuenta el “importante volumen de obras de infraestructuras” (Bedrán y Odena, 2017) ejecutadas desde el año 2010, el accionar de la Comisión se orientó a la actualización de los distritos del área urbana en función de los niveles de consolidación existentes, basados en la disponibilidad de infraestructura.

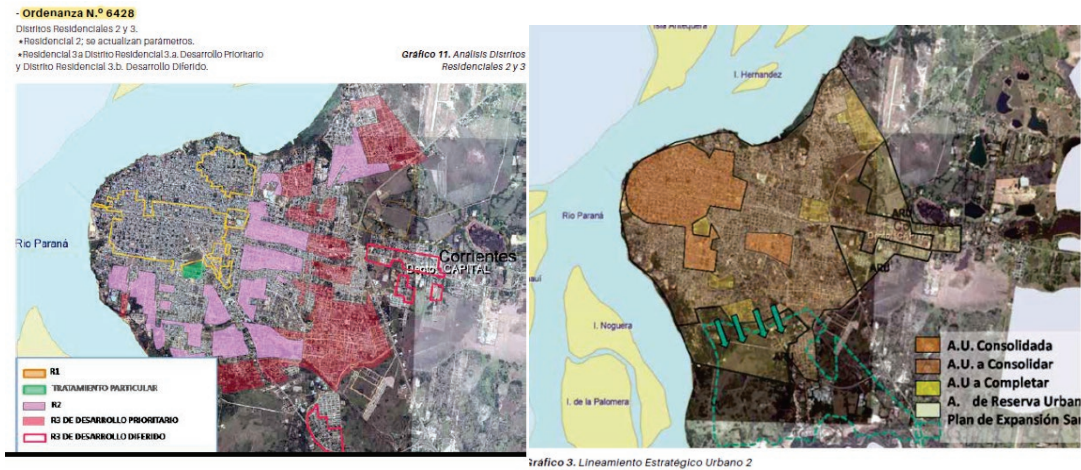
---

<sup>9</sup> En el marco de la conformación, en el año 2006, de la Comisión Permanente de Revisión del CPU.

<sup>10</sup> Plan Urbano Ambiental elaborado por la Municipalidad de Corrientes con un equipo *ad hoc* de consultores externos y locales, a partir de la adquisición del predio de Santa Catalina al Ejército Argentino (2387 ha al sur de la ciudad de Corrientes). Aprobado por el Concejo Deliberante en 2013, comenzó a implementarse a través de un fideicomiso creado al efecto.

<sup>11</sup> Aportando de esa manera a un conjunto de intervenciones en el proceso de transformación del carácter del área sur de la ciudad (entre ellas la construcción de la Costanera Sur, a la vez defensa frente al río y nuevo espacio público); en conflicto con barrios populares históricos y otros usos preexistentes en esa periferia de la ciudad que se convertiría luego en nueva centralidad, especialmente para los grupos socio-económicos medios y altos.

<sup>12</sup> Si bien la Comisión Permanente de Revisión del CPU ya existía desde el 2006, a partir de 2014 se confecciona una resolución que la regula y que establece quiénes son sus integrantes: un representante de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano, Subsecretaría de Desarrollo Urbano, la Dirección general de Actualización de normativa, La Asesoría Legal de la Secretaría de Planeamiento Urbano, Dirección Gral. de Catastro, Universidad Nacional del Nordeste (FAU), Consejo Profesional (CPIAyA), Cámara Inmobiliaria, Instituto de Vivienda (In.Vi.Co).



Figuras 4 (izq) y 5 (der): Análisis realizados por la Secretaría de Planeamiento de la ciudad de Corrientes, para la elaboración de las ordenanzas. Fuente: Presentación de la Secretaría de Planeamiento de Corrientes, 2015 (inédito).

Específicamente, las actualizaciones fueron para “las dos terceras partes del territorio municipal, es decir, los anillos segundo y tercero del ejido de la ciudad, (...) a partir del alto desarrollo de las infraestructuras...” (Bedrán y Odena, 2017). Se actualizaron los Distritos R2 y R3 de densidad media y baja (algunos pasaron de R3 a R2 o de R2 a R1 o se crearon distritos especiales-intermedios), se crearon distritos de Equipamiento Mixto o de uso comercial predominante en función de vías, “distritos residenciales Plan RP” para áreas a promover el mejoramiento urbano, ejecución de conjuntos habitacionales, entre otras. De esta manera, entre los años 2013 y 2017 se elaboraría un vasto abanico de ordenanzas modificatorias, las que darían lugar al 4to texto ordenado y actualizado al 31 de octubre de 2017, último de la gestión. Si bien uno de los ejes del desarrollo urbano era la creación de “instrumentos de financiamiento urbano”, “de planificación y gestión en articulación público-privada” (Bedrán y Odena, 2017) durante esta gestión no se avanzó en normativas que los desarrollen.

En 2018, luego de varios años de intendencia de gobiernos de afiliación partidaria al peronismo y en una coyuntura de alineación política con la Nación y la Provincia; asume la intendencia del Municipio, Eduardo Tassano (Cambiamos). A partir de allí, comenzaría el veloz proceso de una nueva batería de ordenanzas visiblemente orientadas al mercado inmobiliario, entre las cuales se destaca la Ordenanza 6.635/18 “Plan Costero”.

Actas del 4° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED  
 “Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a *nuevos* escenarios”

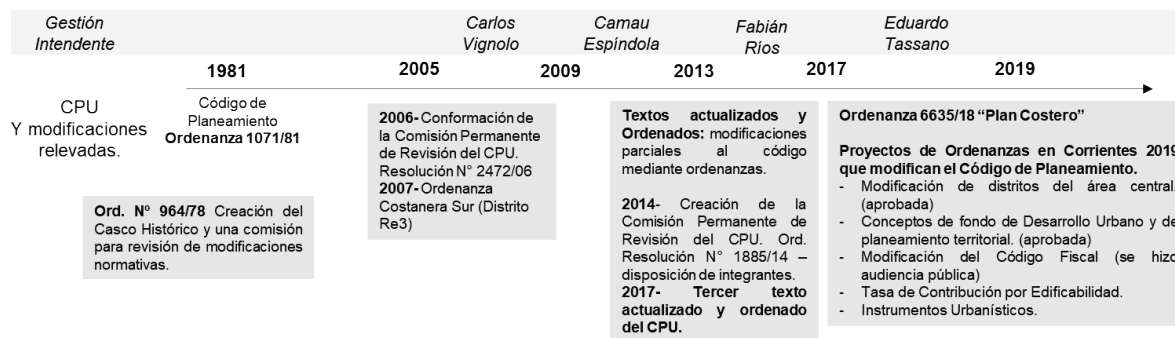


Figura 6: Momentos significativos de la normativa urbana en Corrientes. Fuente: Elaboración propia.

*El caso de la Ordenanza N° 12.926/18 - Resistencia, Chaco*

Más de una década después de la última modificación del CPUA en 2007, y siguiendo la tendencia que venía configurándose, la Ordenanza 12.926/18 redobló la apuesta. En ese sentido, lo novedoso, quizás sea la forma en que se desarrolló el proceso de elaboración de la norma.

De acuerdo con el texto de la misma, la presentación “fue efectuada por el Centro de Desarrolladores Urbanos del NEA (CEDUNEA)<sup>13</sup> el día 05 de noviembre de 2018, en el Consejo Profesional de Arquitectos, Ingenieros y Agrimensores del Chaco”, y el Proyecto fue aprobado en Primera Lectura 15 días después. Habiéndose realizado una cuestionable audiencia pública,<sup>14</sup> se aprobó en Segunda Lectura el día 18 de diciembre. De esa manera, en el expeditivo lapso de un mes, la Ordenanza 12.926/18 dejó sin efecto las normas que se

<sup>13</sup> Aunque la página de *facebook* de CEDUNea dice corresponder a “Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos”. De acuerdo con su descripción, son un “grupo de empresas unidas con el objetivo de promover el crecimiento del Real Estate de la Provincia del Chaco y del NEA”. Recuperado de: <https://www.facebook.com/cedunea/>. A su vez, junto con otros sectores, forman parte del Consejo Permanente del Código de Planeamiento Urbano que depende del Concejo Municipal.

<sup>14</sup> Teniendo en cuenta que no contó con instancias de difusión, y por lo tanto sólo permitió la participación de un muy pequeño círculo de interesados, incumpliendo el Art. 153 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Resistencia, que señala: “Entre la primera y segunda lectura deberá mediar un plazo no menor de quince días ni mayor de treinta días corridos, en el que se deberá dar amplia difusión al proyecto. En dicho lapso, el Concejo Municipal convocará a una audiencia pública e invitará a las personas y organizaciones involucradas directamente en la discusión.”

opusieran a ella, y a través de un extremadamente confuso texto,<sup>15</sup> se explica que el mapa quedó configurado de la siguiente manera:

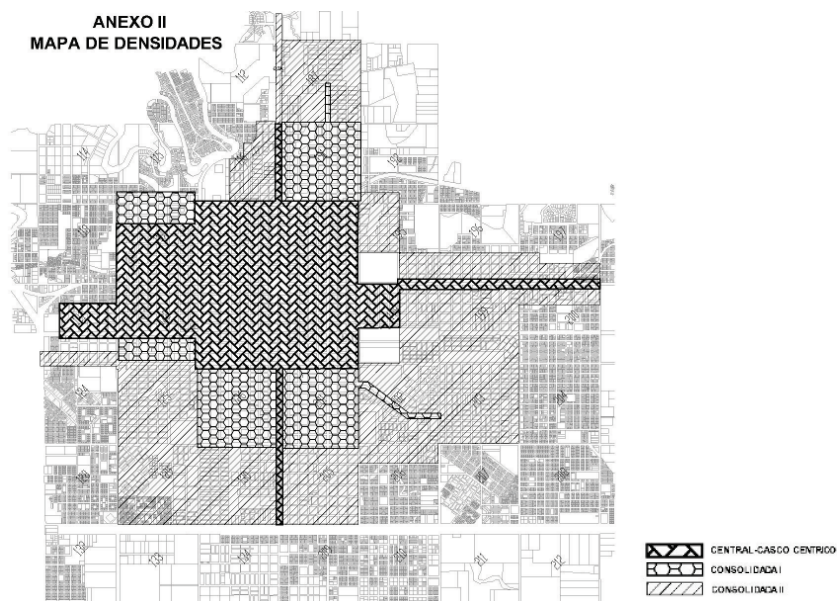


Figura 7: Anexo II de la Ordenanza N° 12926/18. Mapa de densidades. Fuente: Boletín oficial Municipalidad de Resistencia <http://resistencia.gob.ar/ciudadabierta/boletinoficial/boletin-oficial-n-0007-19/#Ordenanza-12926-2018>).

De esa forma, la nueva normativa vigente adopta un peligroso criterio simplificador para la edificación, a través de la cual la clasificación consiste en tres zonas: Central Casco Céntrico, Consolidada I y Consolidada II (progresivo según infraestructura completa).<sup>16</sup>

A través de dicha clasificación, se establece que el área Consolidada II consistirá en edificaciones hasta 4 plantas, Consolidada I hasta 6 plantas y Central Caso Céntrico con límites según tipología edilicia. En el caso de edificios entre medianeras, la altura máxima es de 10 plantas, contadas a partir de +6 m; para perímetro semi-libre hasta 16 plantas, contadas a partir de +12 m; y en perímetro libre no se especifica un límite sino que “Las mayores alturas podrán plantearse conforme se propongan retiros progresivos de acuerdo a los parámetros dados”. De esa manera, el hecho de no contar el basamento para la altura máxima

<sup>15</sup> Si bien gran parte del mismo deriva claramente de adaptaciones y/o extractos completos de la Ord. 5403/01, que ya contenía errores en su redacción (los cuales fueron nuevamente trasladados).

<sup>16</sup> Este punto, si bien la norma no lo dice, de acuerdo con entrevistas a técnicos municipales se refiere al hecho de que cada parcela cuente (o no) con pavimento, servicio de energía eléctrica y provisión de agua potable. En caso de contar con los tres ítems, la parcela se considera Consolidada II. En caso de faltar alguno de ellos, rige el distrito que fuera asignado anteriormente por el CPU (hasta tanto cuente con los tres), aunque con algunas modificaciones en FOS y FOT.



amplía los alcances de la Ord. 5.403/01 y la altura máxima no establecida para edificios en perímetro libre deja abierta la puerta para la compra de parcelas contiguas que permitan alcanzar mayores alturas.

Considerando el devenir normativo explicado previamente, no resulta casual que la Ordenanza 12.926/18, suponga una continuidad casi lineal en el cambio drástico de las pautas o principios del CUPA respecto del área más deseable y vulnerable desde el punto de vista ambiental y paisajístico (dado que habilita peligrosamente el avance de la alta densidad a los espacios lacustres) y que amplíe la alta densidad a todo el área abarcada anteriormente por la Ord. 8.775/07.

Si bien los considerandos de la ordenanza aluden a la “pérdida del necesario equilibrio del tejido urbano”, del “respeto a las condiciones naturales, geomorfológicas e hidrológicas”, de la “extensión de redes de infraestructura cada vez más alejadas, representan una alta inversión adicional y encarecen el umbral de costo para los habitantes urbanos”; ninguno de esos puntos son abordados en la norma. Por el contrario, representa lisa y llanamente un aumento de la capacidad constructiva sin instrumentos de gestión asociados a la misma para la recuperación de la sobreganancia en favor de todos los ciudadanos. Además, junto con la mayor intensidad de uso de las parcelas, se ampliaron las áreas de aplicación, volviendo a empujar la frontera para el desarrollo de mayores alturas.

Frente a la evidente propuesta de avance de CEDUNEA, el subsecretario de Control y Fiscalización de Obras Urbanas del Municipio, de alguna manera sintetizó el accionar estatal, diciendo que “se trata de un proyecto consensuado con amplios sectores de los desarrolladores inmobiliarios”. Además, agregó que el proyecto pretende “mayor capacidad para la construcción de los edificios, una mejora en la adecuación de la cantidad de cocheras que se van a exigir, mayores facilidades constructivas y un nuevo cálculo en los volúmenes de vehículos que deben introducir los proyectos de edificios, lo cual resulta muy beneficioso según nuestro entender”.<sup>17</sup>

Resulta alarmante descubrir que el confuso texto de la ordenanza da lugar a malentendidos en la interpretación a priori, haciendo parecer que existen un conjunto de

---

<sup>17</sup> Diario Chaco (11 de diciembre de 2018). *El Concejo presentó en audiencia pública el proyecto de ordenanza que modifica las condiciones de usos del suelo urbano*. <http://www.diariochaco.com/noticia/el-concejo-presento-en-audiencia-publica-el-proyecto-de-ordenanza-que-modifica-las>)

limitaciones, las cuales se esfuman al momento del diseño de un proyecto arquitectónico. De esa manera, se comprueba que además de las situaciones evidentes, como que se reforzó la situación iniciada con la Ord. 5.403/01, por la que el FOS se transforma en un elemento ficticio,<sup>18</sup> o que bajo dudosas circunstancias se bonifica al propietario con la posibilidad de dos plantas adicionales.<sup>19</sup> Se suman algunas falacias, como que el retiro de frente esté expresado de forma tal que no produzca tal retiro bajo ninguna circunstancia.

*El caso de la Ordenanza N° 6.635/18 “Plan Costero”- Corrientes, Corrientes*

En el contexto que se ha explicado previamente, esta ordenanza forma parte de una política impulsada de forma conjunta por el Municipio (Intendencia de Eduardo Tassano) a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE, Estado Nacional), el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública); el Gobierno de la Provincia y el Plan Belgrano. La Ordenanza 6.635/18 fue presentada por el ejecutivo municipal y, de una semana a la siguiente, fue aprobada por mayoría simple en el Concejo

---

<sup>18</sup> “La planta baja podrá superar la superficie limitada por el FOS, en el espacio determinado por el fondo de parcela, es decir, el espacio libre de toda edificación que correspondería reglamentariamente al terreno natural, podrá llevar su plano superior hasta una cota de nivel de + 2, 70 mts medidos desde su nivel promedio de su (*sic*) vereda”.

<sup>19</sup> “Consideraciones particulares: Con el fin de contribuir a mejores condiciones de habitabilidad para la actividad que en ellos se localice y a la estética urbana del conjunto, el área social podrá situarse sobre basamento a nivel + 5, 60 m o + 6, 00 m en el espacio determinado por el fondo de parcela, para estos casos, se establece un retiro obligatorio de edificación del primer y segundo piso al límite divisorio de fondo de parcela de 5, 00 m, esta mejora en la mayor cantidad de espacio urbano libre exterior que el edificio provea, posibilita la construcción de dos (2) niveles más por sobre la altura límite establecida, siempre y solamente que se propongan retiros mínimos obligatorios de frente y contra – frente de 3, 00 mts” (*-sic-* Ord. 12.926/18).

Deliberante (9 a 8 concejales) en Agosto del 2018.<sup>20</sup> La misma crea el “Plan Urbano Costero”<sup>21</sup> y define un articulado controversial.

El Proyecto de ordenanza no pasó por instancias previas exigidas por la Carta Orgánica Municipal y la Constitución Provincial, que exigen espacios participativos como audiencias públicas, ni por espacios de discusión vigentes y legitimados como la Comisión Permanente de Revisión del Código de Planeamiento (Resol. N° 2.472/06) encargada de evaluar usos, edificabilidad, etc. y la Comisión del Centro Histórico. No se dio intervención a ningún organismo o ente especializado, ni se realizaron estudios de impacto socio-económico y ambiental. Tampoco se escucharon las voces de un conjunto de organizaciones<sup>22</sup> que se manifestaron, y se manifiestan hasta hoy, en contra de esta medida por múltiples razones (estar afectados directamente, despidos, posible destrucción de espacios patrimoniales, culturales, sitio de memoria, etc.).

En cuanto al contenido, en los considerandos se menciona como patrones de diseño la “sustentabilidad social” y el diseño bioclimático; y objetivos como “ciudad sustentable” y “ciudad amigable”. Sin embargo, en ningún momento se menciona cómo se lograrán. Por otro lado, resulta relevante que se enmarca el “Plan” dentro del nuevo modelo nacional de trabajo con participación pública y privada,<sup>23</sup> cuya adhesión de la Municipalidad de Corrientes a la Ley Provincial N° 6.435 fue establecida por Ordenanza N° 6.618.

Al igual que en el caso anterior, todos estos conceptos, recurrentes en los considerandos de las normativas o en los objetivos a lograr por una gestión, forman parte de lo que Karol (2018) llama “trampas discursivas” aludiendo a una falacia que “se apoya sobre la utilización de conceptos que gozan de legitimidad social, presentados con un sentido

---

<sup>20</sup> En la tensa sesión, se encontraban muchas de las organizaciones afectadas con carteles y banderas, concejales del oficialismo (“abucheados” por los espectadores) y concejales de la oposición. Estos últimos presentaron una contra-ordenanza con algunas modificaciones para generar una unidad evaluadora, a la que no se hizo lugar. Algunos de los fundamentos utilizados para respaldar el proyecto original tenían relación con la “posibilidad de acceder a espacios vedados”, “tomar mate en la costa, acceder a las visuales”. Un concejal de la UCR, argumentó que: “pareciera que está mal legislar para los sectores de mayores recursos” (Comunicación personal, 23 de agosto de 2019).

A mitad de la sesión se enviaron fuerzas de seguridad (personal del GTO y equipos especiales de la fuerza policial) que obligaron a salir a algunas personas y “custodiaron” el espacio.

<sup>21</sup> En rigor, no puede decirse que exista un Plan. De hecho, entrevistas a informantes clave dejaron en claro que primero era necesario aprobar la ordenanza y luego habría tiempo de elaborar el Plan, una contradicción que habla por sí misma.

<sup>22</sup> Se han movilizad y conformado múltiples colectivos integrados por organizaciones sociales, técnicos y vecinos, que han ido variando en acciones conjuntas, buscando frenar el proceso.

<sup>23</sup> Ley Nacional N° 27.328/16 “Contratos de Participación Público-Privada” (PPP).

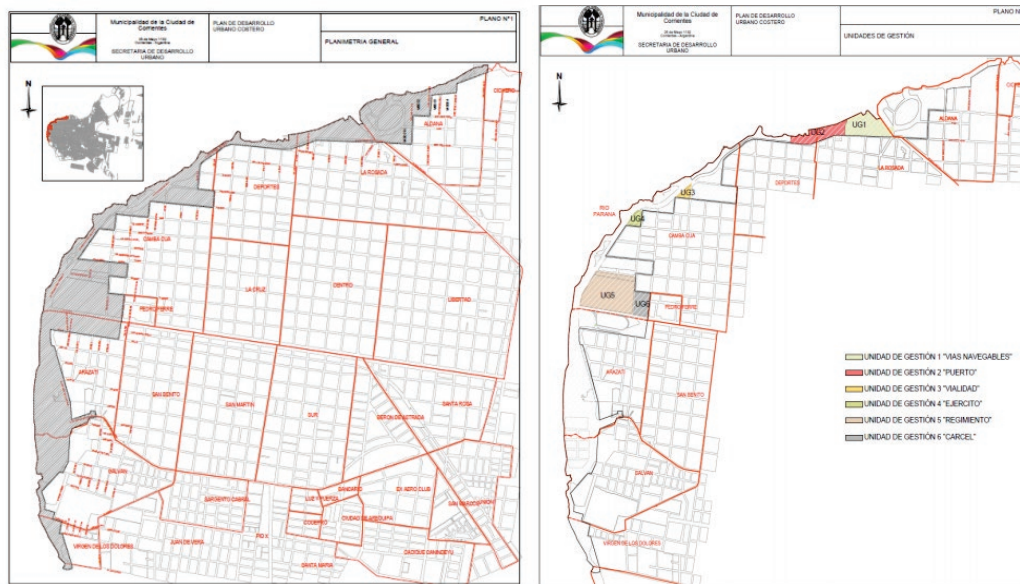
unívoco y exento de conflictos” (Granero Realini, 2016 en Karol, 2018). De esa manera, partir de “buenas intenciones”, si bien son frecuentemente utilizadas, puede funcionar como cortina de humo, enunciaciones basadas en un “efecto mágico” que separan de la discusión de base sobre las prácticas reales posibilitadas mediante la norma.

Efectivamente, la ordenanza versa sobre la desafectación de equipamientos<sup>24</sup> localizados en grandes predios del Estado Nacional y Provincial, para enmarcarlos en “unidades de gestión” a desarrollar mediante PPP. De esa manera, y desafectados los usos previos, se posibilita la subasta por medio de la AABE<sup>25</sup> de estos predios localizados en el área central, definiendo porcentajes que estos nuevos dueños deberán destinar a Espacios Públicos, pero posibilitando importantes porcentajes para la construcción de edificios en altura para hoteles, departamentos y oficinas; habilitando una altura de hasta 105 m = 35 plantas (altura inédita para la ciudad).

---

<sup>24</sup> Tales como el Regimiento de Infantería 9, la repartición de Vías Navegables, el Puerto, Vialidad Nacional, la cárcel, entre otros.

<sup>25</sup> Es necesario agregar para este caso, que la subasta de grandes predios de tierra pública nacional forma parte de una política desarrollada a nivel nacional en la actualidad, que se sirve de las atribuciones conferidas a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (creada por Decreto 1.382/2012) y su reglamentación (Decreto 2.670/2015) donde se la autoriza a llevar adelante procesos de enajenación de bienes inmuebles del Estado Nacional que previamente hayan sido catalogados como subutilizados, innecesarios, etc., previa autorización del Poder Ejecutivo Nacional, sin requerir autorización previa del Congreso Nacional. De este modo, un mismo instrumento normativo, generado durante la presidencia de Cristina Fernández, que había enmarcado la facilitación de la adquisición por el Municipio de Corrientes del predio Santa Catalina al Ejército Argentino (Repetto *et al.*, 2014); en este caso constituye el marco jurídico-administrativo por el cual la presidencia de Mauricio Macri viene propiciando una ininterrumpida serie de subastas de tierra pública en distintas provincias argentinas, entre ellas el caso de este trabajo.



Figuras 8 y 9: Planimetría general del área afectada (izq.) y Unidades de Gestión (der). Fuente: Ord. N° 6.635/18 “Plan Costero” [http://ciudaddecorrientes.gov.ar/sites/default/files/ilovepdf\\_merged-copy-1\\_0.pdf](http://ciudaddecorrientes.gov.ar/sites/default/files/ilovepdf_merged-copy-1_0.pdf).

En la ordenanza no se especifica a qué responde la delimitación de los polígonos, por qué se demarcan áreas que están loteadas sobre el agua (sobre la costanera sur), o por qué también incluye en gran medida áreas que son, actualmente, espacios públicos consolidados.<sup>26</sup>

Acerca del alcance, el Art. 2 establece que “todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con el desarrollo de las actividades, la subdivisión de la tierra (urbanizaciones) y adición de parcelas, la construcción y uso de edificios, estructuras e instalaciones (...)” tendrán como autoridad de aplicación a la Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio (Art. 3), con lo cual todo el poder de actuación recae sobre el ejecutivo, saltando las instancias legislativas regulares y las comisiones mencionadas. Este “superpoder” se ve acrecentado por el Art. 23, que autoriza al ejecutivo municipal a crear Unidades de Gestión a discreción y pueda definir para cada una lo que considere en cuanto a: espacio público o privado, delimitación, parcelamiento, disposiciones particulares, cantidad de plantas, superficie a construir, usos, qué preservar y qué no.

En ese mismo sentido llama la atención la libertad otorgada a los futuros titulares de los inmuebles, teniendo en vista que “El titular del Dominio de los inmuebles y/o

<sup>26</sup> El caso paradigmático es el Parque Mitre, que si bien está dentro del área demarcada, se concesionó por otra vía (“Iniciativa Privada”), de forma poco clara.

desarrolladores según corresponda deberá presentar ante la Dirección General de Catastro de la Provincia de Corrientes, previo visado municipal, para su registro, el Plano de Mensura Particular con Fraccionamiento, Cesión de Calles, Ochavas, la superficie afectada como Espacios de Uso y Utilidad Pública. Dichos planos deberán discriminar la superficie que serán afectadas a los distintos usos según las directrices de Plan Desarrollo Urbano Costero motivo de la presente”. Considerando que en la práctica no existe tal Plan, esto hace suponer que lo que se determine hacia el interior de los predios de tierra pública (especialmente qué y cómo se cede al uso público), una vez subastada, lo decidirán los dueños de los terrenos. No queda claro cómo esto coexiste siquiera con la PPP o los consorcios urbanos mencionados en la ordenanza. Aún más preocupante, los porcentajes que se aclaran en la ordenanza por cada unidad de gestión a ceder como públicos y a mantener como privados, son distintos de los que aparecen en la única nota oficial del municipio.<sup>27</sup>

## Reflexiones finales

La revisión de las trayectorias de dos normativas recientes, por un lado, ha permitido reconstruir algunas lógicas que movilizaron las transformaciones urbanas en distintos momentos, y por el otro, analizar los casos en ese marco contextual. En ese sentido, a lo largo del tiempo, la regulación urbana de la ciudad de Resistencia ha sido más constante y la de Corrientes menos continua en relación a los destinatarios de las normas. Sin embargo, los dos casos evidencian un renovado interés por el área central, que apuesta sin titubeos a la desmesurada producción y apropiación de renta urbana, a través de la modificación de usos del suelo y capacidad de edificación en contextos de desregulación de la recuperación de plusvalía urbana.<sup>28</sup> En coincidencia con Pintos y Narodowsky (2012) la selectividad radica no sólo en cuanto a su específica localización espacial dentro de la ciudad, sino también hacia quiénes están dirigidos esos proyectos/productos urbanos: los grupos de medio-altos y altos

---

<sup>27</sup> “Plan Costero «Aguas Brillantes»”. <http://ciudaddecorrientes.gov.ar/proyectos/secretaria-de-desarrollo-urbano/plan-costero-aguas-brillantes>

<sup>28</sup> Al respecto, resulta llamativo que en el caso de Corrientes, luego de la aprobación de la ordenanza “Plan Costero”, se pusiera en agenda una enorme batería de instrumentos de gestión urbana (aprobados por ordenanza, aún sin publicar en el Boletín Oficial) sin mucho detalle sobre cómo se volverán operativos. Esto hace suponer que representa una respuesta meramente formal a las demandas de los grupos opositores, pretendiendo generar tranquilidad acerca de una actuación “para la ciudad”, lo cual está produciendo confusiones tanto en técnicos, como en concejales y vecinos.

ingresos, los empresarios exitosos, el turismo internacional, entre otros; mientras que la mayoría de la población queda fuera de estas inversiones y políticas urbanas.

Resulta interesante comprobar cómo ambas normativas, a pesar de ser del mismo tipo, están redactadas de formas muy distintas. En el caso de Corrientes, si bien el texto es claro y ordenado, la vaguedad de los enunciados da como resultado una gran cantidad de expresiones de deseo que no conducen a una caracterización concreta de la materialidad que se pretende. Sin embargo, resulta útil para fundamentar lo principal: la necesidad de modificar los usos preexistentes y garantizar altos índices de edificabilidad en las localizaciones más preciadas y favorecidas por el paisaje y las infraestructuras y servicios de la ciudad, poco importa lo demás. La norma municipal “a medida” en este caso es el asidero local de un aceitado acuerdo de intereses entre el Estado Nacional, Provincial y Municipal que busca atraer inversiones de una escala superior a las registradas hasta el presente en la ciudad de Corrientes.

Según Rolnik (2017) la participación del gobierno local en la producción de estos mecanismos “innovadores” de financiamiento donde la tierra es movilizada, “destrabada” y valorizada mediante normativas se trata de un proceso de escala global; en donde esta pasa a funcionar como un activo financiero. En este modelo poco importan quienes ocupaban o quienes reivindican estos espacios.

En el caso de Resistencia, el apremio en el tratamiento y la aprobación de la nueva ordenanza, las fechas mismas en la que se aprueba y promulga (coincidente con el final del año), la vergonzosa y confusa redacción (cuyo análisis de inconsistencias internas daría lugar por sí mismo a otra ponencia), sumado al papel jugado por los funcionarios y representantes públicos al momento de la Audiencia Pública mostrando una clara y acrítica defensa de un proyecto presentado por los desarrolladores urbanos, muestran la “débil legitimidad” de las normas urbanas que rigen para toda la ciudad. Abre el interrogante además acerca de los alcances reales y los propósitos de otros espacios de planificación de mayor convocatoria, que son desconocidos a la hora de normar. En este sentido resulta ilustrativo que la Ordenanza 12.926/18, enfáticamente defendida por la Presidencia del Concejo Deliberante (Gustavo Martínez) es promulgada por el Intendente Capitanich, desconociendo por completo el Plan de Ordenamiento Territorial 2040 promovido por el propio Ejecutivo Municipal. Además, no surge de las jornadas organizadas por el primero para la actualización del CPUA,

ni toma en cuenta el Plan Ciudad Río promovido desde el Gobierno Provincial (donde participaron distintos Organismos Provinciales, entre ellos los mismos que en Audiencia Pública se expresaron a favor de la ordenanza), ni el Código Ambiental recientemente aprobado

Cabe la pregunta entonces de cuál es el objetivo de estas normas que modifican parcialmente un Código de Planeamiento Urbano, canalizando sesgadamente los intereses del sector inmobiliario y el alcance real de planes que suman participaciones de sectores sociales, técnicos y universitarios incentivados por la posibilidad de incidir positivamente en el desarrollo deseable de la ciudad.

En ambos casos quedó evidenciado el *modus operandi* por el cual tanto el sector privado como el estatal promuevan “saltarse” espacios de participación ciudadana dispuestos por el marco normativo vigente, los que si bien no son vinculantes (Como las Audiencias Públicas), al menos permiten la elevación de informes o comentarios junto con los proyectos normativos al concejo deliberante. La velocidad de los procesos, la sistemática obstaculización del disenso y la desinformación de la población al respecto, han sido elementos claves para alcanzar objetivos normativos que por estas mismas razones resultan opacos o turbios.

Por otro lado, una vez puestas en vigencia, resulta inquietante la forma en que se aplica la norma que en tanto texto, es “interpretado” por quienes tienen el poder de hacerlo, incluso omitiendo detalles y/o incorporando cuestiones sin que estén escritas. La norma pasa así a ser cada vez menos accesible por los ciudadanos y técnicos que deben ajustarse a ella, y dominio de quien decide su interpretación.

Ambos casos constituyen una crónica de cesiones a los intereses del mercado inmobiliario para sacar un mayor aprovechamiento de la ciudad consolidada y transferir las plusvalías generadas por la inversión progresiva del Estado y del conjunto de vecinos, a quienes ostentan capacidad financiera para intensificar la construcción en parcelas que ya habían sido ocupadas; proceso que seguramente también dará lugar a la sustitución de usos y a la expulsión invisibilizada de población. Quizás puede señalarse como novedoso, que no resulta más que una consecuencia de los procesos seguidos y de las tendencias del mercado inmobiliario respecto de las áreas favorecidas por el paisaje, que las nuevas normativa



pretenden reeditar como nuevos productos/nuevas experiencias urbanas aquellas que tienen vinculación con los “espacios naturales” (avanzando directamente sobre los Ríos Negro y Paraná).

La comparación de estos dos procesos casi simultáneos, originada en la alarmante constatación del manipulable alcance de la legislación local, abrió la puerta a un sinfín de interrogantes acerca de cómo enfrentar las estrategias que, a la vez, enuncian con orgullosa alevosía el objetivo de llevar al extremo la mercantilización del espacio urbano a cualquier costo. Es por esto que para este trabajo (y para otros futuros) se deberán seguir las recomendaciones de Santos (2018), quien en base a la sociología jurídica crítica expone la necesidad de pensar los procesos desde un concepto de derecho lo suficientemente amplio y flexible como para capturar las dinámicas socio-jurídicas en sus muy distintas estructuras de tiempo y espacio. Asimismo, rastrear en el territorio la superposición de órdenes y esferas jurídicas, nunca en igualdad de condiciones. Debemos buscar que el derecho sea emancipatorio y no meramente y en todos los casos un instrumento del poder y de opresión.

## **Bibliografía**

Alcalá, L. (2012). Avatares de la manzana. Entre la dispersión y la densificación [9ª Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales, Tucumán].

Alcalá, L. y Rus, F. (2017). Áreas Urbanas Deficitarias Críticas en Territorios con Riesgo Hídrico. Análisis comparado de situaciones en las ciudades de Resistencia y Corrientes [V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial - VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial: “La nueva agenda territorial: innovación, planificación y gestión”, Mendoza].

Bedrán, D. y Odena, S. (2017). El proceso de actualización del Código de Planeamiento Urbano: la reciente experiencia en la Ciudad de Corrientes. *Revista ADNea: Revista de Arquitectura y Diseño del Nordeste argentino*, 5(5).

De Sousa Santos, B. (2018). *Construyendo las epistemologías del Sur* [Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño]. CLACSO.

Fernandes, E. (2001). Cidade legal x ilegal, en Moraes Valença (Org.), *Cidade (i)legal*. MAUAD Editora Ltda.

Galvaliz, S.; Olmedo, R. y Giró, M. (2019). Mercado de suelo: tensiones y ambigüedades. El caso de la zona Norte de Resistencia, Chaco, Argentina [3° Congreso Internacional Vivienda y Ciudad, Córdoba].

Gutiérrez, R. y Sánchez Negrette, A. (1988). *Evolución urbana y arquitectónica de Corrientes*. Instituto Argentino de Inv. en Historia de la Arquitectura y el Urbanismo.

Karol, J. (2018). Desarrollo, Sustentabilidad, Inclusión y otras trampas discursivas [3° Congreso Internacional Vivienda y Ciudad, Córdoba].

Pintos, P. y Narodowsky, P. (Coord.) (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Imago Mundi.

Pulvirenti, O. (2017). El difícil entramado de la realidad en los fallos sobre urbanismo, en Vidal *et al.*, *Cuestiones de derecho urbano*. Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.

AUTOGESTIÓN COMUNITARIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA. CASOS DE ESTUDIO: ARGENTINA, VENEZUELA Y ECUADOR. UN CAMINO HACIA OTRA FORMA DE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

Víctor Salinas<sup>1</sup>

### Resumen

Las prácticas sociales latinoamericanas en su hacer histórico, han definido un conjunto de destrezas, métodos, formas y maneras, de administrar lo público. Hoy la ciencia de la administración pública, nos invita a ser cada vez más críticos y reflexivos, sobre esa realidad que ha cohabitado bajo la implementación de modelos y/o paradigmas diseñados y practicados por y para sociedades absolutamente diferentes a la nuestra. La presente investigación busca brindar algunas herramientas de análisis, aportadas desde el estudio cualitativo con aplicación de técnicas como entrevistas y observación en campo a organizaciones comunitarias, en contextos geográficos distintos dentro de un mismo continente. Mismos que en su búsqueda de satisfacer necesidades de aprovisionamiento colectivo, han delineado maneras de autogestionar y administrar servicios públicos que no lograron ser proveídos por el Estado o el Mercado. A partir de entonces, se propone analizar la influencia de la autogestión comunitaria en las formas de administración pública en América Latina, tomando como referencia a tres organizaciones de países distintos que, si bien están profundamente diferenciadas por sus características sociales, culturales, políticas, geográficas entre muchas otras, están unidas por trayectorias históricas en común, la autogestión y administración de servicios públicos que hacen posible la vida en comunidad.

**Palabras clave:** Administración pública, autogestión, organizaciones comunitarias, servicios públicos.

---

<sup>1</sup> [victorm0511@hotmail.com](mailto:victorm0511@hotmail.com), Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina).

## Introducción

Hay que permanecer siempre en la idea de modificar el corsé que puede limitar nuestras acciones y considerar si este corsé se ajusta a lo necesario (...) hemos de vivir en un permanente estado constituyente.

Arismendiarieta.

La historia latinoamericana en la forma de administrar lo público, ha sido transversalizada por una variedad de modelos planteados y desarrollados en y por sociedades absolutamente diferentes a la nuestra, premisa que, hace reconocer una representación de resultados variados y diversos, que al mismo tiempo han provocado una importante complejidad de dispositivos organizativos comunitarios que, giran en torno a la satisfacción de necesidades colectivas, relacionadas particularmente a la provisión de servicios públicos que hacen posible la vida en comunidad. Ante lo dicho surge la incógnita sobre ¿Cómo influye la autogestión comunitaria en las formas de administración pública en América Latina?

Como bien se desarrollará en adelante, se entiende que, aunque en distintas formas y mecanismos, la autogestión comunitaria ha representado un medio de acceso a los servicios públicos en América Latina. Mismas, que han generado con el pasar del tiempo un conjunto de prácticas, métodos variados y diversos resultados que orientados por la autoayuda, el accionar conjunto y colectivo, la búsqueda de la eficiencia, la justicia para la satisfacción de necesidades (Lassere, 1980), se disponen a la consecución de servicios públicos inexcusables para la reproducción ampliada de la vida (Hinkelammert y Mora, 2009), lo que en términos de Topalov (2004), se refiere como equipamientos colectivos que hacen posible la vida en comunidad.

Para corresponder a la pregunta orientadora del presente trabajo, se propone analizar la influencia de la autogestión comunitaria en las formas de administración pública en América Latina. Dicha premisa será abordada a partir de estudios de casos en Argentina, Venezuela y Ecuador. Países y contextos absolutamente diferenciados por su cultura, forma de gobierno, administración pública, geografía, entre muchos otros aspectos. Si bien las

diferencias abundan, lo común es que en disímiles maneras contienen en su tejido social, organizaciones de carácter comunitario que, en la búsqueda de generar satisfactores orientados a la provisión de equipamientos colectivos, desarrollan dispositivos de administración que difieren de los proporcionados por el Estado y por el mercado propiamente dicho (Salinas y Villarreal, 2017).

Para el encuadre, problematización teórica y análisis de resultados de las experiencias comunitarias estudiadas, el trabajo se divide en tres partes o ejes de análisis: la discusión teórica, en donde intentaremos hacer un acercamiento en torno al debate conceptual de la administración pública, sus diversas acepciones, modelos o paradigmas que se han implementados en América latina<sup>2</sup> y las formas de vinculación que estos, han generado entre el Estado y la sociedad. Se intentará hacer un acercamiento al tema de la autogestión vinculadas a las organizaciones comunitarias y la administración de servicios públicos, discusión misma que satelita u orbita alrededor de lo público estatal y lo público no estatal.

En un segundo momento, se realizará lacónicamente una presentación de las organizaciones comunitarias estudiadas, sus principales características históricas, los procesos y manera de vinculación con el Estado, los servicios públicos augestionados y que aún hasta el día de hoy administran, entre otros rasgos que se desprenden del trabajo de campo, los cuales son relevantes para lo que aquí se pretende.

Finalmente, la tercera parte del trabajo se orienta a la presentación de los hallazgos más significativos, consecuencia de la actividad del abordaje del campo. Mismos que se presentarán en constatación y diálogo con los ejes conceptuales desarrollados.

### **Desde la Administración Pública a la autogestión comunitaria de servicios públicos: una mirada conceptual y un debate en torno a lo público**

Para el desarrollo de este apartado es preciso advertir que no se pretende como fin en sí mismo, sino como un medio, instrumento o cristal teórico de observación que permitirá problematizar cada una de las experiencias abordadas y que serán tratadas en términos de resultados en el último apartado. En un primer momento, se planteará brevemente como

---

<sup>2</sup> Modelo Burocrático Weberiano, Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza.

abrebocas al debate conceptual de la administración pública, paseándonos por sus orígenes, lo cual nos llevará a entender su objeto de estudio, su relación con el Estado y con el gobierno. Posteriormente, en el desarrollo se dialogará entre los modelos o paradigmas de gestión,<sup>3</sup> con diversos momentos y periodos históricos contemporáneos en América latina para observar la relación Estado-sociedad y sus tensiones, a fin de entender cómo según el modelo de gestión pública tendremos diversas maneras de relacionamiento con la sociedad y sus organizaciones.

### *La administración pública desde sus orígenes hasta los modelos implementados en América Latina*

En el complejo y variado entramado epistemológico que se intentará ir desarrollando sobre la ciencia de la Administración Pública, Rosenbloom (1994) nos propone para pensar en la cuestión un buen aspecto a considerar. Y es que, cuando se emplea el término, parece que el sentido común se convierte en un amplio y fértil terreno interpretaciones y acepciones erróneas que pueden generar profundas confusiones. Más, sin embargo, el autor en un destello de claridad y profundidad, aclara que su uso se refiere a dos aspectos que delimitan su quehacer. Por un lado, a un área concreta de investigación científica, es decir nos lleva a un campo específico de estudio marcado y pautado. Mientras que, por otro lado, se hace referencia a un aspecto igualmente relevante, aquel orientado a un conjunto de actividades y procesos llevados adelante por hombres con el fin de administrar los asuntos públicos.

En el sentido sustantivo de la Administración pública, el principio fundamental es comprender la actividad humana como una acción cooperativa pero solo en términos de resultados (Rosenbloom, 1994). Es decir, los efectos que pueden producir la tarea de un grupo de personas orientadas por un fin común y en cuyo caso, de no existir el efecto cooperador los resultados no hubieran sido tales. Se puede entender entonces, que se refiere a una acción cooperativa con un importante grado de racionalidad, capaz de colocar los intereses colectivos de la sociedad sobre las necesidades particulares o individuales.

Rosenbloom (1994) nos plantea, que el aspecto sustantivo de la Administración pública está dado por dos supuestos centrales. Por un lado, la acción cooperativa de

---

<sup>3</sup> Modelo Burocrático Weberiano, New Public Management o nueva gestión pública y la *Governance*.

individuos -pero también de instituciones- en la construcción y búsqueda del bien común y, por el otro, el alto grado de racionalidad tácita e implícita en la acción cooperadora. Lo que el autor plantea análogamente al sostener: anatómicamente administración se refiere a la dimensión estructural, mientras que gestión es el componente fisiológico de la gestión, en donde ambas crean campos sinérgicos de relación e interdependencia mutua.

En este ensayo para dilucidar el entramado epistemológico, Shafritz y Hayde (1999) en un buen intento al tratar de aclarar su origen plantean, que “los escritos sobre administración pública se remontan a los tiempos bíblicos y aún más atrás” (p. 51) y que desde los babilónicos y los antiguos egipcios encontramos aportes a las técnicas de gobierno y administración. Dos últimas cuestiones orientadas a un mismo fin, el bien común y la satisfacción de necesidades que corresponde a un régimen de administración de lo público. Si bien su perspectiva antigua fue llevada adelante por Bonnin en 1808, quien se le atribuye haber realizado el primer intento de plantear la primera concepción científica de la administración pública, planteada en su obra “compendio de administración pública” (Lynn y Wildavski, 2000).

Bonnin presupone que ella es la actividad organizada del Estado, siendo para él, un resultado del desarrollo social proporcionalmente vinculado al devenir estatal, este último como una relación social. Al mismo tiempo se posiciona respecto a la preeminencia –si no total– fundamentalmente social de esta nueva ciencia. Es por ello que, como tal, tiene como razón de ser, al dar atención de los problemas sociales, en pocas palabras, para Bonnin el objeto de estudio de la naciente ciencia presupuesta por él como precursor, reside fundamentalmente en el Estado (Lynn y Wildavski, 2000).

En otro sentido, corresponde a Woodrow Wilson la concepción moderna de ella, en su clásica obra sobre estudios de la administración en 1887. En ella establece la diferencia entre la naturaleza de las cosas, la cual debe ser ocupada por esferas propias a cada caso. En otras palabras, se refiere directamente a la tajante división entre la esfera política y la esfera de la administración, en tanto que relega esta última como un campo especializado y diferenciado.

Wilson avizora con profunda claridad “que el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, tanto de

dinero como de energía” (Wilson, 1999, p.73). Con ello introduce en su acepción la idea de “eficiencia y eficacia” sobre que puede hacer el gobierno en la técnica de administrar lo público, es decir la realización y seguimiento de las políticas públicas al menor costo y mayor alcance social posible.

El camino que conduce a su objeto de estudio se hace más claro y coincidente con posturas de autores como Goodnow (Shafritz y Hayde, 1999). Quien, desde la separación entre la política y la administración, comprende y apunta de manera igualmente clara, al señalar que la división de poderes en su forma extrema no puede ser base para la administración, sino más bien, la iniciación de comprensión y definición de ámbito espacial de acción entre cada una (política y la administración). En tanto que Rose (Shafritz y Hayde, 1999) y Willoughby (Dhal, 1947), son coincidentes aunque con características propias, al plantarse sobre la dicotomía que produce la política y la administración. Siendo común entre ellos, la noción de que política es aquello que el gobierno debe hacer, mientras que la administración debe o está más orientada, sobre cómo debe hacerlo. Con lo planteado, queda claro que aquella delgada –invisible para el sentido común– línea que divide ambas esferas, puesto que están profundamente diferenciadas entre sí. Es con ello entonces que se apunta aclarar a la administración de los asuntos públicos, como objeto propio de estudio de la ciencia.

White (1999), en un buen intento de sistematizar los aportes norteamericanos de las primeras dos décadas del siglo XX, parte de entender que es una ciencia y para ello se soporta desde la comprensión de que la administración pública es un proceso uniforme en sus características esenciales y que su estudio debe partir de premisas primordialmente administrativas y no desde fundamentos pensados desde la visión positivista del derecho administrativo. En tal sentido, el autor al formular la definición destaca la naturaleza administrativista de la ciencia y, con ello alejarla desde esa postura del derecho. De aquí entonces, define a la administración pública como un sistema de ordenamiento integrado por un conjunto de códigos, relaciones, prácticas, costumbres, leyes y reglamentos que quedan condicionados por el momento y espacio geográfico determinado para la realización de la política de Estado (White, 1999).



*Del modelo burocrático Weberiano a la gobernanza en la organización comunitaria como mecanismo alternativo de acceso y administración a los servicios públicos*

Si bien se concuerda con entender a la administración pública como un conjunto de instituciones sinérgicas, normas, leyes, códigos, comportamientos, alejada de la simple postura del derecho administrativo, del sentido común que deja brechas de comprensión difusa y confusa, así como también, como la actividad orientada por la eficiencia y eficacia en la búsqueda del bien común. Es preciso conjeturar que, para su funcionamiento empírico, existen y han existido, diversos modelos y/o paradigmas que han organizado la marcha del aparato público.

Cada ciclo histórico, como totalidad compleja, implica: a) una modalidad de acumulación de capital, que se expresa en determinadas formas de organización del proceso de trabajo, de división social del trabajo y de procesos tecnológicos, b) una forma de producción y reproducción de las clases fundamentales y su vinculación orgánica entre sí (relación capital-trabajo), y c) una determinada forma de Estado, lo que deviene en una forma particular de administrar lo público (Rey y Lopez, 2005, p. 24).

En este sentido, se puede inferir el supuesto real, de comprender que de acuerdo al modelo de acumulación económica dominante<sup>4</sup> tendremos formas de organizar y administrar –administración pública– los asuntos del Estado, de materializar su accionar mediante políticas y, que de acuerdo a ello tendremos diversas maneras de relacionamiento o engranajes entre el Estado y la sociedad para la satisfacción de necesidades colectivas (Fernández, 2018).

En el histórico planeamiento de Max Weber (1995), traza la división de la política como ciencia y la política como vocación. Abona el terreno para el desarrollo de un paradigma que marcó y sigue marcando<sup>5</sup> pautas de organización del aparato burocrático. Desde una tipología del político, habla del funcionario público, como aquel que vive para la política o el que vive de la política (Weber, 1995) concibiendo tres tipos de políticos, en

---

<sup>4</sup> Hago referencia al modelo de acumulación capitalista, su agotamiento y la implementación del modelo neoliberal.

<sup>5</sup> Aun cuando el aparato público en Latinoamérica ha sido transversalizado por un conjunto de reformas, el modelo de funcionamiento de la administración pública, demuestra seguir reposando sobre los cimientos de la herencia weberiana.

primer lugar, aquellos que considera ocasionales influyentes en la política de manera directa e indirecta al participar en asuntos del Estado, en segundo lugar, los profesionales, siendo aquellos quienes no gobiernan y atienden las ordenes de un jefe político. Y, en tercer lugar, aquellos a los que denomina como los semi-presionales cuya pretensión es realizar actividades solo en caso de necesidad ya que, viven para la política.

Lo anterior permite vislumbrar dos prototipos de individuos. El primero de ellos, aquel sujeto burocrático, intrínsecamente vinculado con procesos organizacionales, que atiende a técnicas y procedimientos para materializar las decisiones del “jefe político”,<sup>6</sup> siendo este último el segundo tipo que identifica. Conjugar estos prototipos tiene como consecuencias una estructura organizativa, la cual llama como burocracia, en ella distingue dos cuestiones centrales, por un lado el componente técnico profesional responsable de la esfera sustantiva, que actúa de manera específica bajo el principio de áreas jurisdiccionales, jerarquías, cumplimiento de reglas, leyes, códigos, entre otros, y por el otro, el sujeto político que se enmarca dentro de la estructura de dominación y quien busca ser parte de las capas que conforman el ámbito político.

Este paradigma de organización y funcionamiento de la administración pública, se subsume a su vez, en un modelo de Estado garantista con el objetivo de recrear las condiciones necesarias para la reproducción del capitalismo (Lechner, 1992), como así también marcó la historia Latinoamericana entre 1930 y 1970 (Cavarozzi, 1997). En otras palabras “un estado empresario, regulador, empleador y subsidiador” (Brouchoud, 2009, p. 118), refiriéndose con ello a una perspectiva más estadocéntrica (Salazar, 2018), en donde el Estado concentra para sí toda la capacidad de regulación, subsidio, administración, entre muchos otros aspectos, como mecanismo de mediación entre el Estado y la sociedad.

La práctica del estadocentrismo en la experiencia Latinoamericana, se complejiza en cuanto y en tanto, las administraciones públicas del continente se caracterizan por una constante y muy influyente presencia partidista. Ello deviene, en prácticas profundamente marcadas por el patrimonialismo y el clientelismo político, como forma de arreglo institucional entre el Estado, la sociedad y el mercado. Ahora bien, otro de los “rasgos característicos de las administraciones públicas latinoamericanas es la distribución del

---

<sup>6</sup> Uso el entrecomillado para resaltar al segundo tipo.

aparato estatal según criterios partidocráticos” (Brouchoud, 2009, p. 121), lo que devino en prácticas de intermediación y articulación entre el Estado y la sociedad.<sup>7</sup>

Lo dicho, lleva a comprender a la administración pública como aparato que proyecta una doble dimensión de funcionamiento. Por un lado, la hegemonía de los partidos políticos como principales actores (Ramos, 2011), que al hacerse del poder asumen a la administración como un botín de guerra, diluyendo el criterio de capacidad técnica al dar prioridad a cuestiones de carácter político clientelar. Mientras que, por otro lado, también pasa a conformarse en un instrumento usado por los partidos políticos para materializar las relaciones entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, son quienes canalizaban las demandas de la sociedad, incluyéndolas como parte de la agenda política y haciendo del Estado y su administración un instrumento para corresponder con esas demandas (Salinas y Villarreal, 2017).

De manera manifiesta, esa forma de articulación entre el Estado y la sociedad, generó acciones clientelares<sup>8</sup> (Salinas y Villarreal, 2017). Induciendo también a la incapacidad técnica en el manejo de la administración pública, provocando la progresiva e inevitable desmejora en su funcionamiento.

Históricamente y de manera particular durante la aplicación de este paradigma de administración pública, se asume al Estado como responsable y además garante, de las condiciones de aprovisionamientos colectivos necesarios, tanto para el crecimiento del desarrollo industrial, así como la reproducción de la mano de obra (Topalov, 1979). Dicha afirmación nos lleva a retomar la idea planteada en párrafos anteriores en donde Brouchoud (2009), sostiene la hipótesis del Estado empresario, regulador y subsidiario, cuestión que a criterios de Salinas y Villarreal (2017), en la medida que su accionar se va materializando, también va produciendo y reproduciendo desigualdades dentro del proceso de urbanización en América Latina.

Algunos autores como Del Mastro (2015), Oliveira (2019), entre muchos otros, denominan a dicho fenómeno como paternalismo de Estado. Sin embargo, en la medida que

---

<sup>7</sup> Es de entender que si bien se pueden identificar otros mecanismos de intermediación como plantean Topalov (1979), Oszlak y O’Donel (1989), el dominante y más importante es el que genera los partidos políticos.

<sup>8</sup> Aunque también sucede con el nombramiento de los técnicos de la administración pública, hacemos referencia primordialmente a las acciones del Estado en la materialización de su acción en cuanto a la satisfacción de necesidades.

él va generando ese aprovisionamiento colectivo necesario, también va reproduciendo y dejando a su paso profundas desigualdades en cuanto al acceso a servicios públicos como agua potable, electricidad, recolección de desechos sólidos, vialidad, salud, educación, entre muchos otros (Salinas y Villarreal, 2017). Ello devino en condiciones para la reproducción<sup>9</sup> de organizaciones comunitarias que progresivamente se van consolidando socialmente, en la medida que sirven de dispositivos colectivos de reclamo para el acceso a los servicios públicos (Gonzales, 2000).

Ese auge en la reproducción de experiencias de organizaciones comunitarias no es casual, pues de acuerdo a Schteingart (1983) América Latina experimenta desde la década de los 70 su mayor crecimiento urbano, gracias a la expansión capitalista en nuestros países. En cuanto ello va sucediendo, se hace insuficiente la cobertura del Estado en la prestación de servicios públicos, ocasionando que de manera paralela y bajo condiciones hasta de clandestinidad,<sup>10</sup> se produzcan mecanismos alternativos de acceso y administración a ellos (Mantilla, 2011), mismos impulsados y materializados en la organización comunitaria. Recreando, las condiciones para la reproducción de experiencias de este tipo en diversas comunidades, tanto urbanas como rurales en numerosos países del continente.

La sintomatología del momento<sup>11</sup> caracterizada por ese crecimiento urbano, la producción y reproducción de desigualdades sociales, aunada a la evidente crisis del capitalismo y la dificultad de conseguir la tan anhelada eficiencia y eficacia –que desde su origen introduce Wilson (1999) en la concepción moderna de la administración pública– coloca en jaque al modelo burocrático Weberiano. Mismo que, en la experiencia latinoamericana venía atravesando desde momentos históricos anteriores, algunos intentos por experimentar procesos de reformas. Ya que,

---

<sup>9</sup> Se registran en países como Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay, organizaciones comunitarias desde finales del siglo XIX, que dante el siglo XX fueron mutando y experimentando intermitencia en su accionar colectivo, gracias a las dictaduras que estos países experimentaron, más sin embargo todas ellas estuvieron siempre inspiradas como un medio de interpelación al Estado para el acceso a los servicios públicos. Al respecto si se desea ampliar la temática sugiero revisar autores como Salinas y Villarreal (2018), Ouviaña (2008), Bolívar (1996), entre otros.

<sup>10</sup> De acuerdo a Salinas y Villarreal (2017), los periodos dictatoriales en algunos contextos nacionales y la inexistencia de leyes en otros espacios nacionales dejan a estas organizaciones en condiciones de indefensión.

<sup>11</sup> Además de los que se mencionan, existen y pueden existir muchos otros elementos centrales de explicación que produjo la decadencia del modelo burocrático weberiano.

comienzan a registrarse los signos del agotamiento: el proteccionismo se muestra disfuncional para el desarrollo de la productividad, el gasto fiscal se dispara y una burocracia ineficaz enquistada en el Estado impide cualquier renovación y transparencia en el manejo de lo público (Cejudo, 2015, p. 244).

A modo de epítome, se subraya aspectos que resultan centrales para la comprensión de lo que aquí se pretende y que condujeron al agotamiento del paradigma burocrático. Primero, la intermediación de los Partidos Políticos el cual se enfocó en hacer de las organizaciones comunitarias potenciales clientes, debido a su capacidad de movilización e interpelación política (Salinas y Villarreal, 2017) produciendo agendas de gobiernos parcializadas. Segundo, el llamado botín de guerra que convierte a la administración pública en un ámbito profundamente sensible, inestable e incapaz de responder a la tan anhelada eficiencia y eficacia. Y tercero, la caída de los precios internacionales en los enclaves económicos de nuestros países y el alza de los intereses que conducen a un “colapso económico”, que hacen insostenibles las prácticas implementadas por el Estado y el gobierno en su intento de administración.

Ante la insostenibilidad del modelo burocrático, la respuesta fue la llamada primera generación de reformas, implementada desde mediados de la década de los 80. Misma que, se venía gestando con intentos fallidos a lo largo de la primera mitad siglo XX y que, bajo distintas modalidades,

Se pueden citar varios ejemplos de los experimentos reformistas, como los proporcionados por las misiones Kemmerer entre los años 1920 y 1930 que tienen lugar en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile y, posteriormente, los llevados a cabo en Brasil, Argentina, Panamá y Paraguay entre los años 1930 y 1940 (Brouchoud, 2009, p. 118).

Los cuales fracasaron por cuestiones de carácter ideológicas, en sus propuestas sostenían el paternalismo de Estado o la misma visión Estadocentrica practicadas, dificultando su materialización.

A esa primera generación de reformas<sup>12</sup> se le ha denominado de diversas maneras que buscan responder a un paradigma que intento hacer de lo público, un espacio de

---

<sup>12</sup> Convento con Oszlack (1999) en su crítica a la calificación de primera o segunda generación de reformas.

funcionamiento con lógicas absolutamente contradictorias a su naturaleza y que respondían a cuestiones más propias del sector privado. La nueva gestión pública, se usó para encerrar y/o contener en su interior, al conjunto de “innovaciones” enfocadas a la búsqueda de la tan anhelada eficiencia y eficacia, recurriendo a técnicas, métodos y procedimientos propios de la gestión empresarial. Vale destacar, que también orientó su mirada en aplicar “diseños de organización pública que sean más participativos e, incluso, la búsqueda de perspectivas alternativas para hacer frente al problema de la responsabilidad” (Peters, 2002, p. 1).

Arellano (2004), en una mirada menos crítica y pero si reaccionaria sobre la Nueva Gestión Pública, sostiene que “vista la NGP como un todo, no estamos enfrentando el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público” (p. 13). Tal afirmación aduce que no necesariamente este paradigma asume o recoge las ideas de los defensores del nuevo institucionalismo, sino más bien, en la visión de Arellano, dicho paradigma recoge algunos aspectos que terminan siendo contrapuestos al modelo burocrático weberiano. En este sentido, bajo una mirada crítica pero un tanto conservadora, el autor sostiene que no se trata de un modelo que sustituyó al anterior, sino más bien una fuente generadora de nuevos problemas que suman a los ya existentes a raíz de los cambios socio tecnológicos.

En otro sentido, la comprensión de este paradigma encarado desde sus múltiples dimensiones, lleva a vislumbrar también, una necesaria reinención de las prácticas implementadas en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Dicha afirmación es permitida gracias a que, entre sus novedades, incluye en su diseño institucional métodos más participativos, acompañando a Osorio (2007) en un buen intento de introducirnos al debate. Ahora bien, se acuña este término “para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. Hacer entendible y aplicable las propuestas de reformas emanadas de la economía” (Arellano, 2004, p. 30).

La Nueva Gestión Pública (NGP en adelante), supone rupturas de la acción paternalista y subsidiaria del Estado. Es decir, crea un quiebre de las prácticas de corte estadocentrista en las relaciones sostenidas entre él y la sociedad (Osorio, 2007). Para ello, sus principales focos de acción se orientaron en cimentar un equilibrio del gasto público, mediante la disminución del Estado en todas sus dimensiones, que además para entonces y gracias al modelo burocrático weberiano, era catalogado como un dinosaurio ineficiente,

incapaz de corresponder a las necesidades sociales y como el sistema económico dominante del momento esperaba (Peters, 2002).

Su origen e implementación se ubica en la década de los 80, en países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia. Más directamente, es un paradigma que –así como el modelo Burocrático weberiano– surge en un continente distinto al nuestro, para atender realidades y necesidades distintas a las que padece el contexto latinoamericano. El cual se diseña para transformar prácticas de hacer y administrar lo público que, difieren absolutamente de las realidades en nuestras administraciones. Dicho entonces, una vez logrado los cambios esperados en cuanto al tamaño del Estado, de acuerdo a Oszlack (1999), se entiende la necesidad de transformar el Estado hacia adentro.

Arellano (2004), sostiene que la NGP es resultado de un conjunto de postulados y corrientes teóricas coincidentes y contradictorias al mismo tiempo. Éste representa

un nuevo paradigma, compuesta por una gama importante de teorías, herramientas, discursos, retórica y dogmas que devienen de la economía, de la ciencia política, del gerencialismo, de la teoría de las organizaciones. Sin embargo, la mayor parte de los estudiosos y practicantes de la administración pública y del gobierno conocen en realidad más la retórica, el discurso gerencialista y las apologías de los reformadores, que los fundamentos analíticos, las discusiones teóricas, las bases conceptuales de las corrientes que componen a la NGP (Arellano, 2004, p. 17).

Sin embargo, aun cuando sus raíces epistemológicas están representadas en diversos matices y áreas del saber científico, no es menos cierto que dicho paradigma representa un gran paraguas de prácticas que orientaron el accionar de lo público.

Al interior de un mismo envoltorio, están contenidos aspectos que resultan comunes a casi todos los países del continente.<sup>13</sup> Con ello me refiero cuestiones como la descentralización, la privatización de los activos del Estado, la activación de rigurosos mecanismos de control del presupuesto mediante la aplicación de planificación y resultados, la implementación de mecanismos meritocráticos que devino en nuevas formas de evaluación

---

<sup>13</sup> Hablo de casi todos los países porque si bien el corolario era común, fue llevado a cabo en distintos momentos, por ejemplo, Ecuador no materializa su proceso de descentralización hasta el año 2008.

y supervisión al funcionariado público y la tan criticada autonomía y competencia de las agencias públicas (Oszlack, 1999; Arellano, 2004; Osorio, 2007).

Desde esta concepción (NGP), la orientación es “al logro por resultados y en la gestión por programas y/o proyectos” (Osorio, 2007, p. 36). Ello acaece a una planificación presupuestaria medida en torno a resultados, planteando la relativa autonomía de los gerentes de las diversas unidades, quienes se orientan a la búsqueda de mejores resultados al menor coste posible. Replanteando la concepción del Estado como garante de ciertas condiciones para la reproducción ampliada de la vida de todos, para concebirlo solo como un actor prestatario de servicios, así como, al ciudadano un usuario. En otras palabras, se redimensionan las relaciones Estado-sociedad, en base a la analogía de proveedor de servicios y cliente consumidor.

La premisa de conseguir la eficiencia y eficacia deseada en la prestación y administración de los servicios (del Estado) adecuados al nuevo consumidor (ciudadano), enfatizo la idea de la privatización de sus activos<sup>14</sup> y/o tercerización en su accionar, mediante el uso de mecanismos alternativos como Organizaciones no gubernamentales (ONG’s en adelante), convirtiéndose este último, en el nuevo actor de engranaje, proximidad y vinculación con la sociedad civil y la satisfacción de sus necesidades (Salinas y Villarreal, 2017).

En la medida en que se privatizan diversos servicios públicos como el agua potable, la electricidad, el uso de los espacios públicos, la recolección de desechos sólidos, la salud, educación, entre muchos otros, la brecha de desigualdad social que históricamente había existido se profundiza y amplía (Salinas y Villarreal, 2017). En otras palabras, la mercantilización del Estado permite al mercado ampliar sus espacios de acción, dejando a merced a quienes no alcanzan tener la condición de clientes. Lo que Oszlack (1999) plantea como reformas hacia afuera y que se materializan como “procesos de privatización, tercerización de servicios, descentralización y desregulación, en los que la empresa privada, cooperativas de servicios, ONGs, cuentapropistas, gobiernos subnacionales o sujetos económicos en general” (p. 4).

---

<sup>14</sup> Siendo este uno de los mecanismos más prominentes para lograr achicamiento del Estado y ensanchamiento del mercado.



Se observa entonces, un profundo debilitamiento de los antiguos canales intermedios –partidos políticos– entre Estado y la sociedad. Lo que abre espacios a nuevos mecanismos articuladores como las llamadas organizaciones del tercer sector (Rifking, 1999) compuestas por ONG’s, cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, entre muchas otras, quienes en sus prácticas asumen de manera tercerizada responsabilidades del Estado, pues resultaban un mecanismo de intervención con políticas focalizadas a los sectores sociales que no alcanzaban la condición de clientes y quedaron en situación de absoluta vulnerabilidad (Álvarez, 2002).

Las organizaciones comunitarias –en mayor o menor medida– siguen ocupando un rol central. En el sentido de que la rentabilidad del mercado se orienta por la capacidad de inversión, pero también de retorno de la misma, haciendo que aquellos sectores que necesitan del aprovisionamiento de equipamientos colectivos y no puedan pagar el precio de que fija la oferta y la demanda, queden en situación de vulnerabilidad. Ya que, la alta inversión requerida no se casa con la capacidad de pago del usuario por el servicio prestado (Salinas y Villarreal, 2017). Ello produce reacciones sociales de diversa naturaleza, tales como; protestas sociales,<sup>15</sup> activación de mecanismos de resistencia orientados por la autogestión de las organizaciones comunitarias,<sup>16</sup> el acceso clandestino o ilegal a servicios como electricidad, vialidad, agua potable, entre otros.

La NGP ha sido un modelo de insondables controversias y contradicciones, que aparentemente, ha profundizado en su tránsito las deformidades existentes en nuestras administraciones públicas. Este paradigma ha dejado en nuestro hacer, un conjunto de reflexiones que pueden llegar a ser ambivalentes y opuestas. Su fracaso lleva en tan cortos periodos a mantener el reto de seguir superado los vicios y vacíos que el modelo burocrático weberiano heredo y, al mismo tiempo afrontar otro nuevo modelo que se viene implementado desde de la primera década del siglo XXI, al cual se denomina como la Nueva Gobernanza (*new governance*).

---

<sup>15</sup> Caso de Venezuela, en donde una de las interpretaciones que se da al origen del llamado caracazo, es gracias a la vulnerabilidad e indefensión de los sectores populares, ante la aplicación de ajustes en los costos de servicios públicos. También podemos citar la aparición del movimiento piquetero en Argentina que se vincula directamente, las protestas de calles dadas en Ecuador, así como en otros contextos.

<sup>16</sup> Se expresa en contextos como Ecuador con las llamadas juntas de agua, en Argentina con la diversidad de experiencias orientadas a la prestación de servicios como gas por red, autoconstrucción de viviendas, telecomunicaciones, entre muchas otras.

Al respecto, Guy (2005) al introducirnos en la temática de manera reflexiva, sostiene que “a lo largo de su prolongada existencia, los gobiernos han sido objeto de muchas organizaciones y reformas” (p. 586). Se refiere específicamente, al ámbito de la administración pública que aún continúa en la búsqueda de los eslabones perdidos, los cuales son la tan pretendida y anhelada eficiencia y eficacia. Al mismo tiempo sustenta que este modelo representa una forma alternativa y reforma del sector público, que comienza a implementarse en países de Europa y Estados Unidos.

Al parecer el matrimonio entre, forma de acumulación o posicionamientos de la economía dominante con modelos de administrar lo público, sigue siendo una pareja en búsqueda de estabilidad. Tal premisa, permite también comprender que “los problemas de la AP contemporánea aún se ocupan defensivamente de corregir los defectos, los vicios y las calamidades del pasado político y administrativo, por lo que mantienen todavía su relación con la crisis” (Villanueva, 2015, p. 11), y permite inferir el limbo en el que se encuentran nuestras administraciones, que, dicho sea de paso, suma la carencia de un modelo ajustado a nuestras propias necesidades y realidades.

Villanueva (2015) sostiene que la necesaria reconfiguración en las tan históricas relaciones entre Estado y sociedad, deben estar orientadas por un gobierno inspirado por el respeto de “normas, procedimientos y prácticas que han dado origen a un nuevo orden institucional” (p. 76). De acuerdo entonces, es esta misma relación histórica, así como la necesidad de re-encaminar las acciones administrativas de lo público, se abre paso a un nuevo modo de gobernar marcado por una mayor horizontalidad en su cualidad de relacionarse con los diversos actores, mayor descentralización, abierto a una mayor capacidad de diálogo con los diversos actores públicos (ciudadanos y sus organizaciones) y privados. Y para lo cual se requiere de compromisos, disposición e hibridación de recursos para el abordaje de problemas socialmente problematizados.

La nueva gobernanza en términos de matriz teórica, parecería abrir una válvula de oxígeno para las distintas organizaciones tanto socio-productivas como las de carácter reivindicativo y en particular a las comunitarias, en su representación de actores con poder de movilización, respuestas a problemas y necesidades y de administración de servicios públicos.

*La autogestión de servicios públicos entre el debate de lo público estatal y lo público no estatal*

La pendulación y/o dicotomía que se genera entre el Estado y el mercado, han dejado a su paso nuevas formas de interpretar aquellas configuraciones sociales, que no son parte de ninguno de los dos ámbitos, históricamente se ha reconocido a un conjunto de organizaciones componentes del llamado tercer sector (Rifkin, 1999), Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y que se orientan por el carácter “no lucrativo”. Interpretando a Cunill y Bresser (1998), las mismas merecen una desmitificación del simplismo reduccionista que se les otorga cuando se hace referencia a ellas.

Los resultados de las organizaciones comunitarias –entre muchas de otra naturaleza– en cuanto configuraciones insoslayables de búsqueda de igualdad e inclusión, permiten elucubrar una diversidad de interpretaciones y suposiciones sobre sus alcances. Es de entender que ellas son parte de una realidad, representada por diversos posicionamientos frente al mercado o al Estado, legitimantes (o no) y/o medios de instrumentación (o no) de un proyecto político y económico.

Sobre esta lógica –público estatal y público no estatal–, se hace alusión a un conjunto de “organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no-estatales” porque no hacen parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales” (Cunill y Bresser, 1998, p. 3). Ampliando, se puede afirmar que tampoco son parte del mercado porque su filosofía no se sostiene sobre la mercantilización y el fin de lucro como principal objetivo en sus actividades.

Las formas de representación entre los modelos de administración pública implementada a lo largo del siglo XX en América Latina, han oscilado en maneras –distintas– de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Específicamente, las que aquí se prestan atención, pareciera estar marcada por una constante lucha contra hegemónica (López, 2015) del sistema dominante y que han resistido en diversas formas y maneras a las imposiciones que el Estado y/o el mercado han pautado para su accionar pero que, tampoco han prescindido de alguno de los dos ámbitos de actuación.

La discusión conlleva a problematizar el sentido que lleva implícito un servicio “público”, puesto que, no es una acción “monopólica del Estado o de la sociedad en abstracto” (Cunill y Bresser, 1998, p. 23). Se refiere a una cuestión de interés público no delimitado exclusivamente por el Estado y tampoco por el mercado, sino que más responde a la satisfacción de necesidades públicas –como aprovisionamiento colectivo– llevadas adelante por la sociedad. Es de entender entonces, que son públicas en cuanto refieren a una necesidad de carácter colectiva y sobre la cual el espacio de actuación no tiene endoso o exclusividad de una esfera u otra.

### **Argentina, Venezuela y Ecuador y las organizaciones comunitarias en la autogestión de servicios públicos**

En este apartado se presentan de manera sucinta las organizaciones estudiadas en campo, sus principales rasgos, características históricas y sus métodos de organización para dar respuestas a necesidades colectivas concretas. Así también, como ellas en su tránsito a través del tiempo, han desarrollado sistemas de administración que han perdurado y que difieren en su funcionamiento de lo aplicado por el Estado o por el mercado.

Son organizaciones abordadas que corresponden a un mismo continente, están contenidas entorno con un conjunto de características que le son diferentes entre sí. Se hace referencia a cuestiones geográficas, culturales, formas de gobiernos, modelos administración pública, marcos regulatorios, entre muchas otras particularidades. Sin embargo, están unidas por un aspecto en común, que es la representación organizativa comunitaria, orientadas a satisfacer necesidades que han sido desatendidas por el Estado o por el mercado.

Para la selección de los casos de estudiados, se priorizó en aspectos que fueran comunes entre ellos. Tales como el carácter comunitario, que hayan gestionado algún servicio público (agua potable, construcción de viviendas, provisión de gas por red, educación, entre otros) y que su estructura este comprendida, a su vez, por una red de organizaciones de diversas índoles y que sean nucleadas en una sola.

Mediante la observación y la aplicación de entrevistas en campo, se abordó a Comunidad Organizada Cuartel V, en el municipio Moreno del conurbano bonaerense,

Argentina, al Consejo Comunal Santa Eduvigis, ubicado en el municipio Campo Elías del Estado Mérida, Venezuela.<sup>17</sup> Y finalmente, la junta de agua potable el Chamizo localizada en la parroquia Rural de San Gabriel, Cantón Montufar, Provincia del Carchi, Ecuador.<sup>18</sup>

#### *Argentina: Comunidad Organizada Cuartel V*

Ubicada en el casco central del Municipio Moreno, conurbano bonaerense, Argentina. Es una organización que nace en el año 2000 en torno a la necesidad de gestionar provisión de gas domiciliario por red y que alcanzó a nuclear a 41 organizaciones de distinta naturaleza que se circunscriben a los cinco barrios que representa su ámbito territorial.

Esta organización es conformada de derecho en el año 2000. Más su historia corresponde desde la década de los 80, cuando por iniciativa vecinal se conforma el consejo de la comunidad con la finalidad, de gestionar ante las diversas instituciones del Estado el aprovisionamiento servicios públicos como agua potable, electricidad, recolección de desechos sólidos, entre otros. Se destaca el hecho de que dicha organización con el pasar del tiempo, se fue diluyendo en la medida que los partidos políticos y los gobiernos de turnos coptaron su accionar, con el fin de contraer su capacidad de interpelación al Estado y hacerla su brazo de acción política partidista dentro de la comunidad. Con el pasar del tiempo, su aceptación colectiva se fue diluyendo gracias a ello, aunque de ella –en la reconstrucción histórica creada por el referente entrevistado– se obtuvo importantes logros.

Con el pasar de los años y la constante necesidad de equipamiento colectivo, nace por iniciativa vecinal la mutual el colmenar en 1989, compuesta por 11.000 socios. Destinada a la satisfacción del servicio de transporte público<sup>19</sup> para la comunidad, la mutual llegó a representar un importante núcleo de integración, pues requirió de la participación de todos los

---

<sup>17</sup> Es de resaltar que ambas organizaciones fueron objeto de estudio de una investigación ya publicada en el 2017 por la Editorial UPEC, denominada como “Hacia otra Gestión Pública” un análisis comparativo de experiencias desde la perspectiva teórica de la Economía Social y Solidaria y experiencias comunitarias en Venezuela y Argentina.

<sup>18</sup> Esta experiencia fue abordada durante el 2018, como parte de una investigación de campo la cual pretendía analizar y describir los procesos de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público de agua potable.

<sup>19</sup> Es destacado por el entrevistado, que dicha iniciativa es consecuencia de la desatención del Estado, pero también del mercado, ya que, para las empresas de transporte, la inversión que debía realizarse no correspondía con el capital de retorno.

vecinos para repeler mediante diversas acciones de defensa, lo que las empresas monopólicas promovieron a fin sabotear dicha iniciativa.

Acompañados por la fundación provivienda social (ONG que desde una concepción de cliente y no de ciudadanos o sujetos de derechos) inician gestiones junto a la mutual, ante las instituciones del Estado para recibir financiamiento de construcción y/o mejoramientos de viviendas. De la mano de dicha fundación, hicieron un relevamiento social, a fin de diagnosticar las diferentes necesidades de la zona. Teniendo la verificación estadística sobre las distintas necesidades de las comunidades, resultó que, entre ellas la prioritaria era el aprovisionamiento del gas por red. A partir de entonces, se iniciaron gestiones para obtener apoyo financiero, accediendo mediante concurso a un crédito de \$250.000 dólares americanos otorgado por el Banco Mundial, el cual debía ser pagado en la misma moneda por los 11.000 socios. Entorno a la necesidad del gas por red, es que las comunidades aledañas se nucleaban como medio de apoyo y así surge Comunidad Organizada Cuarte V, quien administra hasta el día de hoy dicho servicio, así como la mutual el colmenar, lo hace con el de transporte.

#### *Ecuador: junta de agua potable el Chamizo*

Es una organización ubicada en el Cantón rural de Montufar, Provincia del Carchi,<sup>20</sup> al norte de Ecuador. Ella se constituye formalmente a finales de la década de los 80'. Sin embargo, sus orígenes se remontan a periodos anteriores. Por iniciativa de los vecinos emprenden la idea de generar un dispositivo de acceso que permitiría abastecer de agua a los hogares, así como aprovisionar la cantidad necesaria en el riego de cultivos. Cabe subrayar, que su comienzo estuvo marcado por acciones de protestas y reclamos hacia los organismos del Estado, para que garantizara la red de almacenamiento y distribución. No lográndose alguna respuesta satisfactoria a razón de que se consideraba que la población era muy pequeña para tal inversión, lo que también justificó las empresas privadas, ya que, la inversión no correspondía con la rentabilidad esperada.

---

<sup>20</sup> Esta junta nace en un periodo donde otras comunidades también replicaban dispositivos parecidos, dando como resultado que, para el día de hoy, la Provincia del Carchi según datos oficiales cuenta con 41 organizaciones de este tipo.

Los vecinos se organizaron para generar un aporte financiero, el cual estaba planificado según la capacidad de pago de cada familia. Ello generó un capital semilla que les permitió organizar las primeras acciones en la construcción de la infraestructura. Vale comentar que, dicho proceso no conto una planificación en ingeniería hidráulica, sino que correspondió a la ejecución artesanal y el conocimiento empírico de los campesinos para su ejecución, construyendo un centro de recolección, tratamiento y las redes de distribución.

Como se mencionó, el recurso financiero, así como, el humano fue aportado por las familias. Desde entonces se estableció que cada hogar pagaría un monto estándar y uno variable –según la proporción de la tierra– para el riego. A finales de los años ochenta por contravenciones con organismos del Estado, quienes quisieron asumir la administración del servicio mediante la entrega de concesiones a empresas privadas, nace la organización formalmente como una junta de vecinos administradora del servicio de agua, que además nuclea a 5 organizaciones barriales.

Los motivos que la institución del Estado usó para pretender asumir la administración y entrega de concesiones del suministro, era que el agua tenía las condiciones de pureza para el riego de cultivos, mas no para el consumo humano. Ello devino en acciones de resistencia por parte de la comunidad, lo que obligo a un acuerdo entre el Estado y la comunidad, que consistía en la mejora progresiva para el cumplimiento de los requerimientos técnicos. Ello fue posible, gracias a los recursos financieros que la junta generó como excedentes, aportes especiales de los vecinos y recursos prestados por el Banco de Desarrollo del Ecuador, mediante un crédito (retornable) de 85.000 dólares americanos, con lo cual dicha junta administradora cumple con los requerimientos técnicos. Actualmente los excedentes anuales se distribuyen en un 30% a la caja de ahorro comunitaria, 50% para proyectos de mantenimiento y construcción de infraestructura a las comunidades y 20% a proyectos de conservación ambiental a las nacientes de los afluentes de agua.

#### *Venezuela: Consejo Comunal Santa Eduvigis*

Organización que formalmente nace en el año de 1998 como asociación civil y posteriormente para el año 2006, por decisión de la asamblea de ciudadanos, se constituye en

Consejo Comunal.<sup>21</sup> La misma, está ubicada en el Municipio Campo Elías del Estado Mérida, Venezuela. Es de resaltar que el referente entrevistado, destaca en la reconstrucción histórica de la agrupación, que su origen se remonta a una década anterior a su formalidad, cuando un grupo de personas que constantemente asistían al Instituto Nacional del Viviendas con la finalidad de gestionar la asignación de una casa para sus familias, improvisan una reunión para emprender acciones distintas. Ante la falta de respuestas positivas y el agotamiento de las personas, deciden comenzar el difícil camino de autoconstruir sus propias casas.

Desde la reunión improvisada a las puertas de la institución del Estado, hasta su formalidad lograron organizarse en torno a la iniciativa 178 personas, siendo representantes cada uno de ellos de un núcleo familiar. Desde entonces, realizaron diversas las actividades colectivas<sup>22</sup> para generar los recursos financieros necesarios, los cuales permitieron comprar un terreno lo suficientemente grande como desarrollar el proyecto habitacional. Lo que corresponde a la planificación urbana, distribución de espacios comunes, diseño de las viviendas, destino de espacios para la construcción de escuela primaria y secundaria, así como también una universidad, espacios para emprendimientos socio productivos, estuvo a cargo de miembros de la asociación, quienes al adquirir el terreno hicieron todos los estudios de tierra, así como elaboración del proyecto en su conjunto, para ser presentado ante los organismos del Estado para su financiamiento.

De parte del Estado, les fue entregado a dicha organización alrededor de 450.000 dólares, en moneda nacional, no reembolsables y solo para la construcción de 160 viviendas, dejando por fuera otros equipamientos colectivos que son necesarios, tales como edificación de redes de agua potable, aguas contaminadas, electricidad, entre otros. La administración directa de los recursos por la asociación, así como la hibridación con aportes financieros y no financieros por los miembros de la asociación, permitió superar la meta de viviendas. Además, construyeron las redes de aguas contaminadas, redes de aguas potable, electricidad y pavimentado de vías. Para lograr todo esto, el principal recurso aportado por cada miembro fue importantes jornadas de trabajo voluntario, lo que hizo que los recursos destinados para mano de obra disminuyeran en un 90% de lo previsto.

---

<sup>21</sup> Cabe resaltar que actualmente este consejo comunal, está compuesta por un número importante de organizaciones de distinta índole. Como mesas técnicas de trabajo sectorial, cultura, deportes, entre otras.

<sup>22</sup> Ferias de intercambio y venta de productos diversos, aportes individuales mensualmente, entre otros.



Posterior a la construcción de viviendas, dicha organización ha gestionado y administrado recursos para la ejecución de proyectos de diversa índole. Tal es el caso, la escuela primaria y secundaria de la comunidad, los espacios deportivos, acueductos y plantas de potabilización de agua, lo que les permite hoy ser los prestadores y administradores del servicio. Es de resaltar que, que la forma en que ellos conciben su accionar, cada proyecto presentado es levantado y realizado técnicamente por la organización y en la cual prevén una gestión de responsabilidades compartidas, es decir que especifican cuál es su aporte como comunidad y cuales esperan recibir de las instituciones del Estado para su materialización.

### **Principales hallazgos: discusión y resultados**

Es de destacar que en cada uno de los países en donde se realizó el abordaje de campo, existen –además de las organizaciones estudiadas– un muy significativo número de casos con experiencias de autogestión comunitaria similares. Es de tomar en cuenta que, aunque cada una debe pertenecer a realidades y resultados variables entre ellas, es común que las mismas, corresponden a procesos históricos de desatención y exclusión de un Estado y su Administración, incapaz de alcanzar la tan deseada eficiencia y eficacia en las respuestas dadas.

La insatisfacción de necesidades colectivas a los largo de la historia, ha demostrado que la respuesta de la sociedad se orienta por generar procesos organizativos, es por ello que, en los contextos estudiados –aunque con muchas variaciones en distintos momentos históricos–<sup>23</sup> desde finales del siglo XIX, existen registros de organizaciones comunitarias (Salinas y Villarreal, 2018). Sin embargo, las experiencias abordadas, aunque hayan experimentado conmutaciones en sus procesos organizativos en el tiempo, los orígenes reales se remontan a momentos en que América Latina Experimentaba un acelerado proceso urbano (Cavarozzi, 1997). Así como también el paradigma burocrático weberiano, evidencia su mayor punto de quiebre e ineficacia (Brouchoud, 2009).

---

<sup>23</sup> Caso Venezuela de un proceso organizativo creado espontáneamente como asociación civil y finalmente a consejo comunal, mientras que en argentina va del consejo de la comunidad a mutual y finalmente a comunidad Organizada Cuartel V.

Sobre los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad, previstos en los distintos paradigmas de administración pública aplicados en América Latina. En la experiencia argentina y la venezolana, se hacen visibles como durante el modelo burocrático weberiano, los partidos políticos permearon las formas organizativas comunitarias (Ramos, 2011). Tal es el caso que, para Comunidad Organizada Cuartel V el consejo de la comunidad fue una organización que se diluye en el tiempo y sufre modificaciones, gracias a que fue cooptada por los partidos políticos y el gobierno de turno. Mientras que, en la experiencia venezolana el cambio de una organización a otra –aunque de manera distinta- sucede básicamente lo mismo. Pues en sus orígenes, fue cooptada por un partido político tradicional y como Consejo comunal sucede lo mismo por facción gobernante, pretendiendo que, mediante el aporte de recursos para la construcción de viviendas, se convertirán en potenciales clientes políticos y operadores territoriales

Indiferentemente, es evidente que las prácticas tradicionales de acción política, conducen a verificar lo que Brouchoud (2009) plantea en cuanto al patrimonialismo y clientelismo. A tal punto que en el caso argentino, el entrevistado hizo referencia sobre los logros obtenidos –clientelismo- mientras el consejo de la comunidad servía de brazo político a las facciones y gobiernos de turno, es decir una notoria capacidad de influenciar sobre la agenda política de gobierno (Salinas y Villarreal, 2017).

El aprovisionamiento de equipamientos colectivos como mecanismo de reproducción de la mano de obra que el capital necesita (Topalov, 1979), es una cuestión absolutamente visible. Cada caso abordado obedece a contextos que geográficamente están distantes de los principales centros industriales de los tres países, lo que de alguna manera permite deducir no son comunidades estratégicas, por lo cual se produce y reproduce condiciones de desigualdad previamente existente.

Lo anterior dicho lleva a problematizar la hipótesis sobre el estado protector, garantista y subsidiario (Brouchoud, 2009). En los tres casos abordados en menor o mayor grado, las distintas necesidades que funcionan de disparadores organizativos, son resultados de dos cuestiones centrales. Por un lado, la concepción de un estado responsable, garantista y subsidiario, a quien se le debe interpelar. Mientras que, por el otro lado es resultado de una administración pública incapaz, marcada la frustración que le genera la inalcanzable eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.

En las experiencias de Argentina y Ecuador se hizo mucho más visible como el paradigma de la Nueva Gestión Pública, pauto el comportamiento colectivo bajo la privatización de los activos y la tercerización de la acción del Estado. En el caso de Cuartel V, la gestión y búsqueda de financiamiento para atender las diversas necesidades estuvo mediada por una ONG, quien desde una perspectiva mercantilista instrumentaba las responsabilidades propias del Estado, a tal punto que los créditos otorgados fueron reembolsados por medio de la fundación, en donde ella se apropió de una importante cantidad. Mientras que, en la junta de agua el Estado intervino, pero para privatizar un patrimonio de la comunidad.

Indiferentemente desde donde lo veamos, la implementación aparentemente a ciegas de paradigmas y/o modelos de gestión pública, pensados y desarrollados para contextos absolutamente diferentes a los nuestros, han traído profundas contradicciones y deformidades en el funcionamiento de nuestras administraciones. Es evidente (en menor o mayor medida) en cada una de las organizaciones barriales abordadas, axiomas y capacidades de mecanismos propios de administración, orientados en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, en el manejo de los recursos públicos. En las tres experiencias recibieron aportes financieros de diversas fuentes (propios, del Estado, Bancos de desarrollo y organismo internacional) y las metas alcanzadas por ejemplo en la experiencia venezolana supero las expectativas planteadas.

Cuan eficientes o eficaces son cada una de las experiencias en la prestación de los servicios públicos, en la satisfacción de necesidades colectivas y en la búsqueda del bien común, no ha sido la intención de la presente exploración, más sin embargo es un tema que evidentemente abre un abanico de oportunidades para futuras investigaciones. Al mismo tiempo que existe una clara influencia de estos dispositivos organizativos sobre la forma de administración pública en América Latina y en particular sobre los casos estudiados. En cuanto y en tanto, son representaciones claras de acceso e inclusión que en su marcha se han reinventado a tal punto que no solo satisfacen demandas, sino que generan sus propios procesos de administración, fortaleciendo con ello capacidades existentes.

La convivencia con los modelos y/o paradigmas formales de administración pública – particularmente el burocrático y la NGP–, han sido factores de resistencia y de lucha contra hegemónica (Lopez, 2015). Pues, en la medida que uno u otro (modelo) asume en sentidos

distintos su actuación e intervención, las organizaciones comunitarias van desplegando y operando diversas estrategias y escenarios con resultados diversos. Mismos que han tensionado las prácticas formales implementadas por el Estado y su administración.

Durante el modelo burocrático weberiano, tal como lo afirma Brouchoud (2009), Salinas y Villarreal (2017), Ramos Jiménez (2011) entre otros, los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad (Partidos políticos), no solo van disminuyendo capacidades técnicas del Estado en su administración, al convertirla en botines de guerra y espacios maleables de acuerdo a sus intereses. Sino que también, van generando la pérdida de confianza en el imaginario colectivo de las organizaciones existente, lo que genera procesos de metamorfosis organizativos para distanciarse de factores que desorientan y manipulan su actuación.

En la puesta en marcha del paradigma de la Nueva Gestión Pública ya no son dichos mecanismos de articulación (partidos políticos) las que orientan la intermediación. Es en este momento donde aparecen las llamadas ONGs como instrumentos de un proyecto económico, que busca achicar el Estado y sus responsabilidades, tercerizando sus formas de gestión y administración mediante ellas. En este sentido, las organizaciones estudiadas en diversas maneras se resisten o se conforman con estos engranajes (entre el Estado y la sociedad), puesto que, en la medida que profundizan las desigualdades existentes y mercantilizan las necesidades, ellas trascienden en el tiempo desplegando diversos mecanismos de supervivencia.

Mientras que, en el modelo de la nueva gobernanza consiguen diversos espacios de concertación y reconocimiento mediante diversas legislaciones y espacios participativos a sus procesos de luchas. Mas, sin embargo, pareciera que reina la incertidumbre aun cuando son reconocidas como un actor social que convive en un espacio multiactoral y cuyas relaciones se establecen con mecanismo que aparentemente se inclinan hacia la horizontalidad de sus relaciones. Lo incierto está en cuan importantes y/o determinantes puedan llegar a ser según las variaciones políticas y económicas del momento en nuestro continente.

## **Bibliografía**

Álvarez, L. S. (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, 81-124.

Arellano, G. (Coord.) (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

Besana, P., Gutiérrez, R., y Grinberg, S. (2015). Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(225), 79-102.

Bolívar, T. (Comps.) (1996). *La cuestión de los barrios*. Monte Avila Latinoamericana/Fundación Polar, UCV.

Bresser, L., y Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós.

Brouchoud, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141.

Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996): la transición del Estado al mercado en la Argentina*. Ariel.

Cejudo, G. (2015). Public administration in Latin America: Adaptation to a new democratic reality, en *The International Handbook of Public Administration and Governance*. Edward Elgar Publishing.

Dahl, R. (1947). Ciencia de la Administración Pública: Tres problemas. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.

del Mastro Puccio, F. (2015). Estado sombra: lo inconsciente en las críticas al Estado paternalista desde Carl Jung. *Derecho PUCP*, (74), 397-412.

Fernández, I. (2018). La desburocratización como meta de cambio para la Administración Pública en América Latina. El caso de Cuba. *Controversias y Concuencias Latinoamericanas*, 10(17), 169-186.

González, C. (2000). Organizaciones barriales: desde el autoritarismo a la democracia. *Cuadernos de la facultad de humanidades y ciencias sociales de la Universidad de Jujuy*, 13(12) 77-106

Hinkelammert, F. y Mora H (2009). *Economía, sociedad y Vida Humana*. Editorial Altamira.

Lasserre, G. (1980). *El hombre cooperativo*. Editorial Intercoop.

Lechner, N. (1992). El debate sobre Estado y Mercado. *Nueva Sociedad*, 121, 80-89.

López, M. F. (2015). La epistemología otra en la comprensión de los movimientos contrahegemónicos. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 9(2).

Mantilla, C. (2011). *Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales*. DRNI-CEPAL.

Carrasco, W. (2011). *Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales*. CEPAL-GIZ-Ministerio federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, (14).

Osorio, A. (Coord.) (2007). *Gestión pública por resultados, una visión sistémica*. SGP, gestión pública, secretaría de la gestión pública.

Oliveira, D. A. D. (2019). Uma análise do Estado Democrático de Direito sob o prisma da Constituição Federal de 1988. *ius gentium*, 9(3), 101-119.

Ouviña, H. (2008). Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Levy y Gianatelli (Comp.), *La política en movimiento. Identidades y experiencias de organización en América Latina* (pp. 65-102). CLACSO.

Peters, G. (2002). De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. *CLAD*, (24).

Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV (4), 585-598.

Ramos, A. (2011). La “revolución” que no fue. Desgobierno y autoritarismo en la Venezuela de Chávez. *Estudios Políticos*, (38), 69-91.

Rey, M., y López, A. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Prometeo.

Rifkin, J. (1999). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Paidós.

Rosenbloom, D., Goldman, D. e Ingraham, P. (1994). *Contemporary Public Administration*. McGraw-Hill.

Salazar, R. (2018). Micropolitics and Pluriverses: questions and possible construction. *Investigación y Desarrollo*, 26(1), 162-181.

Salinas, V. y Villarreal, F. (2017). “*Hacia otra Gestión Pública*” un análisis comparativo de experiencias desde la perspectiva teórica de la Economía Social y Solidaria y experiencias comunitarias en Venezuela y Argentina. Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

Schteingart, M. (1989). *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. Editorial Trillas.

Shafritz, J., y Hyde, C. (1999). *Clásicos de la administración pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, AC Universidad Autónoma de Campeche Fondo de Cultura Económica.

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

Topalov, C. (2004). “De la cuestión social” a los “problemas urbanos”: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX, en Danani (Comp.), *Política social y economía social*. Altamira.

Villanueva, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.

Weber, M. (1995). La política como vocación, en *El político y el científico* (pp. 81-179). Editorial Atalaya.

White, L. (1999). Introducción al Estado de la Administración Pública, en Shafrits y Hayde, *Clásicos de la administración pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*. Fondo de Cultura Económica.

Wilson, W. (1999). El estudio de la administración pública, en Shafrits y Hayde, *Clásicos de la administración pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*. Fondo de Cultura Económica.



Eje 8

## Actividades económicas y transformaciones urbanas

*Coordinación: Federico Fritzsche y José A. Borello*

Las complejas relaciones que se dan entre la producción de bienes y servicios y las transformaciones territoriales, plantean numerosos interrogantes. Para responderlos, los saberes disciplinares y las áreas de conocimiento aplicado como la geografía, la economía, el estudio de los negocios, la planificación urbana, la sociología y la antropología urbana han recurrido a muy diversas perspectivas de análisis. Asimismo, los cambios productivos recientes, fueron abriendo nuevas líneas interpretativas.

Este eje se propuso discutir estudios que examinan teorías, metodologías y casos que colocan bajo la lupa la relación entre las ciudades y las actividades económicas, considerando las diferentes escalas, que van desde los sitios de la producción hasta las metrópolis en la región.

## FINANCIAMIENTO DEL MERCADO DE VIVIENDA: CRÉDITOS UVA EN ROSARIO

Cintia Ariana Barenboim<sup>1</sup>

### Resumen

Los créditos hipotecarios en Argentina tuvieron una pequeña participación representando solo el 1,5% del PBI para el 2012. Recientemente, el Estado propuso una nueva unidad para préstamos “Unidad de Vivienda” (UVI), actualizada con el Índice del Costo de Construcción del INDEC, y otra denominada “Unidad de Valor Adquisitivo” (UVA), referenciada por la evolución del Coeficiente de Estabilización de Referencia regido por el índice general de inflación. La mayor volatilidad en el valor de la UVI hizo que haya una preferencia por la UVA, cuya evolución fue más suave a lo largo del tiempo.

En este contexto, el objetivo principal es analizar y evaluar los nuevos créditos nacionales UVA para obtener una vivienda propia, en cuanto a su contenido e implementación en la ciudad de Rosario, con el fin de contribuir en futuras políticas que faciliten su real acceso.

Los principales resultados demostraron que los créditos UVA se solicitaron para la compra y/o cambio de viviendas terminadas de pequeñas dimensiones localizadas en el interior de Rosario. Los dos primeros años tuvieron un gran auge, equivaliendo el monto de las cuotas al de un alquiler, y el último año y medio, por cuestiones macroeconómicas y cambios internos del crédito, se tornaron inviables.

**Palabras clave:** Créditos UVA, vivienda propia, clase media.

---

<sup>1</sup> [arq.barenboim@gmail.com](mailto:arq.barenboim@gmail.com), CURDIUR/CONICET- CAEAU/UAI- FCEIA/UNR.

## Introducción

El financiamiento de la vivienda se inserta dentro de un complejo espectro de dimensiones que plantean un único problema: la valorización de la vivienda por encima de la capacidad de pago de un sector importante de la población, a partir de los intereses de los agentes privados intervinientes en el mercado inmobiliario (Domínguez *et al.*, 2017). El capital hasta cierto punto manipula y controla la oferta y la demanda de los bienes inmuebles en la ciudad (Harvey, 2012).

El Estado, actor principal, tiene una participación fundamental para asegurar el desarrollo de políticas públicas que permitan la reducción del déficit habitacional, incorporando al mismo tiempo criterios de planificación urbana. La producción de los bienes inmuebles debería insertarse dentro de un proyecto macro que incluya la “idea de ciudad”, orientando el crecimiento y la transformación territorial, no quedando la construcción librada solamente a la lógica del mercado.

Las respuestas que brinda el Estado en Argentina son usualmente de dos maneras: del lado de la oferta, directa, a través de la ejecución del loteo, la construcción o el mejoramiento de la vivienda, y del lado de la demanda, indirecta, cuando subsidia los créditos hipotecarios para la compra y/o la construcción de vivienda. Aquí el gobierno confía en que el mercado resolverá la problemática pero de ningún modo lo regula, siendo éste un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda (Barenboim, 2017).

Particularmente, en nuestro país los créditos hipotecarios tuvieron una participación pequeña, con respecto a otras naciones de América Latina, representando solo el 1,5% del PBI en el año 2012. Además, se encontraban orientados a los estratos de más altos ingresos pero escasa o nulamente desarrollado para familias de menores ingresos (Tessmer *et al.*, 2018).

Recién en el año 2012 se lanza el programa Pro.Cre.Ar que representó una esperanza para los sectores medios y medio-bajos. Este brindó requisitos y tasas de interés viables a través de seis líneas de crédito (construcción, ampliación y refacción, compra de terreno y construcción, vivienda a estrenar y desarrollos urbanísticos). Sin embargo, con el nuevo gobierno nacional en diciembre del año 2015 se bajó el subsidio, orientándose a la compra de

viviendas terminadas y no a la producción, sumada a la fuerte caída de la actividad del sector de la construcción.

Seguidamente, en abril del año 2016, a través de normativas del Congreso y el Banco Central de la República Argentina (BCRA), se implementaron cambios en la regulación de un conjunto de instrumentos financieros orientados a reactivar el crédito hipotecario y el ahorro en moneda nacional a largo plazo dentro del contexto inflacionario. En este sentido, se propone una nueva unidad para créditos “Unidad de Vivienda” (UVI), actualizada con el Índice del Costo de Construcción publicado por el INDEC, y otra denominada “Unidad de Valor Adquisitivo” (UVA), referenciada por la evolución del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), regido por el índice general de inflación.

La implementación de este tipo de política demuestra el interés y la importancia que esta temática merece, constituyendo una adaptación de las experiencias de otros países de América Latina. En Chile con la creación de la Unidad de Fomento (UF) en el año 1967, Colombia con la Unidad de Valor Real (UVR) en 2000, Bolivia con la aplicación de la Unidad de Fomento Vivienda (UFV-2001) y Uruguay con la unidad indexatoria a partir del año 2011 (Camusso, Thailinger y Villaggi, 2018, p. 8).

### **Origen y características de los préstamos UVA**

A partir del año 2016, el Gobierno Nacional dispuso la implementación de nuevas modalidades de depósitos y préstamos para ahorrar con protección del poder adquisitivo y permitir el acceso a la titularidad de una vivienda, orientado a las familias que anteriormente alquilaban y reactivando el mercado inmobiliario. Para ello, sanciono la Ley N° 27.271 de Sistema para el Fomento de la Inversión en Vivienda, cuyos objetivos son: a) estimular el ahorro en moneda nacional a largo plazo; b) disminuir el déficit habitacional; y c) promover el crecimiento económico y el empleo a través de la inversión en vivienda.

La iniciativa combina el crédito hipotecario, el ahorro de las familias y la bonificación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV). El gobierno se compromete en aspectos institucionales actuando como impulsor y luego regulador de un

mercado cuyos agentes delinearían la forma final de los productos a intercambiar, no habiendo prototipos edilicios establecidos (Barenboim, 2019a).

El Banco Central de la República Argentina, junto a otros prestamistas públicos y privados, propone nuevas unidades para créditos concebidas, según Tessmer *et al.* (2018, p. 4) como: “... una moneda artificial basada en el peso, diseñada para que cumpla con una de las funciones que la moneda local no puede cumplir por sí sola la de ser reserva de valor”. Las unidades se actualizan diariamente según dos índices de referencia que a continuación se detallan:<sup>2</sup>

- Unidad de Vivienda (UVI) representada con el Índice del Costo de Construcción del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para vivienda unifamiliar modelo 6.<sup>3</sup> De forma tal que 1.000 UVIs serán equivalentes a un metro cuadrado (1.000 UVIs = 1 m<sup>2</sup>).

- Unidad de Valor Adquisitivo (UVA) referenciada diariamente por la evolución del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) regido por el índice general de inflación. Dicho índice está basado en el de precios del consumidor que tiene una altísima correlación con el costo de construcción pero sufre una volatilidad menor. De este modo 1.000 UVA serán equivalentes a un metro cuadrado (1.000 UVA = 1 m<sup>2</sup>).<sup>4</sup>

La evolución de los valores de las nuevas unidades, junto a la oferta y la demanda del mercado inmobiliario, determinarán qué modalidad será la seleccionada por los beneficiarios. A poco de la implementación de la normativa, se evidencia una diferencia en los valores, teniendo una cuantía mayor la unidad UVI sobre la UVA durante los tres primeros años, es decir del 2016 a 2018, revirtiéndose dicha tendencia en los primeros meses del 2019 (Figura 1). Además, los créditos UVA ofrecen mejores condiciones en relación al destino, requieren de un menor ahorro previo junto a un mayor monto del préstamo y la relación con el ingreso neto es mayor. En consecuencia, prácticamente la mayoría de los créditos se realizaron en unidades UVAs, por ese motivo el trabajo analizará solo esa modalidad.

---

<sup>2</sup> El valor diario de las UVI y UVA es publicado por el BCRA en su página web: [http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales\\_variables.asp](http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables.asp)

<sup>3</sup> La *Vivienda Unifamiliar Modelo 6* consta de una sola planta con dos dormitorios. Su superficie total es de 96,47 m<sup>2</sup>: superficie cubierta de 80,80 m<sup>2</sup> y superficie semi-cubierta de 15,67 m<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> La fecha de implementación fue el 31 de marzo 2016, con un valor base inicial de \$14,05.

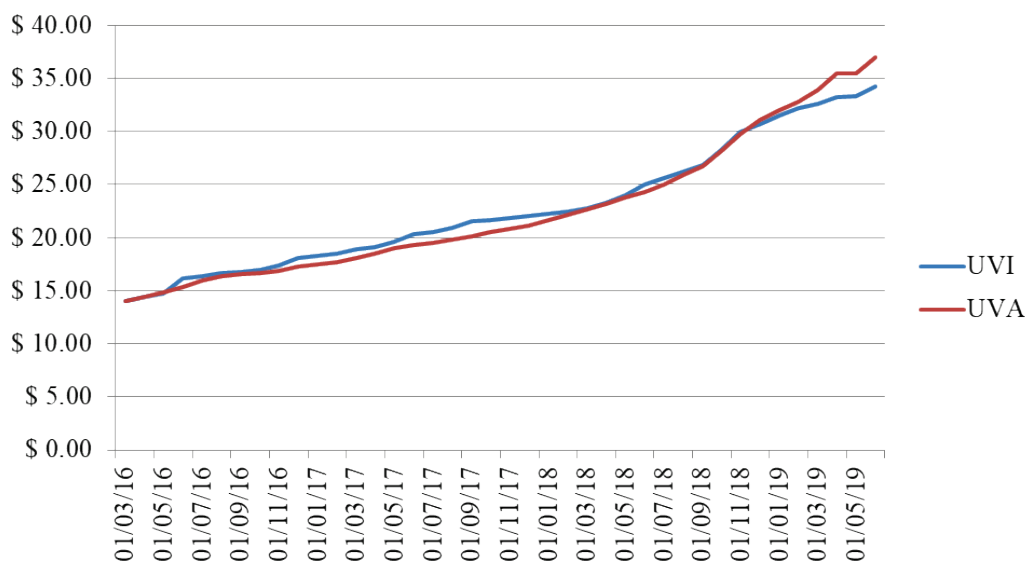


Figura 1: Valor de las Unidades UVI y UVA. Fuente: elaboración propia en base a datos BCRA, 2019.

El público al cual están destinados los créditos UVA son ciudadanos argentinos o con residencia permanente en el país que no sean beneficiarios de otro programa. Deben tener una edad entre 18 y 60 años, contar con los tres últimos recibos de sueldo, pensiones o jubilación; la cuota mensual a pagar puede cubrir hasta el 30% del ingreso neto familiar y no tener antecedentes negativos en el sistema financiero. Los trabajadores en relación de dependencia con cuenta sueldo en algún banco adherido son los principales beneficiarios. Las edades usualmente están entre los 35 y 45 años, tratándose en su mayoría de parejas que suman sus ingresos para poder acceder a la vivienda.

Los bancos, en su mayoría públicos, ofrecen cuatro líneas orientadas para:

- Adquisición de vivienda única y de ocupación permanente.
- Cambio de vivienda única y de ocupación permanente.
- Construcción en terreno propio de vivienda única y de ocupación permanente.<sup>5</sup>
- Ampliación, refacción o terminación de vivienda única y de ocupación permanente.

El préstamo cubre hasta el 80% del valor de compra o tasación de una vivienda, que varía según el banco prestador, lo que hace requerir de un ahorro previo mínimo del 20% del

<sup>5</sup> El terreno deberá cumplir como mínimo con los estándares previstos por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

valor de la propiedad. Por ejemplo en el Banco Nación es de \$4.700.000 para el año 2019. El monto máximo será de \$3.760.000 y el monto mínimo de \$250.000 con un plazo para su cancelación de hasta 30 años. En el caso de ampliación, refacción o terminación el monto máximo será menor de \$1.500.000 con un plazo hasta 10 años. Las cifras inicialmente eran menores y se fueron actualizando debido a la inflación y el incremento del valor de los inmuebles durante estos últimos años.

El monto total de la hipoteca en pesos se divide por la cotización de la UVA (ajustada por la inflación) y luego se aplica una tasa de interés fija anual que varía según el banco prestador. Es decir que el capital residual y las cuotas pactadas en UVA se ajustan por inflación y además tienen una tasa de interés fija, menor a la de los créditos tradicionales.

Entre los años 2016 y 2017, la tasa fija era muy baja en el mercado financiero, partiendo desde el 3,5% hasta 8,5%, pero luego en el año 2018 –a partir de una fuerte devaluación de la moneda y la creciente inflación, entre otras cuestiones vinculadas al ámbito macroeconómico– se duplicaron encontrándose entre 7% a 15%. La misma situación se dio con el incremento del valor de la UVA partiendo de \$14.05 hasta \$36,93. De esta manera, inicialmente el beneficiario pagaba una cuota que equivalía a menos de la mitad que si lo hiciera a tasa fija o al valor de un alquiler y actualmente paga una cuota dos veces y media mayor a la inicial (Barenboim, 2019a).

Por último, el préstamo brinda la posibilidad de extender un 25% del pago una sola vez cuando el diferencial entre inflación y salario sea superior al 10%, como en este último año y medio. Si al comienzo la deuda se había contraído por 20 años, pero el encarecimiento del UVA junto a las tasas de interés dificultó su pago, el banco ofrece extender el tiempo a un máximo de 30 años. No se aumentará la cuota, lo que correspondería si actualizara por UVA, sino que dejará para más adelante la deuda y cobrará la diferencia cuando el índice salarial supere al incremento de precios. Al respecto, Diego González, integrante del grupo Hipotecados UVA Santa Fe (Seccional Rosario), expresa que: “esto no sirve para que baje la deuda sino que al extenderse las cuotas el capital se incrementa y se paga cada vez más no siendo una solución razonable” (Diego González, comunicación personal, 10 de mayo de 2019).

## Implementación en la Ciudad de Rosario

En Rosario los terrenos e inmuebles se encuentran a precios altos en relación a otras ciudades del país, por lo que es un buen momento para vender pero no para comprar. A pesar de la devaluación, las propiedades mantienen sus valores en dólares, estando su precio sujeto a los cambios del valor de la divisa y resultando cada vez más difícil su acceso.<sup>6</sup> Asimismo, el mercado inmobiliario no llegó a tasar los bienes en unidad de valor adquisitivo “UVA”.

Dado que el crédito, denominado en unidades UVA, está conformado en pesos argentinos, el beneficiario no puede comprar la misma propiedad que al inicio del sistema. Al respecto, el contador público Daniel Martinucci, titular de GAMA Inmobiliaria y miembro de las Comisiones Directivas de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario (CADEIROS) y de la Federación Inmobiliaria de la República Argentina (FIRA), expresa que: “las ventas de las propiedades son en dólares y el crédito es en pesos, cuando el dólar subió las familias no pudieron hacerse cargo. Había un desfase entre la selección de la propiedad, que a veces la señaban, y la liquidación del crédito” (Daniel Martinucci, comunicación personal, 15 de abril de 2019). Es decir que al mismo valor para comprar una propiedad en dólares hoy se debe pedir una cantidad prestada de dinero mayor y tener un capital propio mayor que si hubiese realizado su transacción al inicio.

Hay una gran disponibilidad de inmuebles debido a que se continuó invirtiendo en la construcción, especialmente en unidades de pequeñas dimensiones, durante la última década. Al mismo tiempo, la cantidad de inquilinos creció, es decir una parte de la demanda potencial de créditos. La proporción de hogares habitados por propietarios de la vivienda y terreno es de 66% (211.500 hogares) y propietarios de vivienda solamente es de 5,3% (16.977 hogares), con relación al total representan al 71,3%, mientras que los inquilinos constituyen el 18,8% (60.388 hogares) para el año 2010, según datos del INDEC. En ciudades como Rosario, en donde los alquileres pueden llegar a representar más de un 30% del ingreso medio, obtener la propiedad sobre una vivienda dignifica al hogar, otorgando una seguridad jurídica y económica (Barenboim y Brizuela, 2017).

En Argentina se otorgaron 170.000 créditos hipotecarios UVA, de los cuales 16.000 fueron en la provincia de Santa Fe, desde su lanzamiento en el 2016 hasta principios del

---

<sup>6</sup> En Argentina se valúan las propiedades y se realizan las operaciones inmobiliarias en dólares.



2019. La bibliografía consultada coincide en que Rosario fue una de las ciudades más consumidoras, estimando una cifra de 8.500 solicitudes aproximadamente.

Los préstamos no adquirieron una evolución homogénea en el tiempo, ya que tuvieron su mayor auge en los dos primeros años y su declive en el último año y medio.

El programa arrancó en forma más tenue en el 2016 (teniendo en cuenta que la tramitación del crédito suele demorar varios meses) y se consolidó en el 2017, en donde la mitad de las propiedades vendidas fueron compradas bajo esta modalidad, según explicó el Presidente de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario, José Ellena (Cándido, 2018).

El crecimiento fue exponencial, desplazando a las líneas tradicionales de créditos e incluyendo a tomadores nuevos, que no calificaban para la oferta crediticia previa al lanzamiento de las unidades UVA. Además, al principio la oferta fuerte era en los bancos públicos en Rosario. Agrega Martinucci que:

la mayoría de las ventas que se hicieron en la ciudad fueron con el Banco Nación, específicamente con sus clientes que obtenían cuotas más bajas (...) estaba mejor preparado que otros bancos dado que tiene oficinas organizadas y personal competente, desde hace mucho tiempo que trabaja con créditos hipotecarios. Contrariamente hubo problemas con otras entidades financieras, no estaban organizadas y había un desfase entre la entrega de documentación y la escritura (Daniel Martinucci, comunicación personal, 15 de abril de 2019).

De a poco fueron tomando mayor protagonismo los bancos privados que, según la Defensoría del Pueblo (2019),

comenzaron a ofrecer plazos más extensos, más capital y opciones crediticias relacionadas a la unidad UVA. La entrada vigorosa en el mercado de los bancos privados demostraba el atractivo comercial para la propia banca: principalmente dada la rentabilidad asegurada a través de la unidad UVA.

En el 2018, debido a la fuerte devaluación de la moneda, que alcanza su pico máximo en septiembre cuando la cotización oficial suma \$41,25, y la creciente inflación anual, que llegó a 47,6% representando la cifra más alta de las últimas décadas, las ventas inmobiliarias en general se redujeron en Rosario.

Consecuentemente, la suba de la inflación impactó en forma directa en el índice CER, incrementando el valor de las unidades de medida UVA. Además, no se pudo detener el incremento de las tasas de interés que realizaron todos los bancos, sin ningún tipo de intervención del Estado. Sumado a eso, la caída del nivel de empleo, un significativo retraso salarial, el incremento de los impuestos y servicios junto a los precios en general, entre otras variables macroeconómicas, hicieron que la demanda se desacelere, no habiendo prácticamente solicitudes y escasas consultas para el 2019. Al respecto Ariel D’Orazio, coordinador de Concejalía Popular expresa que

Este incremento bajó las expectativas porque dejó de ser un producto atractivo para una clase trabajadora por tener ese doble componente. Por un lado, una cuota fija se dispara en más del 100 por ciento (...). Por otro, cambian las condiciones para los que están tramitando el crédito. Es una locura cambiar las condiciones pre pactadas (Ariel D’Orazio, comunicación personal, 15 de abril de 2018).

Los prototipos de viviendas relevados en Rosario generalmente fueron unidades habitacionales (casas o departamentos) que se ofrecen en el mercado inmobiliario, monoambientes, de uno o dos dormitorios, con cocina, living-comedor, baño, patio y/o balcón, contando con cochera en algunos casos, pudiendo ser nuevas o usadas sin importar la antigüedad. Las superficies arrancan en los 17 m<sup>2</sup> hasta los 110 m<sup>2</sup> aproximadamente.

En primer lugar, se localizan en el Área Central, en el Primero y Segundo Anillo Perimetral, y en segundo orden en los distintos barrios de la ciudad, observando una mejor calidad constructiva en las zonas norte y noroeste, siendo requisito fundamental estar escrituradas.<sup>7</sup> Al respecto, Martinucci dice que: “la mayoría de las ventas son para unidades terminadas pudiendo comprar, ampliar o refaccionar una vivienda única dentro de la ciudad a diferencia del crédito Pro.Cre.Ar. que su mayoría era para construir en la periferia” (Daniel Martinucci, comunicación personal).

Las inmobiliarias más reconocidas de la ciudad, como ser Propiedades Uno, Furigo, Bauen Pilay entre otras, dentro de sus sitios *webs* y/o publicidades, promocionan

---

<sup>7</sup> El Área Centra está comprendida por el *boulevard* Oroño, la avenida Pellegrini y el río Paraná. Contiguamente se encuentra el Primer Anillo Perimetral, delimitado por los bulevares Oroño, Francia y las avenidas Pellegrini y 27 de Febrero mientras que el Segundo Anillo Perimetral está entre los bulevares Francia y Avellaneda y las avenidas 27 de Febrero y Seguí.

“propiedades apta crédito hipotecario” cuando el monto es acorde al préstamo UVA (Figura 1).

Por su parte, las empresas constructoras tuvieron reuniones con el Banco Nación y la Cámara de Construcción para poder aplicar la modalidad. Sin embargo, el procedimiento para venta en pozo con crédito por el momento no se puede aplicar. Luciano Bertoni, encargado del área comercial de Pascual Construcciones, expresa que “uno de varios motivos, es que no existe un derecho real como sucede en propiedades usadas, donde la garantía es la escritura. En un edificio en pozo no se cuenta [con] escritura por lo tanto el banco no tiene garantías de cobro” (Luciano Bertoni, comunicación personal, 8 de mayo de 2019).

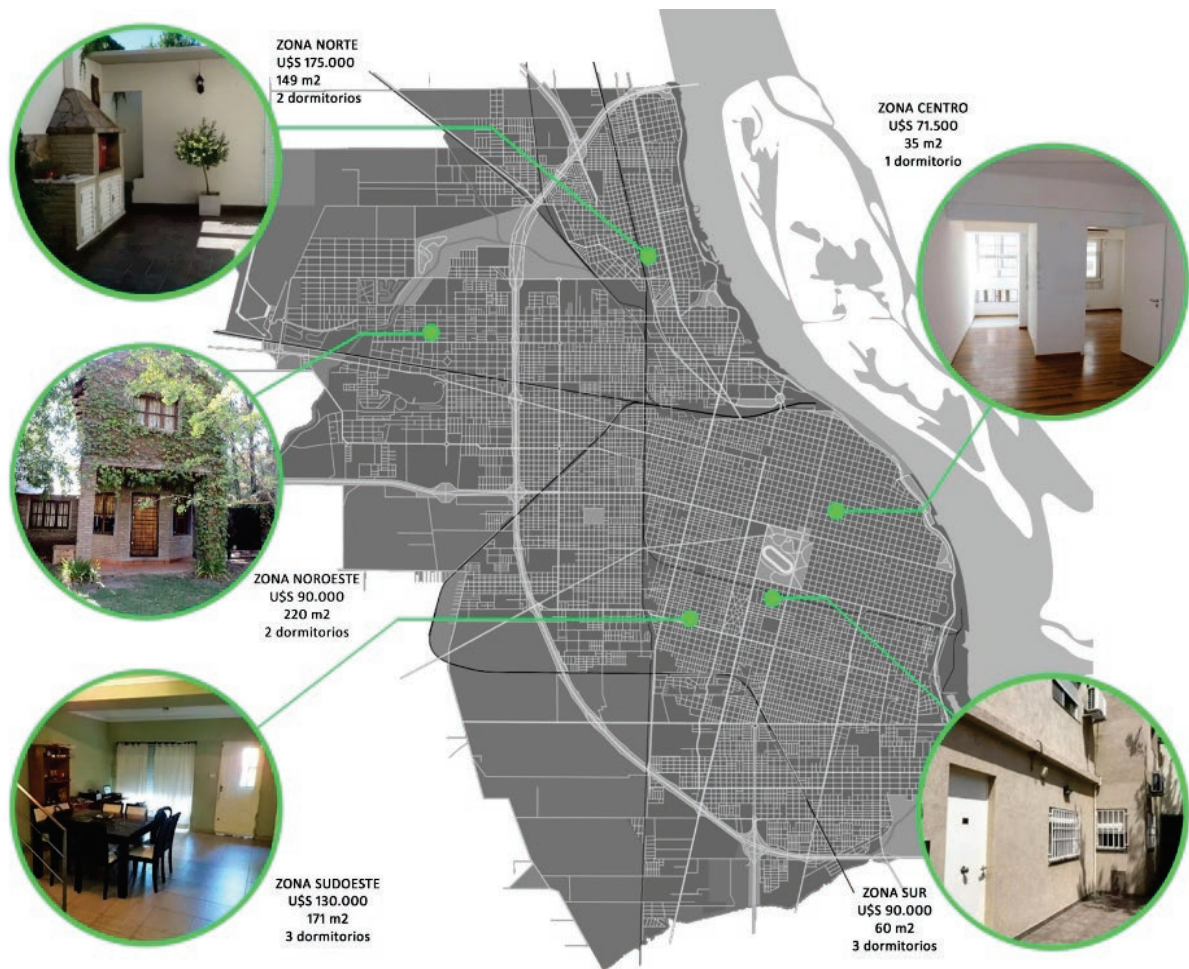


Figura 2: Propiedades ofrecidas aptas créditos UVA en Rosario. Fuente: Elaboración propia en base a publicidades inmobiliarias locales, 2019.

## Recientes anuncios del gobierno

La delicada situación actual aleja cada vez más a las familias de adquirir la vivienda propia, habiendo una relación cuota/ingreso totalmente desfasada, requiriendo una pronta respuesta por parte del Estado. Específicamente, el índice de morosidad de los hipotecarios no se conoce con precisión. Si se manifiesta que los que continúan pagando las cuotas se ven obligados a recortar otros gastos (impuestos, tarjeta de crédito, obra social, colegio, transporte, etc.). Además, la problemática incide en la calidad de vida de los beneficiarios, afectando en algunos casos con problema de salud, separaciones, depresión, sumado a la desocupación actual. Las personas que destinaron sus ahorros de toda la vida pueden perderlos e inclusive otras que contaban con una vivienda propia y optaron por cambiarla pueden perder la propiedad (Barenboim, 2019b).

Al ver el deterioro de las familias y las dificultades para poder pagar las cuotas para no entrar en mora, surgieron distintas iniciativas en todo el país y en las principales ciudades, presentadas en el Congreso de la Nación y en los Concejos Municipales. Éstas se unificaron en el proyecto de “Ley de Emergencia de Hipotecados UVA”, el cual propone la suspensión de las ejecuciones y un tope a las cuotas, no debiendo superar el coeficiente salarial y cambiando la forma de indexación. La propuesta se trató en la Comisión de Vivienda y de Defensa del Consumidor, reuniones a las que asistieron los Hipotecados UVA y expusieron la problemática, consiguiendo dictámenes firmados por toda la oposición.<sup>8</sup> Barenboim (2019b, p. 9) expresa que “sumando todos estos bloques, lograrían el número de legisladores necesarios para aprobarlo tanto en diputados como en el Senado”.

El Gobierno Nacional no les dio curso a ninguna de las propuestas, ni tampoco al proyecto de Ley, dejando librada a su suerte a las familias que destinaron sus ahorros para obtener su vivienda única, pudiendo vender las hipotecas de los deudores al sistema financiero. Recordemos que la Ley 24.441, en su capítulo 6, trata la ejecución de títulos hipotecarios y sostiene que la hipoteca no es sólo un trato con el banco, pudiendo negociar la deuda y vender el título de la propiedad. Es decir que el banco tiene la posibilidad de transferirla sin notificar al deudor y no necesita un juicio para ejecutarla.

---

<sup>8</sup> Solamente dos temas consiguieron dictamen firmados por todos los bloques opositores del gobierno actual (Cambiemos): tarifas y emergencia UVA.

Particularmente en Rosario, más de 250 damnificados se unieron, conformando el grupo “Hipotecados UVA Santa Fe (Seccional Rosario)”. Ellos convocan reuniones con distintos funcionarios públicos reclamando propuestas que atenúen el incremento de las cuotas de los préstamos, la actualización de la cuota por un índice razonable y no la del capital acumulado, impidiendo la posible venta de las hipotecas a entidades financieras. También han impulsado herramientas legislativas. En enero de 2019 se reunieron en la Cámara de Diputados provincial en donde quedaron en presentar un proyecto de Ley que prohíba la ejecución de viviendas única y familiar con hipoteca UVA, tanto en bancos públicos como en privados en la Provincia de Santa Fe. Luego, éste fue ingresado en mayo y actualmente se está tratando en dos comisiones. Meses después realizaron una Audiencia Pública y pidieron un registro oficial de usuarios en Rosario.<sup>9</sup>

Recién en Mayo de 2019 el Estado anunció la creación del “Sistema de cobertura a los deudores hipotecarios UVA”, que funcionará a través de un fondo compensador para protección de la escalada cambiaria. Éste compensa la diferencia de cuota si el índice de inflación supera al índice salarial en más del 10%.<sup>10</sup> El seguro será obligatorio para los futuros deudores de viviendas de valor inferior a 140.000 UVA y tendrá un costo del 1,5% del valor de la cuota, equivalentes a 0,15% adicional de tasa de interés anual (Perfil, 2019). Al respecto, González aclara que: “si tomas el seguro se renuncia a la posibilidad de extender el plazo si excede la cuota el 25% del salario” (Diego González, comunicación personal, 10 de mayo de 2019).

Posteriormente, en Julio del mismo año anuncia que recibirán un subsidio que cubrirá una parte de la cuota. El Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda oficializó la creación de un fondo de cobertura que administrará el estatal Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y que se integrará con dinero del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). El fideicomiso responderá en casos en que haya desfases de más de 10 puntos porcentuales en las cuotas en relación a la misma ajustada por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) y no por inflación. Es decir que el Banco no ofrecerá más extender el plazo

---

<sup>9</sup> La Audiencia Pública surge después de varios encuentros que tuvieron con los diferentes bloques políticos y por eso comenzaron a realizarla en el Concejo Municipal.

<sup>10</sup> Por ejemplo, si la inflación acumulada desde el inicio del crédito es del 40% y el indicador salarial creció un 25%, el seguro cubrirá el 5%.

del préstamo sino que le comunicará que el Estado se hará cargo de esa diferencia. El período que cubre es de octubre de 2018 a diciembre de 2019. El beneficio presenta tres restricciones:

- el préstamo debe haber sido equivalente a hasta 120.000 UVA al momento de su constitución (hoy u\$s 100.000).
- la propiedad adquirida no debió haber costado más de 140.000 UVA (u\$s124.000 de hoy) al momento de su escrituración.
- los propietarios no deben ser propietarios o copropietarios de otro inmueble.

Sin embargo, los beneficiarios UVA expresan que son solo anuncios pero todavía no se reglamentó. Además, el subsidio tiene un impacto muy bajo en la cuota, no resolviendo el gran problema del incremento de la cuota y de la deuda.

## **Conclusiones**

La solución para el acceso a la vivienda propia necesita de un conjunto de políticas públicas muy heterogéneas, que atiendan el enorme abanico de problemas que enfrenta la población, en este caso los sectores medios y medio-bajos. Asimismo, para llevar a cabo una política habitacional factible se requiere que tenga un alto grado de credibilidad y que sea previsible a largo plazo.

Las cuestiones macroeconómicas ocurridas recientemente en Argentina como ser la inflación descontrolada, la suba del dólar, el desempleo, la suba de impuestos, servicios y gastos generales, entre otras, y las modificaciones del préstamo, específicamente el incremento del valor en las unidades UVA y las tasas fijas, hicieron que los créditos se detengan.

Lo antedicho demuestra la vulnerabilidad de este tipo de instrumentos a variaciones bruscas en la tasa de inflación, valor que afecta directamente al coeficiente de ajuste de las UVA, requiriendo que la evolución del ingreso vaya a la par de la inflación, sumado a la falta de regulación del Estado en el incremento de las tasas fijas que realizaron los bancos prestadores. Es decir que para tomar estos préstamos no sólo es necesaria una estabilidad financiera personal sino que el contexto macroeconómico y político del país influye

directamente en el crédito a pagar, a diferencia de las experiencias de otros países de América Latina.

Particularmente, en la ciudad de Rosario, al igual que en el resto del país, la implementación de los créditos UVA demostraron dos momentos diferentes durante los tres años y medio de su vigencia.

En un primer momento, entre los años 2016 y mediados de 2018, no tuvo problemas. Las cuotas eran bajas (similares a las de un alquiler) y los requisitos eran accesibles para que la clase media tenga su vivienda propia. Las principales líneas que se tomaron fueron para cambio y/o compra de viviendas principalmente en las áreas centrales de Rosario. La producción de bienes inmuebles no incidió en la transformación de la ciudad, ya que se trató en su mayoría de unidades terminas (usadas). Los bancos públicos tuvieron mayor protagonismo, específicamente el Banco Nación, ya que el Municipal no los otorgo y el Provincial solo dio unos pocos para funcionarios.

Desde mediados del año 2018 en adelante, impactados por los cambios macroeconómicos y las modificaciones específicas del préstamo, anteriormente señaladas, hicieron que la demanda se redujera. Prácticamente no hubo solicitudes, resultando cada vez más inviable continuar pagando las cuotas, debiendo los beneficiarios más de lo que vale la propiedad. La situación se agravó con las pérdidas de empleo que produjo la crisis económica actual del país, incidiendo en forma negativa en la calidad de vida de los hipotecados.

En suma, los nuevos créditos hipotecarios parecían ser una política proclive a garantizar el acceso a la vivienda pero terminó siendo lo opuesto “un sistema especulativo de los prestamistas” en donde el Estado está ausente. La mayoría de los créditos fueron otorgados por bancos públicos pudiendo ser más factible encontrar una solución desde el ámbito público.

El Estado cuenta con todas las herramientas para poder solucionar el conflicto, como por ejemplo: subsidiar el desfasaje entre la cuota/ingreso, limitar a los bancos las tasas de interés fijas volviendo a los valores iniciales del 3,5%, actualizar la cuota y no el capital acumulado, entre otras posibles propuestas.

Es evidente que el Estado debe ser el principal garante del derecho a la vivienda, comprometiéndose a resolver esta problemática lo antes posible y evitando que gran parte de las viviendas sean rematadas a entidades financieras en un corto plazo, resguardando siempre el interés público sobre el privado.

## **Bibliografía**

Barenboim, C. A. (2017). La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Papeles de Coyuntura*, (43), 128-153.

Barenboim, C. A. y Brizuela, G. (2017). Estimaciones sobre la realidad habitacional en el Departamento Rosario [Trabajo presentado en X Jornadas de Economía Crítica, Universidad General Sarmiento].

Barenboim, C. A. (2019a). Nuevo financiamiento nacional para la vivienda: características e implementación de los créditos hipotecarios UVA en Rosario. *Revista de Dereito da Cidade*, 11(3), (en prensa).

Barenboim, C. A. (2019b). Problematización en la gestión de los créditos Uva para el acceso a la vivienda: el caso de la ciudad de Rosario [Trabajo presentado en XIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires].

Camusso, J., Thailinger, A. y Villaggi, A. (2018). *Breve análisis de los nuevos créditos hipotecarios UVA*. Banco Municipal.

Cándido, P. (15 de abril de 2018). El aumento de créditos UVA pegara fuerte en Rosario. *El ciudadano*. <https://www.elciudadanoweb.com/el-aumento-de-creditos-uva-pegara-fuerte-en-rosario/>

Congreso Argentino (1995). Ley 24.441 Financiamiento de la vivienda y de la construcción. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Congreso Argentino (2016). Ley N° 27.271 Sistema para el fomento de la inversión en vivienda. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.



Defensoría del Pueblo de la Nación (2019). *Análisis de los créditos hipotecarios UVA*. Programa de Estudios Tributarios e Impositivos.

Domínguez, J. *et al.* (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso.

Perfil (3 de mayo de 2019). Como son los nuevos créditos Procrear y el seguro contra la inflación en créditos hipotecarios UVA. <https://www.perfil.com/noticias/politica/como-son-los-nuevos-creditos-procrear-y-el-seguro-contra-inflacion-en-creditos-hipotecarios-uva.phtml>

Tessmer, G. *et al.* (2018). *Informe especial créditos UVA*. Observatorio Económico Social UNR.

EL ROL DEL MCBA COMO AUTORIDAD METROPOLITANA. HACIA UN NUEVO MAPA DE LA  
GOBERNANZA ALIMENTARIA

Andrés Barsky<sup>1</sup> y Joaquín Pérez Martín<sup>2</sup>

### Resumen

Entre 1961 y 1984, la sociedad invirtió considerables recursos económicos para constituir la primera autoridad metropolitana encargada de la comercialización mayorista frutihortícola: el Mercado Central de Buenos Aires (MCBA). Tras su inauguración, durante la década del ochenta cumplió parcialmente con su rol funcional. Sin embargo, las desregulaciones económicas de los años noventa van a afectar decisivamente su papel, pasando una serie de actores a tener cada vez mayor relevancia: los mercados mayoristas secundarios, la Gran Distribución (hipermercadismo), las redes de producción y comercialización hortícolas controladas por la colectividad boliviana, y, más recientemente en el tiempo, los movimientos sociales vinculados con la lucha por el acceso a la tierra. El presente trabajo se propone realizar una sistematización de la historia institucional del MCBA, con el objetivo de analizar cómo fue variando su perfil de intervención en los últimos 35 años. El documento enfatizará en que, a pesar de su declinación como autoridad metropolitana, sigue presentando un enorme potencial para jugar un rol protagónico a la hora de repensar la gobernanza alimentaria. Es decir, en los mecanismos democráticos y participativos que debe darse la ciudad a la hora de pensar en el acceso equitativo y consciente de sus habitantes a la alimentación.

**Palabras clave:** Gobernanza metropolitana, mercados, alimentos.

---

<sup>1</sup> [abarsky@ungs.edu.ar](mailto:abarsky@ungs.edu.ar), Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>2</sup> [joaquin.perezmartin@gmail.com](mailto:joaquin.perezmartin@gmail.com), Cátedra de Sistemas Agroalimentarios, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.

## Introducción

Al momento de culminarse la redacción del presente trabajo (septiembre de 2019), dos acontecimientos paradójales dan cuenta de la situación compleja en la que se encuentra la Argentina como país productor y consumidor de alimentos. Por un lado, para la campaña agrícola 2018/2019, se estima un récord histórico anual en la cosecha de cereales y oleaginosas de alrededor de 150 millones de toneladas, mientras que en el transcurso de estos días el Poder Ejecutivo Nacional ha determinado la quita del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los alimentos de la canasta básica y la Cámara de Diputados le acaba de dar media sanción al proyecto de Emergencia Alimentaria. Estas últimas resoluciones se han tomado como resultado del sostenido aumento de los precios de los alimentos de los últimos años en el mercado interno y la consecuente pérdida del poder adquisitivo de vastas franjas de la población. El nivel de contrasentido que se registra entre los beneficios producidos por el excedente exportable de *commodities* y las carencias nutricionales básicas que afectan en la actualidad a 3,2 millones de personas indigentes, así como la alimentación incompleta que comprende a otros 13 millones de personas bajo la línea de pobreza, da cuenta del grado de inconsistencia al que ha llegado la política pública general.

El debate en torno a cómo se ha gestionado la producción y distribución de los alimentos desde las esferas pública y privada no son nuevos en nuestra sociedad. En el presente artículo, se realizará un análisis de cómo se llevó a cabo la institucionalización y puesta en funcionamiento del mayor mercado mayorista de la Argentina, el Mercado Central de Buenos Aires (MCBA). El trabajo dará cuenta de los alcances y limitaciones que ha encontrado esta iniciativa a lo largo de su creación y de su recorrido, así como del potencial de coordinación que aún conserva este organismo, el cual continúa siendo uno de los espacios de transacción comercial que mayor volumen de frutas y hortalizas opera en el mundo (1,4 millón de toneladas anuales en 2018), constituyendo una referencia ineludible en precios y volumen para el mercado nacional y metropolitano. Máxime en un contexto de accesibilidad alimentaria en situación crítica, como es la que se registra actualmente en la actual coyuntura.

## **El proceso de creación e implementación del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA)**

A mediados del siglo XX, en virtud de la acelerada expansión urbanística que se registraba en la ciudad de Buenos Aires comienzan a hacerse evidentes –tanto para la conducción política como para la ciudadanía en general– las externalidades negativas derivadas de los congestionamientos resultantes de distintas actividades económicas. Tal como se desprende de un trabajo de investigación realizado por los autores de este trabajo sobre la historia del Mercado Central (Pérez Martín y Barsky, 2019),<sup>3</sup> de acuerdo al testimonio de distintos actores y a la documentación a la que se tuvo acceso,<sup>4</sup> es durante la administración de Arturo Frondizi en la Nación y la intendencia de Hernán Giralt en la Capital Federal (ambos se desempeñaron entre 1958 y 1962) cuando se percibe como problemática la presencia de diversos mercados mayoristas frutihortícolas dentro de la ciudad. En el marco de una creciente preocupación sobre la sanidad alimentaria, se procede a proyectar la institucionalización de un mercado concentrador. Para ello, en 1961 se encargó al Consejo Federal de Inversiones (CFI) un estudio del cual participaron especialistas de Francia perteneciente al consorcio de empresas públicas *Société Centrale pour l'Équipement du Territoire* (SCET). El resultado de ese trabajo propuso un mercado concentrador con perímetro monopólico, lo cual va a tener una influencia decisiva en el diseño del abasto alimentario metropolitano de las décadas siguientes.<sup>5</sup> Por lo tanto, en una aglomeración Gran Buenos Aires que en 1960 poseía 6.700.000 habitantes y cuya expansión física se materializaba a través de seis corredores de transporte (norte, noroeste, oeste, sudoeste 1, sudoeste 2 y sur), la propuesta del documento fue localizar un único mercado concentrador en Tapiales, La Matanza, en el corredor sudoeste 1, tema que –como se analizará más adelante– va a ser criticado posteriormente en un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) del año 1974.

---

<sup>3</sup> Los autores participaron entre 2016 y 2018 del proyecto de investigación 30/2087 “La producción y abastecimiento de alimentos desde las cercanías y su anclaje territorial. Hacia el diseño de un modelo de gobernanza alimentaria para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, con sede en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y bajo la dirección de Andrés Barsky.

<sup>4</sup> En el informe final del proyecto se hizo referencia a que “para realizar una reconstrucción de la historia institucional del MCBA, se procedió a entrevistar a consultores, funcionarios, políticos y decisores de distinto tipo que tuvieron relación con el proyecto original, su avance y concreción definitiva”. La instancia de recopilación documental y agenda de entrevistas fue coordinada por Joaquín Pérez Martín.

<sup>5</sup> Como se advertirá más adelante, la desactivación de los mercados secundarios en un primer momento y su posterior multiplicación (con nuevas propuestas de mercados en los últimos años motorizadas por diversos actores) incidirá en una compleja fragmentación de la oferta y en enormes dificultades para el Estado para realizar controles sanitarios, entre otras consecuencias.

Lo que demuestra el relevamiento documental efectuado en el marco del proyecto es que, a pesar de la importante inestabilidad política que caracterizó al período 1960-1983, la propuesta inicial de constituir un mercado mayorista adquirió una inercia tecnocrática que llevó al proyecto a persistir en el tiempo, materializándose finalmente en el marco de la última dictadura militar. Un punto muy importante tuvo que ver con la ingeniería institucional que se requirió para que una iniciativa de la Ciudad de Buenos Aires –que determinó la prohibición de los mercados mayoristas en su propio territorio, como primera medida– se implementara en una jurisdicción externa a ella. En un régimen federal como el que caracteriza a nuestro país, debió apelarse a un complejo mecanismo legal para vehicular una política metropolitana: realizar desde la Nación (posteriormente a la destitución de Frondizi) una iniciativa de intervención federal en la Provincia de Buenos Aires para que el conurbano bonaerense se adecue a la prohibición de los mercados mayoristas: el Decreto Ley N° 13.435/62.<sup>6</sup>

Como se señala en el trabajo citado (Pérez Martín y Barsky, 2019), en 1963 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires vuelve a contratar a la francesa SCET para avanzar en el anteproyecto del MCBA. “En el mismo año, el presidente Guido crea por Decreto (N° 3287/1963) el Ente Realizador del Mercado Central de Buenos Aires a partir de la propuesta de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, organismo que queda instituido en el ámbito de la Municipalidad aunque, según consta en la normativa, “sus establecimientos podrán ser instalados en cualquier punto del país”. El Ente tenía como objeto la instalación y administración de un mercado central y estaba integrado por cinco integrantes, todos ellos nombrados por el Intendente. En el mencionado Decreto se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación los terrenos definidos por la Organización del Plan Regulador para la instalación del futuro mercado. A su vez, se invita a la Provincia a adherir al Ente, lo cual se formaliza a través del Decreto provincial N° 5053/1963”.

Este punto resulta central a la hora de caracterizar la complejidad institucional a la que se debió apelar para que el proyecto de mercado concentrador metropolitano pudiera seguir

---

<sup>6</sup> “El presidente de la Nación (José María Guido) decreta con fuerza de ley: Artículo 1. A partir de la fecha del presente decreto prohíbese la habilitación de nuevos mercados mayoristas de artículos alimenticios en la Capital Federal. Art. 2. Autorízase a la intervención federal en la provincia de Buenos Aires para disponer análoga prohibición con vigor en el conurbano bonaerense, así como para dictar las normas legales pertinentes a fin de que los organismos de su jurisdicción, encargados del control del abastecimiento, adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de lo que en ese sentido se disponga”.

su curso. La Nación prohíbe la habilitación de nuevos mercados mayoristas en la Capital, la Nación interviene la Provincia de Buenos Aires para que esta disposición también rija en el conurbano (como unidad diferenciada dentro del territorio provincial, a pesar de que nunca tuvo una institucionalización efectiva como suma de partidos) y esa intervención constituya el basamento legal para que la Provincia adecúe su adhesión al proyecto de manera compulsiva.<sup>7</sup> Se crea el Ente Realizador del MCBA a pedido de la Capital –que necesita solucionar las externalidades negativas generadas por el funcionamiento de los mercados frutihortícolas y relocalizar la actividad fuera de su jurisdicción; temática que el conurbano no registraba entre sus problemas principales de agenda pública– y el organismo queda enmarcado dentro del ámbito municipal porteño, pero aclarándose que las instalaciones del Central pueden instalarse, si así se dispone, dentro de cualquier punto del territorio nacional. Es decir que la Nación conminó a las partes a adherir a una política metropolitana a pedido de la Ciudad de Buenos Aires, se intervino federalmente a la otra jurisdicción –que es donde se va a instalar el Mercado–, se crea el Ente Realizador y el mismo queda bajo el control político de la ciudad capital. En ese marco, la Capital Federal queda habilitada para conveniar con los municipios bonaerenses sobre el particular desde una posición de fuerza.

Otra de las cuestiones medulares que surgen de la investigación realizada es que fue durante los períodos desarrollistas cuando el proyecto del MCBA avanzó significativamente. Durante la presidencia de Arturo Illia (radical “del pueblo”, caracterizado por una ideología más nacionalista en lo económico que Frondizi) se paralizó su continuidad debido a que se consideraba la construcción del Mercado una obra costosa para el erario público. La dictadura de la Revolución Argentina, denominada como “desarrollista autoritaria” o “burocrático autoritaria” por Guillermo O’ Donnell, constituyó otro hito en la continuidad del proyecto. Como bien se señala en el trabajo de investigación, “el Ente Realizador deja de existir para convertirse en la actual Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (CMCBA), a través de la Ley N° 17.422. Se concreta, de esta forma, una de las iniciativas que, en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo, la Junta de Gobernadores de la Región de Desarrollo-Área Metropolitana se había propuesto, “tendiente a cambiar la estructura de la

---

<sup>7</sup> El Comisionado Federal de la Provincia de Buenos Aires es quien adhiere al Decreto Nacional 3287/63 a través del Decreto 5053/63. En las justificaciones previas explicitadas en el Decreto 11.338/62, se aclaraba que “normas de esta naturaleza, reclamadas por el creciente desarrollo y complejidad de las actividades interjurisdiccionales vinculadas al abastecimiento de la Capital Federal y zonas conurbanas, son perfectamente compatibles con el régimen federal establecido en la Ley Fundamental, ya que no afectan los poderes no delegados de las provincias”.

comercialización de los abastecimientos entre los sectores mayoristas y minoristas, mediante la creación de un medio en el que la oferta pueda concurrir con toda libertad y amplitud”. La CMCBA queda conformada como una entidad pública interestadual, con capacidad de derecho público y privado, integrada por los gobiernos de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En función del objeto que se delinea para la Corporación de proyectar, construir y administrar un mercado único concentrador, en el texto de la ley se hace efectiva la expropiación de los terrenos en La Matanza que se habían declarado de utilidad pública en 1963. A partir de la creación de la Corporación, el proyecto del Mercado Central comienza a tomar un gran impulso, se conforma el directorio, y entre 1969 y 1971 comienzan a realizarse una gran cantidad de estudios específicos y complementarios entre sí, dándole mayor envergadura al proyecto”. En 1971, en línea con lo que había acontecido en Francia, se sanciona la “Ley de Mercados de Interés Nacional” que fundamenta la prestación de un servicio público por parte del MCBA y un perímetro exclusivo de incidencia territorial.

Con el advenimiento del tercer peronismo por la vía del voto popular, el proyecto del MCBA registra marchas y contramarchas. El camporismo incorpora a los mercados de la Capital dentro de los mercados de interés nacional, postergándose la continuidad de la iniciativa. Durante el gobierno de Lastiri se vuelve a retomar la misma: dos decretos del año 1973 establecen que la Corporación del Mercado Central deberá concentrar la operatoria frutihortícola en un futuro. Y con el regreso de Juan Domingo Perón a la conducción política nacional, el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional decretado ese mismo año contiene varios lineamientos de política alimentaria, determinándose que el MCBA pasa a ser un instrumento de alta relevancia y se estima su habilitación para 1976. Durante los últimos años del peronismo comienza la construcción del Mercado (los primeros movimientos de suelos se habían realizado al final de la Revolución Argentina) y avanza hacia su concreción.

Sin embargo, vale señalar que un informe de la FAO finalizado en 1974 a pedido del gobierno argentino determinó que resultaba inconveniente un único mercado concentrador en una metrópoli de las dimensiones de Buenos Aires. El mismo recomendaba “un sistema de tres mercados mayoristas consistentes en un mercado principal y dos secundarios”,

aprovechando “el mercado único planeado”. El consultor alemán que lideró el equipo de redacción del documento fue el especialista Dieter Link.

Con la llegada al poder de la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional, se interviene la Corporación del MCBA, pero no se detiene la obra. La misma continúa (el consorcio franco-español SCET-MERCASA tiene a su cargo la construcción) y en 1977 registra un avance significativo. Como Nación, Capital Federal y Provincia de Buenos Aires tienen a cargo su financiamiento, en 1978 se firma un convenio donde se especifican metas de inversión y la participación de cada parte. Sin embargo, el 95% de la inversión estuvo a cargo del Estado Nacional (el cual accedía al crédito internacional en pleno auge del endeudamiento externo), el 4% la Provincia de Buenos Aires y el 1% la Ciudad de Buenos Aires, jurisdicción que paradójicamente fue la que había presionado desde sus inicios por la concreción del proyecto. En definitiva, durante el Proceso la inercia desarrollista de esta iniciativa continuó, a pesar del neoliberalismo imperante en la orientación económica nacional, y en 1981 la construcción del MCBA estaba terminada y en condiciones de ser inaugurado.

En este punto vale señalar lo siguiente: una vez realizada la implantación de un mercado concentrador de expendio alimentario de enormes dimensiones, producto de la planificación tecnocrática de orientación desarrollista, llegaba el momento de insertarlo (“bajarlo”) en la sociedad como nuevo instrumento ordenador de la comercialización frutihortícola. Es decir, tensionando la gobernanza alimentaria metropolitana descentralizada existente hasta ese momento. Y aquí es donde comienza a operar un complejo juego de pinzas desde los estamentos militares y la sociedad civil, generándose activas resistencias a la puesta en marcha de este “elefante blanco”. No deja de ser sorprendente que en el marco de una dictadura altamente represiva –como fue el Proceso de Reorganización Nacional– no haya podido inaugurarse la obra, inclusive pensándose en el rédito político que conllevaría para el gobierno la inauguración de la misma.<sup>8</sup>

En este sentido, los intendentes de la Ciudad de Buenos Aires Osvaldo Cacciatore y Guillermo del Cioppo presionaron por la apertura, pero desde la provincia de Buenos Aires el

---

<sup>8</sup> Como se señala en el trabajo de investigación: “En síntesis, el problema que debía enfrentar el gobierno de facto en su última etapa era de considerable magnitud, pues debía cerrar más de 20 mercados ubicados en la ciudad de Buenos Aires y en municipios del conurbano bonaerense y reubicar a tres mil consignatarios, de los cuales el 70% realizaban reventas mayoristas y verían suspendidas sus operaciones”.



governador Ibérico Saint Jean se opuso, su sucesor Oscar Gallino la apoyó y el último gobernador del régimen Jorge Aguado se opuso nuevamente. En 1982, la Corporación del MCBA se enfrentó con una fuerte oposición a la apertura: se acusaba al Mercado de iniciativa colectivista, de imponer un perímetro de protección obligatoria de corte estatista reñido con las reglas del libre mercado, de fomentar el cooperativismo (muy mal conceptualizado por la dictadura), de copiar un “modelo fracasado en Francia”, etc. Aquí también entra en escena un complejo juego que dirime fuerzas al interior del sector frutihortícola: la Asociación de Productores de Frutas Argentinas se había opuesto tempranamente a la iniciativa; los mercados del conurbano institucionalizan la Cámara Argentina de la Actividad Frutihortícola (CAAF) y, como lobby representativo de ese sector, presentan recursos de amparo ante la Justicia en contra del MCBA (son notables las resistencias que presentan particularmente los mercados de Avellaneda, Tres de Febrero y Beccar). Por otra parte, la apertura del Mercado es apoyada por la Federación Agraria Argentina, que se había agrupado junto con Coninagro y otras organizaciones en lo que se llamó el Consejo Coordinador Frutihortícola; también por la Asociación de Cooperativas Frutihortícolas y la Asociación Patronal Quinteros Unidos (APQU). Promediando los últimos meses de la dictadura se intenta poner en funcionamiento el Mercado –mayo de 1983–, pero su operatoria es reducida.

Por otra parte, durante ese año unos 2.500 agricultores del periurbano se movilizaron políticamente –motorizados por la Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentinas (ACOHOFAR)–, para pedir la apertura del MCBA, concertando audiencias con los candidatos presidenciales Ricardo Alfonsín (radical) e Ítalo Lúder (peronista). Ello constituyó un hecho inédito, dado el individualismo y la baja capacidad organizativa históricamente reinantes, en particular en el sector hortícola. Los movilizaba la necesidad de contar con precios de referencia de los alimentos que producían –estaban pidiendo una intervención estatal en el sector–, pero también un mayor acceso a los mercados urbanos.

En este punto, el trabajo de investigación detalla la complejidad de situaciones que se registran desde el regreso del sistema democrático y la asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación hasta la inauguración oficial del MCBA un año más tarde. El capital político del nuevo presidente jugó decisivamente a favor de la iniciativa. E incidir políticamente sobre la heterogeneidad al interior del sector frutihortícola (conflictos entre consignatarios intermediarios del Gran Buenos Aires y productores del periurbano y del

interior que querían acceder a puestos propios o naves de comercialización) fue fundamental para poder vencer las resistencias de los mercados del conurbano. En definitiva, se trató de una intensa disputa entre quienes promovían la concentración hacia una gran boca de expendio mayorista frente a quienes defendían la perdurabilidad de los mercados asentados en la Capital Federal y el conurbano bonaerense.

Como se explica en detalle en el trabajo de investigación realizado por los autores, anteriormente a la inauguración del Mercado “se derogan los decretos N° 146 y 187 del año 1973, los cuales declaraban como mercados de interés nacional a 6 mercados de la Capital Federal (incluido el Mercado de Abasto) y a 18 mercados del conurbano bonaerense (..) Los días previos, y tal como establecía la mencionada la Ley de Mercados de Interés Nacional (N° 19.227) y la Ley 10.202 de la Provincia de Buenos Aires, dejaron de operar los mercados existentes, de acuerdo al perímetro de protección establecido”. Se registran enormes presiones contra la apertura, desabastecimiento metropolitano por parte de la denominada “Patria Verdulera” y ello se subsana con el envío de mercadería por parte de provincias del interior, proveedoras de frutas y verduras, que colaboran con Raúl Alfonsín a pesar de no ser de su signo político. De esta manera, el 15 de octubre el presidente de la Nación inaugura oficialmente el Mercado Central de Buenos Aires.

Como ha afirmado en una entrevista del año 2010 el dirigente Mariano Winograd, operador del Mercado Central y ex asesor del mismo, “el Mercado Central de Buenos Aires fue concebido en los años sesenta, cuando Argentina aún parangonaba al Brasil del urbanista Oscar Niemeyer. Fue construido en los setenta al elevado costo de 600 millones de dólares, erogados por el último gobierno constitucional antes del golpe de 1976, a cargo de Isabel Martínez de Perón, y la dictadura militar, denominada Proceso de Reorganización Nacional, en proporciones similares. Fue finalmente inaugurado cuando se recuperó la democracia en 1984, momento durante el cual se convocó a especialistas del sector frutihortícola. Cuando se lo ideó, el Mercado Central iba a ser una “catedral de la alimentación”, una réplica local de los mercados concentradores frutihortícolas como los de muchas ciudades europeas. Con el paso del tiempo, el proyecto se fue deformando”. En definitiva, fue pensado como un instrumento para concentrar la provisión de frutas y verduras a través de una corporación tripartita, imitando el modelo de central mayorista del tipo “europeo de posguerra”. Como se mencionó, se tomó como referente al mercado Rungis, de París (Barsky, 2013, p. 205).

En función de lo reseñado, la etapa de diseño e implementación del MCBA resulta central para comprender el funcionamiento del Mercado durante las últimas décadas. Y dar cuenta del esfuerzo económico y político que le llevó a la sociedad en su conjunto constituir una autoridad metropolitana para la concentración de la comercialización frutihortícola. Paradójicamente, la constitución de tal autoridad va a perder fuerza desde los años noventa en adelante con las políticas de desregulación que caracterizaron a la etapa denominada neoliberal, el desembarco de la Gran Distribución (supermercadismo), el resurgimiento de los mercados secundarios y el avance de redes hortícolas (protagonizadas, entre otros, por actores de la colectividad boliviana) “por fuera” de la autoridad de concentración.<sup>9</sup> Asimismo, nuevos fenómenos metropolitanos de reconfiguración del periurbano, potenciados por el avance de las autopistas y el desembarco de nuevos agentes sociales (inmobiliarios, residenciales, industriales, clases acomodadas y segmentos populares) en la periferia de la ciudad, van a potenciar la multiplicación de los mercados de cercanías. Parte de esta temática va a ser sistematizada en la segunda parte del trabajo, respecto de las diversas iniciativas público-privadas que van a surgir en torno a un nuevo mapa de actores que pasan a complejizar el entramado que conforma el abastecimiento alimentario metropolitano.

### **Funcionamiento del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA) a partir de la restauración democrática**

Tras su inauguración en 1984, los distintos gobiernos elegidos por el voto popular le imprimieron una orientación diferenciada a la gestión del MCBA, en función de distintas cuestiones de agenda que fueron surgiendo respecto de la coyuntura económica general y de la problemática alimentaria en particular. Durante los primeros años del gobierno de Alfonsín, cuando el MCBA llegó a concentrar el 80% de la comercialización frutihortícola metropolitana, surgieron importantes resistencias de los operadores frutihortícolas a la formalización por la vía de la bancarización. Se suponía que la concentración de la operatoria en una sola boca de expendio facilitaría el “blanqueo” de una actividad que históricamente se

---

<sup>9</sup> “A partir del año 1995, empujada por la necesidad de los productores de gestionar los canales de distribución, la colectividad boliviana comenzó a abrir sus propios mercados, primero en Escobar, y luego desde el 2002, en Pilar, Morón y Luján. Los municipios también participaron de esa nueva dinámica: o apoyaron a la colectividad boliviana para la apertura de nuevos mercados, o decidieron crearlos en nombre de la municipalidad.” (García, Le Gall y Mierez, 2008, p. 10).

caracterizó por su escaso registro. Asimismo, y a pesar del perímetro de exclusividad, el mercado de Beccar continuó en funciones. A partir de ese mismo año, se constituyó en el MCBA la administración del Programa Alimentario Nacional (PAN), creado por Ley 23.056/84. Con el deterioro de la situación social y los estallidos hiperinflacionarios, el MCBA consolidó su rol nodal del Programa. La mirada sobre el MCBA como un instrumento de amortiguación de precios en contextos inflacionarios va a ser retomado por varias administraciones en momentos subsiguientes.

En los años noventa, la gestión del Mercado Central va a estar muy vinculada con las dinámicas políticas del territorio de La Matanza. En 1989 preside el directorio del Mercado Central Juan Carlos Piriz, a quien se vincula con el dirigente local Alberto Pierri, quien presidió la Cámara de Diputados de la Nación entre 1989 y 1999. El presidente Carlos Menem decide la intervención del Mercado en 1993, designando al subcomisario Luis Abelardo Patti para disciplinar, con dispares resultados, situaciones de violencia física que se habían registrado en sus instalaciones. Si bien el gobierno menemista –desde su concepción neoliberal– procuró ceder la administración del MCBA a un consorcio privado, el rol concentrador del Mercado va a ser afectado decisivamente por el desembarco de la Gran Distribución (hipermercadismo), las desregulaciones económicas motorizadas por el propio gobierno –que finalizaron con el perímetro de protección, lo que se traduce en una multiplicación de los mercados secundarios (resurgimiento de varios que habían cerrado u otros que habían quedado funcionando a pesar de la prohibición)–,<sup>10</sup> la crisis de la horticultura familiar tradicional en el periurbano de Buenos Aires y el avance de las redes de producción y comercialización en manos de la colectividad boliviana. De concentrar casi la totalidad de las operaciones frutihortícolas en la década del ochenta, su declinación pasa a ser creciente.<sup>11</sup> En el año 2000, el Consorcio del MCBA promueve la implementación de un “Plan Maestro del Mercado Central de Buenos Aires” y la creación una gran plataforma logístico-alimentaria, participando de la etapa preliminar la empresa española Teirlog.

---

<sup>10</sup> El ingeniero Oscar Liverotti, técnico del Departamento de Control de Calidad Mercado Central, señala que “el proyecto original del MCBA consistía en contar con un mercado concentrador en las cercanías de Buenos Aires y, a 60 o más kilómetros, los mercados periféricos (de segunda venta, comprando en el Central). En 1995, durante el gobierno del presidente Carlos Menem, se dispone que quede sin efecto legal el “cordón de protección” de 50 kilómetros, quedando totalmente indefenso” (Barsky, 2013, p. 207).

<sup>11</sup> En el año 2000, el presidente de la Corporación del MCBA Rodolfo O Reilly estimaba en 200 las “ferias y galpones que compiten en forma desleal”.

Con el advenimiento de la crisis económica y alimentaria del año 2002, el presidente interino Eduardo Duhalde pensó, como medida paliativa, en utilizar las estructuras del Mercado Central para implementar el proyecto de elaboración de la denominada “Supersopa”, un alimento nutritivo pensado para sectores de bajos ingresos y a realizarse con descartes del Mercado. Como consecuencia de haberse habilitado una vinculación con la Corporación en ese contexto, la carrera de Ingeniería de Alimentos de la Universidad Nacional de Quilmes se hizo cargo de la iniciativa y desde entonces el Programa Supersopa se ocupa de producir alimentos enlatados concentrados, aunque con escasa trascendencia ante la opinión pública. Esta cita busca destacar cómo en momentos de situaciones socioeconómicas extremas las administraciones nacionales han visualizado al Central como un organismo desde el cual generar políticas de mitigación del hambre.

Durante la administración kirchnerista, de orientación centro-izquierdista, el Mercado es visualizado como un instrumento antiinflacionario, particularmente a partir de la segunda mitad de la década del 2000, cuando la inflación adquiere una inercia importante. En 2007, el control del Mercado Central queda bajo la órbita del secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno y la presidencia la ejerció Carlos Martínez, así como la vicepresidencia (representando a la provincia de Buenos Aires) la asumió Alberto Samid, perteneciente al sector de los matarifes. La porción destinada a las transacciones frutihortícolas queda acotada a 39 hectáreas en el sector de naves, mientras que la Gerencia de Proyectos y Desarrollo cede la tierra para alquilarla a empresas (por lo general multinacionales del sector alimentario) y a la constitución de la feria minorista y el Paseo de Compras. El impacto de estos últimos es significativa: unos años después se estimaba que 200.000 personas concurrían al Central cada fin de semana, fenómeno similar a lo que acontece desde hace muchos años en la ciudad de México y otras ciudades latinoamericanas (el mercado concentrador debilita su rol logístico y se convierte en una feria). Oscar Liverotti, técnico del MCBA, estimaba que para 2010 se comercializaron 840.000 toneladas de hortalizas, es decir que había declinado al 40% el volumen de alimentos frescos que ingresaban a Buenos Aires vía el Central, siendo el total unos 2 millones de toneladas anuales de hortalizas (Barsky, 2013, p. 210).

En virtud de la masividad del público que asistía a las bocas de expendio minoristas, se previó la instalación de sucursales del Mercado Central en otros puntos del área metropolitana. En José C. Paz se estableció una sucursal en 2011 y se preveía construir otra

en 2015 en el barrio de Colegiales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero su autorización fue resistida por la administración del jefe de gobierno Rodríguez Larreta y, aunque se construyó el predio, no llegó a concretarse su apertura. Como se analizará más adelante, desde 2016 el gobierno implementará ferias itinerantes del Mercado Central denominadas “El mercado en tu barrio”.

Con el advenimiento de la administración del presidente Macri, de orientación centroderechista, se nombra en la conducción del Mercado a Fabián Miguez, operador frutihortícola de trayectoria en el Central y a Marcelo Espinoza, de la Federación de la Papa. El desembarco de representantes sectoriales al frente de la Corporación suponía poner en valor la actividad frutihortícola. Ante el importante deterioro edilicio que había registrado el MCBA con el paso del tiempo, inicialmente se hizo foco en modernizar las infraestructuras del Mercado y se retoma una idea –similar a la del año 2000– de contar con un Plan Director y construir una plataforma logística de grandes dimensiones. A partir de diciembre de 2016 se realizaron obras de mejoras por alrededor de 200 millones de pesos: “repavimentación de calles, la puesta en valor de las naves, el cerramiento del área de transacciones, la instalación de lámparas LED y de nueva cartelería y señalización”, según se anunciaba. Asimismo, se pensó en constituir un gran *hub* alimentario en base a una inversión privada estimada en cerca de 400 millones de dólares.<sup>12</sup> Habiéndose estudiado las experiencias del Rungis de París, del Tsukiji de Tokio y del Mercabarna de Barcelona, entre otras, se llegó a la conclusión de que se tomaría como nuevo modelo de referencia a este último mercado. Se anunció que se destinarían 119 hectáreas a la construcción de una plataforma logística multimodal que daría lugar a un gran polo logístico y alimentario nacional, también de depósitos fiscales. Como ejemplo simbólico, pero no relacionado directamente con el sector, se instaló un centro de distribución de la empresa de ventas por internet Mercado Libre.

Sin embargo, en agosto de 2018 Fabián Miguez renuncia a la conducción de la Corporación acusado de conflicto de intereses y es reemplazado por Belisario Álvarez de

---

<sup>12</sup> “Por otra parte, el Mercado Central de Buenos Aires, que el gobierno anterior había refuncionalizado como un instrumento público de “lucha contra la inflación” (gran boca de expendio mayorista y minorista para la compra a menores precios, que recibía 200.000 visitas cada fin de semana, pero en el marco de un profundo deterioro infraestructural e institucional), pasó a ser pensado como una plataforma moderna de abastecimiento alimentario. Se han realizado importantes obras de mejoras y actualmente se buscan inversores nacionales y extranjeros para crear un fondo de 400 millones de dólares destinados a la reconstrucción del nuevo *hub* alimentario. Claramente, aquí puede apreciarse el nuevo ideario modernizador de la actual administración” (Barsky, 2018, p. 105).

Toledo, ex director ejecutivo de AACREA (Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola) y funcionario saliente del Ministerio de Desarrollo Social. Desde marzo de 2019, se implementó el “Plan de Ordenamiento del Área Transaccional”, procurando que el Mercado sea un espacio de referencia para la oferta y demanda y evitar, a través de horarios de venta establecidos (lunes a viernes de 2 a 10 horas y sábados de 2 a 14 horas), la dispersión de la oferta, la clarificación del precio y el disciplinamiento de los oferentes. Asimismo, a partir del 1º de enero de 2019 comenzó a regir el “Reglamento para el Servicio de Abastecimiento” dirigido a “regular el servicio de abastecimiento de productos perecederos y no perecederos que se realice a través de la Corporación del Mercado Central hacia entes y jurisdicciones de carácter público”, una problemática de relevancia en lo referido al abasto metropolitano y nacional. Pero vale señalar que, en el marco de un fuerte ajuste del gasto público y un creciente deterioro de las variables macroeconómicas generales, se posterga la declamada intención de implementar un *hub* alimentario del tipo Mercabarma.

### **Políticas y actores del abastecimiento alimentario metropolitano. Sistematización y balance de iniciativas recientes**

Con el cambio de administración acaecido en 2015, se produjo –en lo referido a la producción de alimentos– la emergencia de un discurso neomodernizador que se propuso promover, a partir de una creciente liberalización económica, las exportaciones de cereales y oleaginosas para transformar a la Argentina –de acuerdo al relato oficial– en el “supermercado del mundo”. Las medidas económicas estuvieron destinadas a estimular una mayor capitalización del sector agroexportador a través de la disminución o eliminación de retenciones y la quita de regulaciones en las liquidaciones de divisas. En 2018, en el marco de una importante crisis financiera que llevó al país a pedirle auxilio al Fondo Monetario Internacional (FMI), se produjo una profunda reestructuración en los organigramas nacionales: el Ministerio de Agricultura perdió su rango ministerial (adquirido en 2008) y pasó a ser Secretaría. Asimismo, se produjo una profunda reestructuración del área de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial que había trabajado con productores del abasto alimentario de Buenos Aires durante los años anteriores, repercutiendo de manera directa en el trabajo de técnicos territoriales con llegada a distintas zonas del país (muchos de ellos cesaron en sus funciones).

Por otra parte, una serie de movimientos sociales vinculados con las producciones periurbanas (Unión de Trabajadores de la Tierra, Movimiento de Trabajadores Excluidos, etc.) fueron ganando en visibilidad pública en los últimos años a través de la realización de manifestaciones en la ciudad de Buenos Aires (denominadas “verdurazos”), que consistieron en la venta a bajo precio de verduras, así como se han multiplicado los nodos de distribución de bolsones alimentarios y las iniciativas agroecológicas, pasando a tener también protagonismo las redes de bancos de alimentos (muchas de ellas surgidas al calor de la experiencia del año 2002).<sup>13</sup> En definitiva, en los últimos años se produjo una incorporación de la agenda del abastecimiento alimentario en diversos campos de actuación pública, la cual se despliega en la actualidad en un contexto de creciente complejidad política, inseguridad alimentaria e incertidumbre económica.

#### *Nuevas regulaciones a la producción y trazabilidad de alimentos hortícolas*

En febrero de 2015, por Resolución N° 31, el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA) estableció la implementación del Documento de Tránsito Sanitario Vegetal (DTV) de cumplimiento obligatorio en todo el país, tanto para comercializadores como para transportistas. Su artículo 13 hace referencia a la “Responsabilidad solidaria. Toda persona física o jurídica que origine, realice o cierre el traslado de productos, subproductos y derivados de origen vegetal es solidariamente responsable por el cumplimiento de la presente norma”. A partir del año 2018, el SENASA comenzó a exigir el DTV-E (electrónico), reemplazando a la primera versión del DTV y al remito comercial de la AFIP, unificando ambos trámites. En octubre comenzó a regir en el rubro de las hortalizas pesadas y en diciembre pasó a ser obligatorio para todos los productos (resolución AFIP-SENASA N° 4.297/18). No sólo el operador económico que remite mercadería abre un expediente de DTV-E, sino también quien lo recibe. Este último debe cerrar la tramitación del mismo. Está pensado como un sistema para tener registro del origen de las mercaderías, un tema que siempre fue de difícil implementación en el sector hortícola, caracterizado por una elevada informalidad y la existencia de canales inorgánicos.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, iniciativas como el canal de ventas “El mercado en tu barrio”, que se analizará más adelante, implementada por el Estado Nacional, construye un discurso basado en que una mayor cercanía entre el productor y el consumidor le permite al ciudadano acceder a precios más accesibles.



Por otra parte, en julio de 2018 se anunció que las BPA (Buenas Prácticas Agrícolas) serían incorporadas al Código Alimentario Argentino (CAA), pasando a ser obligatorias en 2020 para frutas y en 2021 para hortalizas. Por lo tanto, “toda persona física o jurídica responsable de la producción de frutas y hortalizas deberá cumplir con los siguientes requisitos específicos vinculados a: identificación y trazabilidad; productos fitosanitarios; agua; fertilizantes orgánicos; animales en el predio productivo; manipulación; registros”. Esta iniciativa, también motorizada por el SENASA, se complementa con la “Guía para la habilitación de establecimientos de empaques de frutas y hortalizas de producción familiar y cooperativa”, publicada por el organismo en marzo de 2019.

De esta manera, en los últimos años se siguió consolidando desde dicho organismo una serie de medidas que buscan avanzar hacia una regularización legal, económica y ambiental de la actividad frutihortícola, poniéndose como objetivos lograr “la trazabilidad de las frutas y hortalizas, la identificación del productor y empacador, la promoción de la inocuidad sanitaria de los productos y la información al consumidor”. Como antecedentes significativos, vale mencionar que en el año 2001 había implementado el Sistema de Control de Frutas y Hortalizas Frescas (SICOFHOR) y el 1º marzo de 2008 anunció la apertura de la inscripción de los productores agrícolas de todo el país en el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA), comenzando su primer año por los fruticultores y horticultores. A nivel del abastecimiento de la principal aglomeración del país, en noviembre de 2009 el SENASA había instituido al interior de su organigrama el Centro Regional Metropolitano, diferenciando por primera vez al espacio metropolitano como espacio de intervención, al igual que lo había hecho el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) al crear la estación experimental INTA AMBA en el año 2010, agrupando las agencias localizadas alrededor de Buenos Aires.

Como se analizará a continuación, el incremento de este cerco regulatorio sobre las producciones de hortalizas y verduras,<sup>14</sup> sectores cuyas operatorias siempre fueron de difícil seguimiento, control y registro por parte del Estado, va a contrastar con el debilitamiento del rol del Mercado Central y también con la desarticulación que van a sufrir –durante el gobierno de la alianza Cambiemos– las políticas vinculadas con la agricultura familiar, sector

---

<sup>14</sup> La Dirección de Inocuidad y Calidad de Productos de Origen Vegetal del SENASA pasa a tener un rol central en la capacitación de productores periurbanos.

que –de acuerdo a la Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF)– “abarca al 70% de los productores rurales del país y produce el 80% de los alimentos que se consumen en la mesa de los argentinos”.

### *Agricultura familiar: deterioro de la institucionalidad estatal*

Como se mencionó anteriormente, con el ascenso de la actual administración se tomaron una serie de medidas en detrimento de la continuidad de una serie de políticas que vinculaban a estamentos del Estado Nacional con el sector de la agricultura familiar. A partir del año 2016 se produce una importante desarticulación de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria, que se traduce en el despido de 300 personas. Asimismo, se le devolvió al sindicato de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) el control del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), que había pasado al control estatal en 2011 tras comprobarse enormes déficits de control de las condiciones laborales en el interior del país y conformado el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).<sup>15</sup> En 2017 se emite la Resolución N° 249/17 excluyendo a productores bolivianos y sus hijos argentinos en el acceso al programa de asociativismo Cambio Rural (luego revertido, por lo inconstitucional de la medida). En 2018, la Resolución N° 34/18 elimina el Monotributo Social Agropecuario, año en que se registra la pérdida de estatus ministerial del Ministerio de Agroindustria (pasa al rango de secretaría). En el Año 2019, se desactiva la Mesa Nacional de Periurbanos Orgánicos, un espacio valioso generado desde la Dirección de Orgánicos de la Subsecretaría de Alimentos y Bebidas, Secretaría de Agregado de Valor, Ministerio de Agroindustria de la Nación (“en función de lo establecido para la elaboración del Plan Estratégico 2020 para el sector”) en el que gestores territoriales, técnicos y académicos de todo el país fueron convocados durante dos años para discutir las políticas

---

<sup>15</sup> En los primeros meses de la gestión actual se despidió a 600 trabajadores del RENATEA. Tras el fallecimiento del dirigente sindical Gerónimo Venegas en junio de 2017, el RENATRE pasó a estar bajo el control de Ramón Ayala.

necesarias para los cinturones periurbanos y que se proponía la realización de documentos conjuntos dirigidos a las más altas autoridades ministeriales.<sup>16</sup>

Otra cuestión de alta relevancia tuvo que ver con que la reglamentación de la Ley N° 27.118 de Agricultura Familiar –una reivindicación histórica de distintos sectores que pugnaron durante mucho tiempo por su implementación y lograron su aprobación parlamentaria en 2014– se postergó de manera indefinida. En este contexto adverso, en el transcurso de 2019 se llevó a cabo una iniciativa de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial de la Secretaría de Agricultura de la Nación. Se realizó el lanzamiento del “Sello de la Agricultura Familiar”, una iniciativa de puesta en valor de la “marca” de la agricultura familiar que provenía de gestiones anteriores<sup>17</sup> y que había sido retomada en 2017. Para ello, en marzo de ese año el secretario Santiago Hardie y el subsecretario Felipe Crespo convocan al Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI) –el mismo se conforma por representantes del Estado Nacional (Secretaría, INTA y SENASA) y organizaciones del sector– para debatir sobre un proyecto de nuevo registro de la agricultura familiar (ReNAF). Y en abril se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión Asesora del Sello por la Agricultura Familiar. De la cartera de Agroindustria, además de Hardie “estuvieron presentes la subsecretaria de Alimentos y Bebidas, Mercedes Nimo, el subsecretario de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar, Juan Manuel Pomar, y el director Nacional de Programas para la Agricultura Familiar, Walter Kunz”, así como representantes de movimientos sociales. En mayo de 2019, lanzaron la campaña del Sello de la Agricultura Familiar convocando a los productores familiares a registrarse. Les pidieron como requisito estar inscriptos en el ReNAF, en AFIP y en la agencia tributaria de la provincia correspondiente. La iniciativa fue presentada como de

---

<sup>16</sup> La Mesa “busca, a través del trabajo conjunto de instituciones y especialistas reconocidos, orientar los territorios periurbanos, muchas veces en conflicto, en un área de desarrollo socio-económico, donde las producciones de base agroecológica (como la producción orgánica), sean una alternativa válida, rentable y sustentable que logren visibilidad para la valoración de dichos territorios. A partir de su accionar pretende además poder officiar de centro de consulta permanente de municipios o instituciones en general, que partan de conflictos desatados o no, para definir políticas de ordenamiento de sus periurbanos de una manera eficaz y beneficiosa para todos sus actores” (Ministerio de Agroindustria, 2017).

<sup>17</sup> Durante la gestión del dirigente social Emilio Pérsico, la Secretaría de Agricultura Familiar creó el sello de la Agricultura Familiar mediante la Resolución N° 419/2015.

alta relevancia en la reunión de la FAO en Roma del 29 de mayo, en donde se dio inicio al “Decenio de la Agricultura Familiar” (2019-2028) con auspicio de las Naciones Unidas.<sup>18</sup>

Por otra parte, una serie de reformas ocurrieron al interior del INTA. En marzo de este año, el Consejo Directivo aprobó el plan de reorganización institucional que tuvo como objetivos “reducir un 20% las estructuras de la Dirección Nacional, Centros Regionales, Estaciones e Institutos de Investigación y la eliminación de 25 Agencias de Extensión Rural”. La eliminación de agencias de extensión, las cuales se encuentran dentro de los predios de las estaciones experimentales, constituyen un tema sensible, pues el trabajo de dichas agencias es brindarles a los pequeños y medianos productores asistencia técnica. Tales medidas incluyeron el cierre de tres institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF), ubicados en las regiones de Patagonia, Cuyo y Nordeste Argentino (NEA), cuyo rol en la elaboración de herramientas y asistencia técnica para los medianos y pequeños productores habían sido de relevancia desde su implementación. Andrea Maggio, primera directora mujer del INTA AMBA, quien ocupaba la dirección del CIPAF nacional y debía concursar en ese cargo, se manifestó contraria a la medida y fue reemplazada por Diego Ramilo a fines de abril.<sup>19</sup> Todas estas resoluciones complementaron la reducción del 10% de la planta del INTA y la pérdida de más de 800 puestos de trabajo desde el año 2015, a partir de cuando disminuyó a niveles mínimos el financiamiento para actividades de investigación y de extensión.

Asimismo, en el INTA AMBA también se registraron cambios. En diciembre de 2018, por iniciativa de la Presidencia y la Dirección Nacional del INTA, Gustavo Tito fue reemplazado en la dirección por Andrés Polack.<sup>20</sup> A diferencia de Tito, que gestionó la

---

<sup>18</sup> En un contexto en que la Secretaría había sido fuertemente reestructurada y limitada en sus actividades desde el año 2015 y en que el registro de productores de la agricultura familiar quedó muy afectado por la disolución del RENATEA y la suspensión del Monotributo Social Agropecuario, la iniciativa –implementada durante el último año de la actual gestión del gobierno de Cambiemos– pareció una respuesta de oportunidad a la demanda de la FAO, que lanzó el “Decenio de la Agricultura Familiar”. El 29 de mayo, Santiago Hardie expuso en Roma e hizo hincapié en el valor del Sello, hizo alusión a la inclusión digital, a las cooperativas proveedoras del Estado, a la sanidad e inocuidad que se propone como metas la Secretaría e hizo mención a la importancia que tiene la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) para la actual administración (en un momento en que tanto la agenda de la AF como del MERCOSUR se encuentran debilitadas).

<sup>19</sup> La alta conflictividad acaecida en virtud de tales reestructuraciones trajeron como consecuencia la judicialización. La FONAF presentó recientemente un amparo ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 3, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires, con apoyo del gremio de trabajadores del INTA, APINTA.

<sup>20</sup> La llegada de Andrés Polack a la conducción del INTA AMBA supone un reconocimiento a un ala más técnica y fiscalizadora de la actividad hortícola, que venía realizando un trabajo de importancia en el denominado “Periurbano Sur”. Por ejemplo, “La Semana del Monitoreo”, realizada en octubre de 2016, en el

experimental AMBA con una mirada social acerca del acompañamiento del Estado en los procedimientos productivos de los agricultores del periurbano, Polack comenzó a trabajar en línea con las directivas nacionales de encuadramiento fiscal y sanitario de la actividad. Lanzó el Programa para la Producción Integrada, Responsable y Sostenible (PIRS), cuyo objetivo es “promover la seguridad alimentaria y productiva asegurando al consumidor un producto inocuo y de calidad; promover un reconocimiento diferencial para aquellos productores que logren esta certificación; e impulsar la producción local con el valor agregado de dicha certificación”.<sup>21</sup> El director saliente, Gustavo Tito, pasó a dirigir una iniciativa radicada en la dirección nacional del INTA: la “Plataforma Para la Innovación de los Territorios Periurbanos”, aprobada por resolución del Consejo Directivo a principios de 2018. Consiste en la conformación de espacios de discusión virtuales desde donde se convocan a instituciones de todo el país a integrar nodos, incorporándolos a distintas comisiones de discusión. La implementación de la Plataforma se realiza en la actualidad en un marco de importante escasez de recursos.

### *Nuevos actores sociales del abastecimiento alimentario metropolitano*

En el marco de las complejas situaciones acaecidas como resultado del cambio de administración en 2015, las agendas nacionales de la agricultura periurbana y de la agricultura familiar resultaron afectadas de distintas maneras. Sin embargo, como

---

marco del proyecto “Tecnología Apropriada para la Sustentabilidad de Sistemas Hortiflorícolas con Énfasis en Cultivos Protegidos” bajo la dirección de Polack con sede en la Estación Experimental de Gorina. Como señalan los documentos oficiales, desde ese ámbito “fue uno de los impulsores del Convenio entre INTA y el Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos para darle el estatus de Chacra Experimental Integrada a la Estación Experimental Gorina, que se formalizó en noviembre de 2017. En diciembre de 2018 asumió como director de la Estación Experimental Agropecuaria Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA AMBA)”.

<sup>21</sup> En una de las primeras presentaciones del Programa realizadas en el mes de mayo, Polack sostuvo que “*el problema de la adopción de tecnología vinculada al impacto ambiental y a la inocuidad es que no generan un beneficio económico directo a los productores, sino por el contrario pueden incluso requerir inversiones adicionales y mayores costos, Los incentivos pasan por una valoración por parte de los consumidores de los procesos productivos que aseguren calidad, inocuidad, cuidado y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Estos son los fundamentos del Programa PIRS*”.

Durante la actual gestión nacional acontecieron nuevas situaciones de articulación público-privadas respecto del control de aplicaciones de fitosanitarios en los periurbanos de localidades intermedias o pequeñas del interior. La implementación, durante 2018, del programa “Municipio Verde”, auspiciado por la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID) y auditado y certificado por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). En marzo del 2018 la iniciativa se presentó bajo el slogan “Porque la sustentabilidad también se logra con papeles, llega AAPRESID Certificaciones”. En el año 2019, Monte Buey y Cosquín (provincia de Córdoba) recibieron las primeras certificaciones como municipios verdes.

consecuencia de la interrelación generada entre distintos actores durante años anteriores, las agendas continuaron activas en distintas jurisdicciones provinciales y municipales del interior del país, habiendo sido incluidas en diversas agendas locales.<sup>22</sup> Asimismo, y como se mencionaba al principio del trabajo, una serie de movimientos sociales vinculados con las producciones periurbanas (Unión de Trabajadores de la Tierra, Movimiento de Trabajadores Excluidos, etc.) han ganado en visibilidad pública a través de la realización de manifestaciones en la ciudad de Buenos Aires (denominadas “verdurazos”) que consisten en la venta a bajo precio de verduras, así como se han multiplicado los nodos de distribución de bolsones alimentarios.

Durante toda la década del diez, numerosas iniciativas provinciales y municipales en el interior del país (discusiones sobre franjas de protección, buffers o escudos verdes de transición agroecológica ante fumigaciones con agroquímicos) implicaron distintos grados de involucramiento de la ciudadanía. Es decir que la incorporación de la agenda del abastecimiento periurbano se realiza en numerosas jurisdicciones. Por ejemplo, Santa Fe, a través de la Ley 13.532/16 de Áreas Metropolitanas (ECAM), conforma su propia región metropolitana y avanza hacia la institucionalización de un parque agrario. En septiembre de 2017, el encuentro «Periurbanos hacia el consenso», organizado por Beatriz Giobellina y equipo en Córdoba (provincia que cuenta con una gran cantidad de iniciativas en las interfases rural-urbanas), tuvo una concurrencia multitudinaria y se transformó en un hito de la especialidad.

Pero en la Región Metropolitana, donde la agenda de la agricultura familiar y periurbana marcha más en consonancia directa con las políticas nacionales, hicieron su irrupción en los últimos años una serie de organizaciones sociales de alto nivel de empoderamiento: la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE, rama Rural), vinculado con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CeTEP). No sólo lograron una gran visibilidad a través de los denominados “Verdurazos” (aprovechando desinteligencias de coordinación entre el

---

<sup>22</sup> El director del proyecto integra, desde hace dos años, un grupo de trabajo conformado por investigadores de distintas casas de estudio, en el marco de la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB), quienes –a pedido de la Defensoría del Pueblo de la Nación– hemos trabajado sobre la cuestión de la problemática de las fumigaciones registradas en la agricultura periurbana del Gran Buenos Aires. El libro “Gobernabilidad, percepción, control y efectos del uso de agroquímicos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, compilado por Mariano Jäger y editado por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM) en 2016, da cuenta de los resultados de ese trabajo.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires), sino que han trascendido a la colectividad boliviana (integrando a parte de un colectivo que históricamente tuvo bajo perfil y mayoritariamente se comportó de manera reacia a la participación política abierta) y han planteado una compleja agenda vinculada con el acceso a la tierra, la meta de producir agroecológicamente y controlar ellos mismos mercados mayoristas y minoristas de expendio para vender a precios accesibles alimentos para los sectores populares. En septiembre de 2018 abrieron un local en el barrio de Almagro, en marzo de 2019 el proyecto “Más cerca es más justo” del Instituto para la Producción Popular contaba con 50 puntos de venta en Capital y Gran Buenos Aires y en septiembre abrieron otro local en Villa Devoto. Asimismo, en el transcurso de 2019 la UTT pugnaba por abrir el primer mercado mayorista agroecológico en el partido de Lanús, superando por primera vez el formato de venta denominado “Almacén de Ramos Generales” a través del cual comercializaban hasta ese momento, aunque sin contar todavía con autorización municipal.<sup>23</sup> El 7 y 8 de mayo de 2019 organizaron en el microestadio de Ferrocarril Oeste de Buenos Aires el Primer Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular, dividido en 23 comisiones temáticas y de asistencia masiva. Y en las últimas semanas se han encontrado abocados al objetivo de presentar, ante el parlamento nacional, una Ley de Protección de los Cinturones Verdes, una iniciativa de proyecto de ley que se denomina “Ley de Protección y Fortalecimiento de los Territorios Periurbanos Hortícolas (TPH): Cinturones Verdes, Oasis y Valles Frutihortícolas”.

Vale señalar que, en una situación de debilitamiento de la agenda de la agricultura familiar a nivel del Estado Nacional, a fines del año 2016, y como continuidad del Programa “El Estado en tu barrio”, el gobierno lanzó el Programa “El Mercado en tu Barrio”. A pedido del ex-presidente Eduardo Duhalde, se implementaron una serie de ferias itinerantes (inicialmente abastecidas con productos del Mercado Central de Buenos Aires). Esta iniciativa estatal fue motorizada y compartida entre la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Producción y la Subsecretaría de Alimentos y Bebidas del Ministerio de Agroindustria de la Nación. En enero de 2019, el secretario de Agricultura de la Nación Etchevere calculaba que en todo el país había 14 ciudades sedes, 50 municipios y más de 573 puntos de venta, 165 PyMEs y 1.300 puestos de trabajo involucrados, con un estimado de

---

<sup>23</sup> La complejidad de las vertientes políticas que han dado lugar a estas organizaciones exceden la breve referencia que se les hace en este trabajo.

concurrentes de 4 millones y medio de personas durante 2018. A fines del 2017 se contaba con una aplicación para celulares específica. Por lo tanto, el mismo Estado pasó a incorporar nuevas modalidades a la complejidad del abastecimiento alimentario de cercanías. Asimismo, durante ese año el INTA lanzó el programa “Del Territorio al Plato”, entre cuyos objetivos figuraba realizar “asistencia técnica, articulación y comunicación para valorizar los alimentos regionales de nuestro país, en especial aquellos producidos en la agricultura familiar. Trabajamos para dinamizar las cadenas de valor entre la producción primaria de alimentos, la gastronomía y el turismo”.

Con respecto a las iniciativas recientes de implementación de nuevos mercados mayoristas frutihortícolas, las mismas no sólo han sido protagonizadas por el Estado o por movimientos sociales. En mayo de 2019, se inauguró el Mercado Concentrador de Zárate, localidad satélite de la cuarta corona metropolitana de 100.000 habitantes. La iniciativa fue llevada a cabo por un emprendedor inmobiliario que adquirió un predio donde se llevó a cabo un emprendimiento comercial fallido de tipo “Saladita”. Es decir, que distinto tipo de actores perciben al emplazamiento de mercados frutihortícolas como actividad lucrativa.

Por último, vale señalar que en 2019 el municipio de San Antonio de Areco (localidad satelital a la RMBA) fue seleccionado para representar a Argentina en el “Primer Foro Regional de las Ciudades Signatarias del Pacto de Milán” organizado por el ayuntamiento de Río de Janeiro. El Pacto de Milán o *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP) “busca promover dietas sostenibles y nutritivas, asegurar la equidad social y económica, promover la producción alimentaria, mejorar el abastecimiento y la distribución alimentaria y limitar el desperdicio de alimentos”. La iniciativa del Pacto de Milán es una referencia internacional ineludible para quienes trabajan en las temáticas vinculadas con la gobernanza alimentaria de regiones metropolitanas como la de Buenos Aires. Asimismo, San Antonio de Areco y Tapalqué se encuentran implementando en la actualidad la tarjeta alimentaria para sectores de menores recursos. Este último ejemplo da la pauta de que los municipios son actores de gran importancia a la hora de considerar cómo se conforma el mapa de la gobernabilidad alimentaria.



## **Conclusiones: Los cambios en el rol del Mercado Central y el nuevo mapa de actores de la gobernanza alimentaria metropolitana**

La diversidad de actores y situaciones vinculadas al abastecimiento metropolitano implican una serie de discusiones respecto del “carácter inorgánico” que se registra muchos de los procesos que conforman el abastecimiento alimentario de la aglomeración Gran Buenos Aires. Respecto de la preocupación por pensar escenarios de gobernanza alimentaria en ciudades, Margaret Pasquini, del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes (Colombia), sostuvo en un trabajo reciente que: “teniendo en cuenta las tendencias de urbanización, la evidente vulnerabilidad de las áreas urbanas a las fluctuaciones de precios de los alimentos y los problemas persistentes de salud pública ligada a la dieta, no es sorprendente que las ciudades están emergiendo como actores significativos en la transformación de los sistemas agro-alimentarios a través de iniciativas para re-diseñar sus sistemas de abastecimiento. Para Johannes Wiskerke, estas estrategias alimentarias urbanas hacen parte de un nuevo modelo de gobernanza alimentaria asociado al surgimiento de una nueva geografía agro-alimentaria integrada y territorial que busca “re-anclar” los sistemas productivos en el territorio fundándolos en las cualidades y características socio-culturales y ambientales de una región, “re-conectar” actores en una red alimentaria regional y “entrelazar” la producción de alimentos con otras actividades rurales como la conservación, la gestión del paisaje, el agroturismo, la educación, etc.” (Pasquini, 2012).

Como se ha analizado a lo largo del trabajo, durante 25 años la sociedad invirtió importantes recursos y denodados esfuerzos políticos para constituir su primera autoridad metropolitana en la comercialización frutihortícola, el MCBA. El mismo, tomado de un esquema de mercado diseñado en la posguerra, como el Rungis de París, se inaugura cuando esas condiciones de origen habían cambiado. Por otra parte, se implementa cuando estudios especializados cuestionaban que se instituyera un único mercado concentrador en una metrópolis de las características de Buenos Aires. Una vez inaugurado, logró durante los primeros años cumplir en gran medida con su rol de mercado concentrador, hasta que una década más tarde una serie de profundas desregulaciones llevadas a cabo desde la administración menemista desdibujaron profundamente ese rol.

Por lo tanto, desde la vuelta de la democracia cada gobierno le imprimió una orientación distinta al Mercado, en función de su visión ideológica y de las problemáticas de coyuntura que fueron surgiendo respecto de la alimentación y la economía en general. El alfonsinismo se encontró con importantes resistencias para regularizar a los operadores frutihortícolas y posicionó al MCBA como nodo administrador de su plan alimentario nacional, en el marco de un creciente deterioro económico. En un contexto de estabilidad inflacionaria y auge del neoliberalismo, el menemismo pensó en concesionario a un ente privado y el delarruismo imaginó la constitución de una gran plataforma alimentaria, algo que va a ser retomado por la administración macrista. El duhaldismo lo pensó jugando un rol mitigador del hambre en el contexto de una profunda crisis socioeconómica y durante el kirchnerismo se desdibujó parte de su rol como mercado frutihortícola y, así como se instituyó una feria minorista de enormes dimensiones y convocatoria, en un contexto de creciente inflación también se pensó en abrir sedes del mercado en otros puntos de la RMBA como instrumento para disciplinar a otros formadores de precio (Gran Distribución, hipermercadismo). El macrismo realizó mejoras de infraestructura e imaginó la constitución de un *hub* alimentario similar al de Barcelona traccionado por la inversión privada, pero nada de eso ocurrió. Terminó regulando la operatoria (horarios) e implementando el Programa “El Mercado en tu barrio” para llevar productos del Central a ferias itinerantes y reglamentando la articulación con otros entes que se abastecen allí, entre otras iniciativas.

Vale señalar que, a pesar de su declinación como autoridad metropolitana, el MCBA continúa siendo uno de los mercados que mayor volumen de frutas y hortalizas opera a nivel mundial (1,4 millón de toneladas anuales en 2018). Es decir, que sigue constituyendo una referencia fundamental en precios y volumen para el mercado nacional y metropolitano. Por lo tanto, sigue presentando un enorme potencial para jugar un rol protagónico a la hora de repensar la gobernanza alimentaria. Como afirman Angellucci y Bellingui (2005, p. 14), a pesar de constituirse la Corporación como un ente tripartito, donde están representados Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires, los resultados de la gestión bajo ese modelo han estado muy lejos de ser óptimos. Concluyen afirmando que “pareciera, a la luz de los distintos resultados de los modelos de gestión, que no fuera tan importante el modelo en sí, sino el conjunto de planes, programas y acciones específicos que se desee llevar adelante, elaborados con una visión integral de la problemática urbana. Si ese conjunto de variables está convenientemente definida (proyectos concretos analizados con perspectiva

metropolitana) el modelo de gestión tendrá que ver con la posibilidad de dar agilidad operativa a las acciones, antes que con un criterio preconceptual sobre un modelo de gestión general capaz de responder mejor a cualquier tipo de prestación de servicios”. Y, por lo tanto, que si “se entiende gobernabilidad urbana como la capacidad del gobierno de una ciudad de orientar y conducir los procesos urbanos de manera de generar respuestas democráticas a las necesidades de la población; ello implica una mirada pública, desprovista de los intereses particulares, que provea soluciones globales”.

En los últimos años, mientras se imaginaba la constitución de una plataforma alimentaria de grandes proporciones y el SENASA avanza en la implementación de instrumentos de regulación y control sobre la frutihorticultura (como la DTV-e y las BPA), simultáneamente el deterioro del registro de los trabajadores rurales y la suspensión del Monotributo Social Agropecuario lleva a una mayor informalidad de los procesos productivos en las quintas. Mientras que las nuevas regulaciones podrían efectivizarse en el Central, la vulnerabilidad de muchos actores sociales de los cinturones verdes quienes presentan –por ejemplo– importantes problemas de acceso a la tierra los ha llevado a empoderarse y hasta constituir sus propios puntos de venta. La dispersión de la ciudad difusa en el entorno periurbano lleva a la conformación de nuevos mercados de cercanías, constituyendo procesos de gran complejidad (Viteri y Campetella, 2019).

A todo esto, a pesar de la enorme heterogeneidad y disparidad de situaciones productivas, el precio de los alimentos continúa siendo prohibitivo para amplias franjas de la población. Ello da cuenta de una gobernabilidad alimentaria metropolitana inacabada y se relaciona, entre otros factores, con que el sector de los alimentos frescos posee importantes distorsiones en la cadena de comercialización minorista, ineficiencias logísticas, carece de precios sostenibles, de instancias anticíclicas, es vulnerable en extremo a las variaciones del tipo de cambio, registra niveles mínimos o inexistentes de coordinación territorial entre zonas de producción, etc. Ello da cuenta de la fragmentación institucional que caracteriza a la gestión pública y privada como conjunto. Todas las complejidades descriptas deben estar presentes a la hora de idear nuevas políticas públicas, en función de los avances y limitaciones registrados a partir de las distintas experiencias que componen el complejo mapa de actores.

## Bibliografía

Angelucci, R. y Bellingui, G. (2005). “La problemática del abasto en la Región Metropolitana y la gestión del Mercado Central de Buenos Aires” [Trabajo presentado en el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires].

Barsky, A. (2013). *Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2013)* (Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona).

Barsky, A. (2018). La gestión del Estado en los bordes de la ciudad Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de las producciones agrícolas periurbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2017), en Soldano, Novick, Cravino y Barsky (Comp.), *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina*. Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.

Comisión de Buenas Prácticas Agrícolas (2009). Estrategias conjuntas para un objetivo común [Documento final del Taller Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas. INTA-SAGPyA-SENASA].

García, M., Le Gall, J. y Miérez, L. (2008). Comercialización tradicional de hortalizas de la región metropolitana bonaerense. *Boletín Hortícola*, 13(40), 8-15.

Ministerio de Agroindustria (2017). “Mesa Nacional de Periurbanos Orgánicos”. Facundo Soria.

Paquini, M. (2012). Sistemas alimentarios urbanos y desarrollo regional. Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Universidad de Los Andes. [http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2011\\_04/10182011\\_sistemasalimentariosurbanos.asp](http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2011_04/10182011_sistemasalimentariosurbanos.asp)

Pérez Martín, J. y Barsky, A. (2019). El diseño del abastecimiento alimentario a la gran ciudad durante el Proceso de Reorganización Nacional: El caso del proyecto del Mercado Central de Buenos Aires en Catenazzi y Reese (Org.), *Continuidades y rupturas de las*

*políticas urbanas, a 40 años de la última dictadura cívico-militar*. Editorial UNGS (en prensa).

SENASA (2019). Guía para la habilitación de establecimientos de empaques de frutas y hortalizas de producción familiar y cooperativa. Norma comentada y medidas de gradualidad. Buenos Aires, marzo.

Viteri, M. L. y Campetella, A. L. (2019). Mercados mayoristas. Mucho más que ventas de frutas y hortalizas, en Viteri, Moricz y Dumrauf (Comp.), *Mercados. Diversidad de prácticas comerciales y de consumo*. IPAF, Ediciones INTA.

## SAN PABLO ¿MI BARRIO SE GENTRIFICÓ?

Jorgelina Bizai<sup>1</sup>

### Resumen

Este trabajo intenta dar cuenta de las transformaciones urbanas que tuvieron lugar en la ciudad de Cipolletti, provincia de Río Negro, desde la década de 1990. Visible, no sólo en las políticas económicas, sino también en las pautas residenciales y de hábitat, que reflejarán la reproducción de desigualdades urbanas.

La descripción de estos procesos más estructurales nos permitirá enmarcar un barrio de la ciudad tomándolo como estudio de caso, para explicar continuidades y rupturas en su evolución morfológica y constitución social.

La hipótesis más general señala que el desplazamiento de la actividad frutícola como actividad predominante de la matriz productiva de la región del Alto Valle influyó en el proceso de metamorfosis urbana hacia otras lógicas y actividades económicas ligadas a la predominancia del capital financiero.

La hipótesis específica indica que el Barrio San Pablo atravesó un proceso de renovación urbana acelerado, dado por una serie de fenómenos (como la creación de dos carreras de carácter masivo en cercanías al barrio y la expansión acelerada de la construcción en altura desde el año 2000).

La contradicción cotidiana que atraviesa la ciudad se percibe en los procesos de segregación cuyo correlato son los procesos gentrificadores, de elitización y de renovación urbana.

**Palabras clave:** Segregación, desigualdad urbana, renovación urbana.

---

<sup>1</sup> [linabizai@gmail.com](mailto:linabizai@gmail.com), Universidad Nacional del Comahue.

## DESARROLLO INDUSTRIAL Y MODELOS DE INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN PARTIDOS DEL CONURBANO BONAERENSE EN EL ESCENARIO RECIENTE

Bárbara Couto<sup>1</sup> y Rodrigo Carmona<sup>2</sup>

### Resumen

El artículo estudia los modelos locales de intervención sobre la trama productiva y laboral en partidos del Conurbano Bonaerense o del Gran Buenos Aires con perfil industrial que son gobernados por gestiones municipales de diferente signo político.

Se analiza en este sentido la dinámica productiva, laboral e institucional en partidos con perfiles productivos similares que concentran el 68% de la producción industrial del Conurbano Bonaerense.

Para ello, se examina el impacto de los cambios políticos recientes, en los modelos locales de intervención, entendidos como el conjunto de políticas orientadas a la promoción y contención de los actores (emprendedores, cooperativas o iniciativas asociativas, trabajadores independientes, empresas pequeñas y medianas, entre otros) del entorno productivo y laboral.

El Conurbano Bonaerense o Gran Buenos Aires, en tanto principal aglomerado urbano del país, presenta una trama concentrada de empleo y desempleo a la vez, debido a la tendencia histórica de localización industrial consistente en un proceso de periferización desde el centro de la ciudad de Buenos Aires hacia los partidos más alejados. Lejos de experimentar una dinámica modernizadora, este perfil productivo reproduce fuertes heterogeneidades sociales y plantea cada vez más a los gobiernos locales una agenda de problemáticas urbanas complejas de atender. Con vistas a identificar y caracterizar diferentes modelos de intervención, se seleccionan un conjunto de nueve municipios (General San Martín, Avellaneda, Quilmes, La Matanza, Tigre, San Fernando, Tres de Febrero, Vicente López y Lanús) con perfil productivo similar y se trabaja a partir de un abordaje

---

<sup>1</sup> [bcouto@ungs.edu.ar](mailto:bcouto@ungs.edu.ar), Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>2</sup> [rcarmona@ungs.edu.ar](mailto:rcarmona@ungs.edu.ar), CONICET-UNGS.

metodológico cualitativo. En el estudio se consideran las siguientes dimensiones y variables de análisis: i) una dinámica socioproductiva (sobre la base del grado de desarrollo económico y social, considerando el Producto Bruto Geográfico –PBG– y Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI); ii) una dinámica laboral (que contempla demanda de empleo y desigualdad social); y iii) una dinámica político institucional (que evalúa grado de autonomía financiera municipal y las políticas e iniciativas locales) que permiten reconstruir los modelos de intervención en materia socioproductiva, vigentes a partir del cambio de contexto político de fines de 2015.

Los resultados del análisis indican que en partidos con una importante trama económica e industrial han quedado pocos esquemas tradicionales de gestión local de los problemas productivos, predominando los modelos extendidos con fuerte articulación de programas propios, donde el signo político partidario imprime probablemente su mayor impronta en el tipo de actores económicos que interpela en el territorio.

**Palabras clave:** Desarrollo industrial, modelos de intervención municipal, Conurbano Bonaerense.



LA ACCIÓN EMPRESARIAL DE LAS EMPRESAS DESARROLLISTAS INMOBILIARIAS. METODOLOGÍA  
Y ANÁLISIS DE CASO

Facundo Cruz<sup>1</sup>

**Resumen**

En esta ponencia expondremos los principales problemas metodológicos que enfrentamos al momento de abordar la investigación empírica de las empresas desarrollistas inmobiliarias en tanto unidades productivas en el contexto de la urbanización capitalista. Nos interesa exponer la justificación para emplear el estudio de caso en la investigación y el proceso de selección. El empleo de la sociología de Max Weber nos permite aclarar en qué términos podemos hablar de acción de la empresa desarrollista inmobiliaria como objeto de investigación. Nos decidimos a realizar un estudio de caso para desarrollar las herramientas de construcción del dato en el marco de las pautas de método que nos proporciona la sociología comprensiva. La dimensión territorial tiene una importancia tan destacada en la acción del desarrollismo inmobiliario que el proceso del recorte espacial y la selección de las referencias empíricas fueron correlativos. El vínculo entre las características de un sector de la ciudad de Córdoba y el patrón de asentamiento y producción de las empresas enroladas en la Cámara de Desarrollistas Urbanos de Córdoba fue el criterio para la selección del caso.

**Palabras clave:** Acción empresarial, sociología comprensiva, mercado del suelo.

---

<sup>1</sup> [facundocruzguastavino@gmail.com](mailto:facundocruzguastavino@gmail.com), CONICET - Instituto de Humanidades, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

DINÁMICA GLOBAL EN TORNO AL CLÚSTER PORTUARIO REGIONAL. REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL Y CAMBIOS EN EL PUERTO DE ROSARIO

Isabel Raposo,<sup>1</sup> Mónica Liendo<sup>2</sup> y Adriana Martínez<sup>3</sup>

### Resumen

Las grandes producciones exportables en el país se organizan en torno a complejos especializados; el Área Metropolitana Gran Rosario es referente del más importante complejo nacional (soja y aceites), contando la región con un *clúster* portuario del cual el puerto de Rosario es referente principal. Este trabajo revisa el estado del arte en cuanto a reconocer una comunidad o clúster portuario en el territorio e interpretar las transformaciones a nivel regional. El punto de partida pasa por la composición y armado de las terminales, la identificación de nuevos actores e interrelaciones entre ellos, la estructura territorial y los cambios producidos. El puerto de Rosario en particular, sacó ventajas de su pérdida de condición de líder agroexportador, cedida en favor de las grandes terminales privadas, para modificar su perfil y ofrecer servicios a las cargas generales y los contenedores; más allá de ser público y único por sus características en la región. La comunidad portuaria de Rosario pone en evidencia mayor complejidad en la composición (con nuevos actores internacionales) e interrelaciones que crecen con cierta dinámica productiva que genera y alimenta expectativas de crecimiento y posibles conflictos de intereses entre partes.

**Palabras clave:** *Clúster* portuario, reestructuración, Aglomerado Gran Rosario.

---

<sup>1</sup> [raposoisabell@gmail.com](mailto:raposoisabell@gmail.com), Instituto de Investigaciones Económicas, FCEyE, Universidad Nacional de Rosario.

<sup>2</sup> [lmlconsult@yahoo.com.ar](mailto:lmlconsult@yahoo.com.ar), Instituto de Investigaciones Económicas, FCEyE, Universidad Nacional de Rosario.

<sup>3</sup> [adrianamartinezsf@gmail.com](mailto:adrianamartinezsf@gmail.com), Instituto de Investigaciones Económicas, FCEyE, Universidad Nacional de Rosario.

## Introducción

Los mayores volúmenes de producción exportable en el país se organizan en torno a grandes complejos especializados a nivel territorial que tienen en la actividad portuaria como un factor estructurante que sintetiza –en gran parte– la concentración y la dinámica productiva. En un complejo formado por grandes unidades de embarque de capitales internacionales, el crecimiento de la región Rosario –esencialmente centrado en la agroexportación– tiene al viejo puerto local como el único de carácter público para la operación con todo tipo de cargas, no exclusivamente graneles, y que en los últimos años también sumó el movimiento de contenedores.

El puerto Rosario es el referente del *clúster* fuertemente especializado a nivel nacional, y orientado hacia un proceso de cambio caracterizado por: diversificación de actividades, reconversión del empleo, incorporación de nuevas tecnologías, mayor diversidad de actores locales e ingreso de grandes grupos internacionales a la operatoria, siendo evidente la diversificación de rubros, importantes inversiones, surgimiento de conflictos de intereses y nuevas instituciones en torno a la recomposición de la comunidad portuaria.

¿En qué medida la dinámica global en la que se encuentra sumido el complejo portuario regional, se traslada a la comunidad que participa del mismo? Visto desde un enfoque de historia social y económico, ¿qué posición ocupa hoy el puerto de Rosario?

Distintas lógicas están presentes en la composición del *clúster* portuario regional. La comunidad portuaria de Rosario es la que pone en evidencia mayor complejidad en cuanto a la composición (con nuevos actores internacionales) e interrelaciones que crecen con conflictos de intereses entre partes y cierta dinámica productiva que genera y alimenta expectativas de crecimiento y recomposición de la actividad en la región.

Esta propuesta de trabajo, más allá de responder a los interrogantes planteados, revisa, en primer lugar, el estado del arte en cuanto a reconocer una comunidad o *clúster* portuario en el territorio e interpretar esas transformaciones a nivel regional a la luz de cambios globales. El punto de partida es la identificación a través de la composición y armado regional de los puertos, de las unidades de producción y especializaciones con

reconocimiento de nuevos actores e interrelaciones entre ellos, recomposición del territorio y demandas por cubrir a partir de los cambios producidos.

Se reconstruyen estadísticas sobre infraestructuras, embarques y productos, y se analiza cuál es el curso que adopta la actividad económica del área. Se completa la caracterización con entrevistas de algunos actores representativos del sector, especialmente aquellos vinculados a la comunidad portuaria de Rosario.

### **Puerto y comunidad. Nuevas relaciones territoriales**

#### *Cambios en la actividad de los puertos e intereses de la comunidad*

Los puertos dejaron de ser instrumento pasivo de contacto entre medios de transportes, para convertirse en un eslabón importante en el encadenamiento de actividades conectadas al comercio internacional, cumpliendo un rol activo en la logística de distribución internacional, acorde a los nuevos esquemas de la producción global. Con el paso del tiempo, los puertos se han convertido en piezas claves para la competitividad de un país.

La actividad portuaria actualiza sus esquemas de gestión y administración producto de combinar la participación de distintos capitales, sean públicos o privados; la gobernanza, centralizada o descentralizada; el alcance de instalaciones, activos y servicios portuarios; y la generación de nuevos vínculos políticos con el medio.

Viejas regiones portuarias despiertan por estos años, el interés de diferentes investigadores regionales que, a partir de la formación de redes u organizaciones, debaten experiencias y trabajos en torno a ellas. Algunas redes como “*Ville and Port*” o RETE (Asociación para la colaboración entre puertos y ciudades), identifican en estos espacios fuertes dinámicas de cambio desde las perspectivas histórica y social relacionadas con la producción y el comercio internacional; también la creación de nuevos lazos en cuanto a los ámbitos urbanos inmediatos de referencia y vínculos con la ciudadanía.

A nivel nacional, la actividad en los puertos se desarrollaba desde la época de la colonia hasta promediar la primera mitad del siglo XX, dentro de niveles prestacionales básicos y tradicionales, ocupando cada unidad de embarque una posición monopólica en

relación a la captación de cargas en el territorio. Superado el período agroexportador, la actividad atraviesa una crisis, siendo afectados los vínculos con los mercados internacionales (entre guerras mundiales). Ello implicó el cierre de muchos contactos con el exterior y el inicio de una nueva etapa, la sustitución de exportaciones, durante la cual se produce la transferencia de recursos hacia el sector industrial y se focaliza la atención política en la producción y el consumo interno.

En esos años (década de 1940) la nación lleva adelante la nacionalización de las grandes infraestructuras, entre ellas puertos y ferrocarriles, dando paso a una administración centralizada en el Estado. La Administración General de Puertos (AGP) fue quien toma a cargo las unidades portuarias del país y define las directrices de política del sector. De aquí en más se inicia un período caracterizado por la falta de inversiones y el deterioro de muchas instalaciones, con pérdida de participación en el comercio mundial y en el movimiento de buques.

Hacia fines de los años 70, Argentina debe hacer frente a la necesidad de crecer en productividad y tener respuestas ante la crisis, al igual que otras economías occidentales. Por estos años irrumpen distintos cambios asociados al modelo productivo que, al impulso de innovaciones en el sector, imponen la contenerización de cargas a la par que crece el comercio internacional. Nuevas demandas en el transporte marítimo –como el aumento en la escala de los buques– requieren que los puertos deban disponer de infraestructuras adaptadas a la nueva operatoria además de cuidar los costos de servicios y contar con equipamientos adaptados al manejo de nuevas cargas y entregas en tiempo.

Una década después, el país reorienta su política sectorial, revirtiendo el rumbo perfilado a través de la desregulación de la actividad y descentralización de la administración y gestión de todos los puertos nacionales. La Ley 24.093 (1992) dio lugar por primera vez a la clasificación de las unidades portuarias existentes, se dispuso la transferencia de todos los puertos públicos a las provincias (a excepción de Buenos Aires) y se dio de allí en más, reconocimiento a las terminales privadas para la operación comercial. Se pone fin a una larga etapa de deterioro de las instalaciones y falta de inversión, acercando la toma de decisiones a los principales actores portuarios de cada unidad.

La reforma impactó en la base y composición del sistema, retornó la propiedad de las instalaciones y la administración a las respectivas provincias (exigió el funcionamiento de las comunidades locales en los puertos más relevantes) y se habilitó la operación de numerosos puertos y terminales privadas. Bajo estos términos se consolidó un nuevo sistema portuario nacional, etapa durante la cual las autoridades portuarias en cada caso son quienes pasan a estar al frente de la gestión y la operación en particular (de una o varias terminales internas) que con frecuencia concesionan a capitales privados para la explotación comercial.

### *Nuevos modelos de explotación y gobernanza*

La gestión portuaria evolucionó en los años posteriores a la reforma portuaria hacia el denominado sistema “*landlord*”<sup>4</sup> según el cual el sector público mantiene la propiedad de la infraestructura, en tanto las obligaciones vinculadas a la operación comercial y administración de las terminales pasa a manos del sector privado a cambio de un canon y/o el compromiso de inversiones (Sánchez, 2004). Esta tendencia no sólo fue privativa del país, sino que se enmarca en un proceso de globalización y modernización compartido por otros países. Al respecto, hay dos cuestiones claves que contemplar: los niveles de descentralización y el carácter empresarial de las formas de gestión. En el país los cambios se limitaron a renovar y transferir la operación de distintas terminales al sector privado y a la habilitación de nuevas instalaciones en importantes terminales privadas especializadas. Más allá de los cambios mencionados, desde 1995 en más se puede afirmar que no se registran mayores avances en la modernización del sector, en particular en los aspectos institucionales (Doerr, 2011).

Otro concepto que se ha sumado en los últimos años, que resulta prioritario en el contexto de las agencias y autoridades portuarias, es el de sostenibilidad de la actividad. Trabajar en estos términos demanda guardar un criterio sistémico en el manejo de los bienes públicos, considerar e incluir los distintos actores públicos y privados a la gestión y en ningún caso, desconocer el vínculo de un puerto con su territorio inmediato. Bajo estas circunstancias, existe el desafío de innovar en la esfera de la organización y gestión, haciendo

---

<sup>4</sup> Terminales operados por privados, especializados o polivalentes, concesionados manteniendo la propiedad pública, bajo el modelo conocido como *landlord* (Sánchez y Pinto, 2015, p. 1).

hincapié en la eficiencia y la reducción de los costos portuarios y, particularmente, en incorporar mejoras en el proceso de toma de decisión en un contexto de fuerte aumento de la competitividad.

En los puertos nacionales persisten problemas de interconexión física con sus hinterland, siendo recurrente el hecho de absorber mayores costos por dificultades de orden logístico como: falencias en la coordinación entre modos de transporte, congestión en los accesos por proximidad de áreas urbanas o falta de espacios disponibles o bodegas para la estiba, por citar los más frecuentes. Se requiere una gobernanza más activa capaz, siendo necesario un mayor acercamiento entre quienes deciden el destino del puerto y quienes regulan y promueven la urbanización.

Lejos se está hoy del concepto de plataforma de embarque que caracterizaba a un puerto como nodo de transporte, cambiando el alcance de la operatoria de embarque por la de centro logístico regional. Una vez más se amplía el alcance de la actividad para avanzar en la idea de comunidad de negocios, poniendo en valor la coordinación e interrelación de actores y conflictos de intereses que pueden restar eficiencia al conjunto. La idea de puerto regional es la resultante de integrar un conjunto de terminales y medios de movilidad y cargas en cadenas logísticas de servicios, organizaciones de productores y exportadores y distintos actores urbanos que comparen el territorio de negocios.

A nivel latinoamericano, se trabaja el tema bajo el concepto de comunidad portuaria (asociación formal o informal) como herramienta clave en el intercambio de mercancía entre actores que integran la cadena del comercio internacional (Asencio y González Ramírez, 2014). Distintas visiones, algunas recientes, comparten la lectura planteada; así, el concepto de “*Smart ports*” propicia que la integración de actores es fundamental para mejorar la competitividad, haciendo eficiente el conjunto en base a la coordinación operativa (los desafíos actuales pasan por diversas cuestiones como restricciones de espacios y demandas ambientales, mayor productividad y regulaciones fiscales; innovaciones tecnológicas y coordinación de actores).

*El clúster portuario. Redes y servicios*

En los años 80, fue M. Porter quien inicia el abordaje de los encadenamientos productivos para actividades afines o complementarias que funcionaban como centro de atracción de otras empresas. Esta nueva mirada incorpora conceptos tales como *clúster* (o racimo), competitividad y cadenas productivas, que permiten introducir políticas públicas innovadoras, costos públicos limitados y efectos positivos de “derrame” sobre el tejido institucional y tecnológico. Estas estructuras, entendidas como producto de un proceso en una determinada geografía,<sup>5</sup> presentan ciclos de vida y como tal, se distinguen etapas diferentes en su evolución. Con frecuencia se trabaja con cadenas de valor global que permiten entender el significado de las relaciones de los productores locales con los principales actores externos (Gómez Minujín, 2005, p. 16)

En estudios portuarios, la perspectiva de nodo de transporte hoy es superada por la idea de *clúster* que comenzó a utilizarse ya en este siglo, como construcción empírica y complementaria de la primera. Esta perspectiva proporciona una nueva mirada en torno a los determinantes de la competitividad, como valor agregado o niveles de inversión. Se define al *clúster* portuario como una red interorganizacional entre actores de diferentes sectores, situados en la interfaz crucial entre la tierra y el agua.

En las últimas dos décadas es posible encontrar autores que incorporan este concepto. P. de Langen y Haezendonck (2012) entienden que se trata del conjunto integrado por actividades económicas y organizaciones públicas-privadas relacionadas con el arribo de naves y las operaciones de estiba y embarque de cargas. Contempla la idea de relaciones Inter firma y mecanismos institucionales para coordinar por fuera del mercado, innovar para crecer en valor agregado y reconocer el conocimiento tácito que hace a la cooperación en la relación usuarios-productores.

---

<sup>5</sup> Para la identificación de complejos productivos se recurre al uso de cocientes de localización y análisis de tablas de insumo-producto en clúster integrados verticalmente. No obstante su utilidad, es complejo el reconocimiento de flujos de información y formas de cooperación no establecidas como vínculos formales de mercado.



La regionalización portuaria da cuenta de que los puertos se desarrollan a través de redes.<sup>6</sup> La logística y el cambio en el entorno de mercado, inducen al desarrollo de cadenas de suministro globales, si bien como indican de Langen y Haezendonck (2012), la competencia se focaliza en el desarrollo de conexiones con el interior del país (captación de cargas), señalando que éstas son cruciales para el adecuado desempeño logístico.

La reestructuración portuaria como lo señala Foulquier (2016), no sólo hace a cambios en la organización del sistema y su regulación, sino también a la modernización, sumando técnicas e instrumentos capaces de convertirlos en herramienta para la competitividad.

De este modo, aquellas actividades tradicionales, como la operación de terminales y los servicios al transporte y la estiba, se han convertido con frecuencia en expresiones maduras con perspectivas limitadas de crecimiento en términos de empleo y valor agregado, a excepción del mercado de contenedores donde los volúmenes de carga se han mantenido en aumento. Así, el desarrollo prospectivo de un *clúster* portuario requerirá necesariamente pensar en el crecimiento de otras actividades económicas conexas, tales como la manufactura y la logística (de Langen, 2004). Con la incorporación de otras funciones económicas y nuevos servicios sumados a la lectura de redes territoriales, los “nuevos” puertos integran numerosos actores y amplían los intereses en torno a la actividad, lo cual demanda cierta atención sobre la gobernanza ampliada y la identificación de potenciales conflictos.

La actividad portuaria dejó de ser considerada como servicio público exclusivo en los últimos años, siendo cedida gran parte de las prestaciones al sector privado. Esta condición se corresponde con una mayor presencia de particulares en la gestión de las infraestructuras y servicios a las cargas, menor participación del sector público y renovados procedimientos administrativos en la regulación y el control del Estado.

Las empresas se benefician con menores costos de transacción y más cooperación; también muchos actores se enfrentan a intereses conflictivos que surgen a partir de que las partes no siempre están alineadas con el interés principal de la autoridad portuaria.

---

<sup>6</sup> La lógica de formación de redes también se aplica al grupo de puertos en proximidad, los que pueden existir beneficios por colaboración (o externalidades de aglomeración) (infraestructura interior, mercado de trabajo compartido o capacidad de instalaciones).

### *La relación entre puerto y ambiente urbano*

Toda ciudad, producto de la escala de las instalaciones y el nivel de actividad que desarrolle, experimenta interferencias y conflictos en áreas lindantes con un puerto. Se enfrenta a la paradoja de que no pueden prescindir de las instalaciones que le aportan vitalidad económica y contacto con el territorio, a la vez las resiste como barreras hacia el interior urbano y en su relación con el medio natural. Un quiebre definitivo en esta relación se da hacia fines de los años setenta, con el cambio productivo expansivo y el aumento de los volúmenes comercializados a nivel global.

Nuevas instalaciones y espacios adaptados fueron un desafío para aquellos puertos que, inmersos en la trama urbana, se transformaron en verdaderos enclaves urbanos sin solución. Con el aumento de las tensiones, la actividad portuaria tiende a desplazarse hacia sitios de fluida accesibilidad, cediendo lugar a nuevos usos urbanos “amigables” que hagan posible recuperar el frente costero. La interferencia se hace evidente cuando el suelo cambia su valor y la renta alternativa resulta mayor –en opción– a la presente. El paso de una ciudad de inspiración industrial en su base productiva por otra, donde predominan los servicios, la reurbanización de viejas áreas portuarias o en obsolescencia avanzada pasan a ser la expresión acabada del cambio en la funcionalidad urbana.

Hacia fines de los años setenta, una primera experiencia relevante<sup>7</sup> se convirtió en el caso simbólico de operaciones de recomposición de los frentes costeros urbanos, conocidos como “*waterfront*”. Las operaciones de reconversión urbana llevan grandes consignas como que es importante cambiar sin borrar la memoria; poner en uso, aunque sin dilapidar los bienes públicos; sumar actividades sin perder el uso productivo y social de la zona.

No obstante, ser ésta una consigna compartida, las operaciones de política urbana que promueven la reapropiación de áreas degradadas, muchas veces se orientan a ganar en imagen o rentas inmobiliarias por sobre lo que debería ser el interés común.

Las operaciones de reconversión persiguen objetivos diferentes: por un lado, mejoras urbanísticas en espacios lindantes con el puerto, a través de la incorporación de

---

<sup>7</sup> La reforma del frente costero de San Francisco (Estados Unidos) fue el caso desencadenante para que, según Alemany Llovera (2015), “en los primeros años de la década de 1980, otras ciudades en todo el mundo proyectaban y realizaban importantes obras de renovación en sus áreas portuarias cercanas al centro urbano” (p. 71).

equipamientos o rescate de estructuras y viejos muelles; por otro, orientar el desarrollo socio-económico, volviendo operativos espacios rezagados con actividades que generen nuevos recursos a la ciudad (generar nuevos empleos, rescate cultural o actividades productivas, entre otras). Una gobernanza local deberá tener un rol significativo en liderar y modelar estas operaciones: definir regulación de usos o favorecer inversiones públicas en interacción con desarrolladores inmobiliarios u operadores portuarios.

## **Complejo portuario del Aglomerado Gran Rosario**

### *Agglomerado Gran Rosario y la estructura productiva regional*

Rosario es la ciudad central, nodo de referencia del Aglomerado Gran Rosario que integran 11 localidades según criterios de continuidad urbana, definida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Desde hace algunos años (2010), se constituyó el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM)<sup>8</sup> como espacio institucional por acuerdo de voluntades de integración de, entonces, 16 distritos. Con énfasis en la planificación estratégica y la gestión asociada, en el 2016, por Ley provincial<sup>9</sup> se le otorga reconocimiento público y se regula su organización y administración (Figura 1).

---

<sup>8</sup> <https://ecomrosario.gob.ar/escala-metropolitana>

<sup>9</sup> Ley 13.352 y decreto reglamentario 1.393, ambos del 2016.

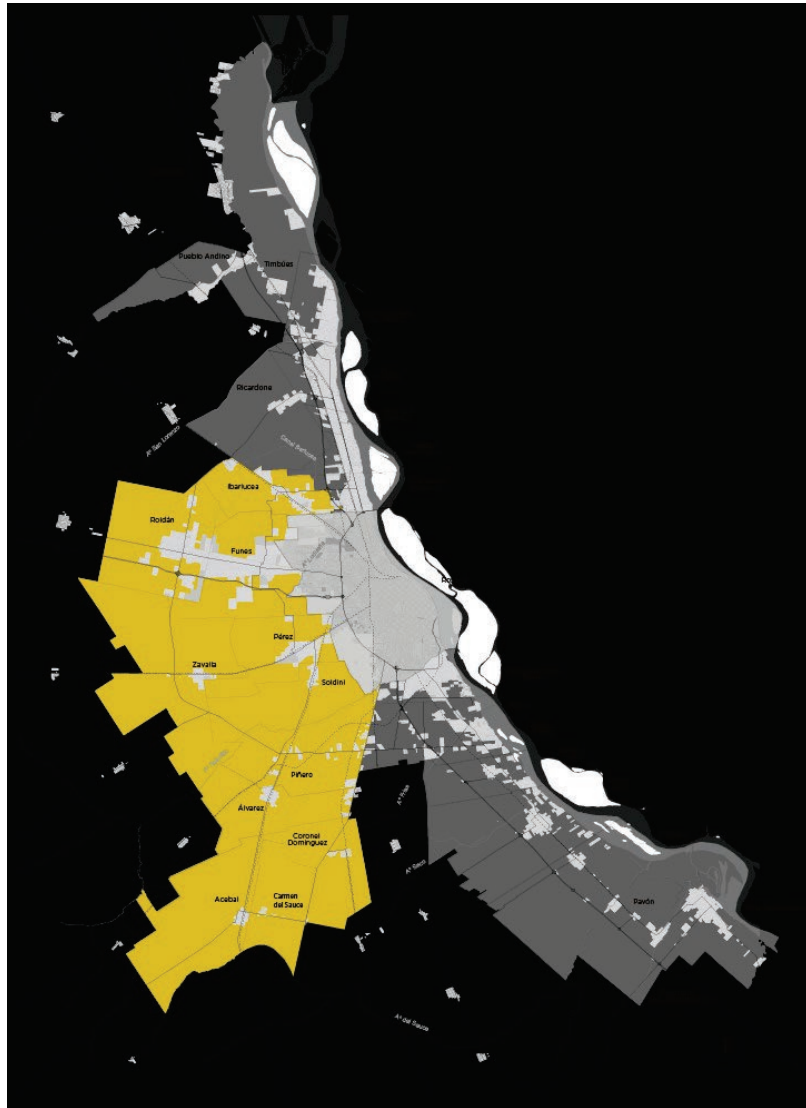


Figura 1: Área Metropolitana Rosario. Fuente: ECOM Rosario.

Actualmente se compone de 11 municipios y 15 comunas (hay 3 distritos que aún no decidieron su integración al grupo; no obstante pertenecen al área). Cuenta con una población de 1.370.000 habitantes (43% de la Provincia de Santa Fe y 3,3% del país).

El desarrollo metropolitano desarrolló una estructura territorial tentacular y convergente en la ciudad de Rosario donde se localiza el puerto desde sus mismos orígenes urbanos. Con el tiempo, se consolidaron numerosos incipientes núcleos urbanos en torno a la costa, los caminos y trazados ferroviarios; y se sumaron nuevas vías de comunicación, consolidándose una estructura que orientó la expansión y ordenó la movilidad regional. Una mayor complejidad en la distribución de usos del suelo e incorporación de instalaciones

industriales y portuarias, junto a la expansión de la urbanización, generó que la estructura actual evidencie serios problemas de funcionalidad a atender (ECOM, 2019).

La región es una de las principales zonas agrícola del país, no obstante reúne gran cantidad de actividades productivas que aprovechan las externalidades por aglomeración para generar una importante red de comercios y servicios conectados al desarrollo del sector agroindustrial exportador. El sector estimuló el desarrollo de un medio empresarial de alta especialización donde interactúan los grandes referentes del área con agentes financieros, bancos, aseguradoras, agencias marítimas, servicios a las empresas y corredores de bolsa, despachantes y exportadores, entre otros.

Otras actividades industriales que generan importante valor agregado en la región son los alimentos, la metalmecánica y la química. Más allá de la elaboración de granos y aceites, tienen un desarrollo importante el lácteo y los frigoríficos. La producción metalmecánica es diversa y va desde la fabricación de metales a la automotriz<sup>10</sup> en tanto que la petroquímica resalta por la escala de planta pese a ser pequeño el grupo especializado.

El comercio –la actividad mayorista en particular– desarrolla un papel muy importante. Especialmente registra una marcada concentración en la ciudad central, muy superior a otras grandes ciudades y con alcance a todo el territorio nacional (alimentos, artículos del hogar, confecciones y calzado, etc.). Rosario, en particular, ha variado su perfil productivo en los últimos años acentuando el desarrollo del sector terciario, reforzando su condición de centro de servicios para una extensa área de influencia a gran parte del sur provincial. La presencia de grandes puertos e instalaciones productivas y de almacenaje montadas sobre el frente costero, reforzaron la condición de plataforma o centro articulador de transporte e intercambio modal de máxima jerarquía nacional. Con ellos se complementa una importante red ferroviaria que converge en Rosario, y que fuera el factor estructurante del territorio, a la vez que generadora de conflictos que atender en cuanto al desarrollo urbano. Pese a ello, es insoslayable el rol protagónico adquirido por el entramado ferroportuario en el desarrollo económico regional.

---

<sup>10</sup> En Alvear está la terminal de General Motors y un conjunto de autopartistas que estructuran el sector.

### *Inserción nacional y composición del complejo portuario*

En el territorio nacional se recortan distintas áreas con claras particularidades en cuanto al grado de concentración e importancia de la actividad portuaria que desarrollan. Si se toma como referencia la delimitación de la Cámara de Puertos Privados Comerciales (CPPC) de Argentina, existe para lo que se denomina la región central del país, una marcada concentración de la actividad y, a la vez, se pueden diferenciar tres sub espacios: 1. la zona Rosafé (de Timbúes a San Pedro); 2. la zona del polo Metropolitano (de Zárate a La Plata), ambos tramos en el frente fluvial Paraná-Plata y; 3. los puertos marítimos del sur de provincia de Buenos Aires (Mar del Plata, Necochea, Bahía Blanca).

Posicionado dentro del tramo superior del llamado polo Rosafé, se identifica el complejo portuario Gran Rosario como un grupo de puertos y terminales localizados a lo largo de 70 Km de costa (desde Timbúes hasta Arroyo Seco), del cual el puerto Rosario es el nodo de referencia de la actividad (Figura 2).<sup>11</sup>

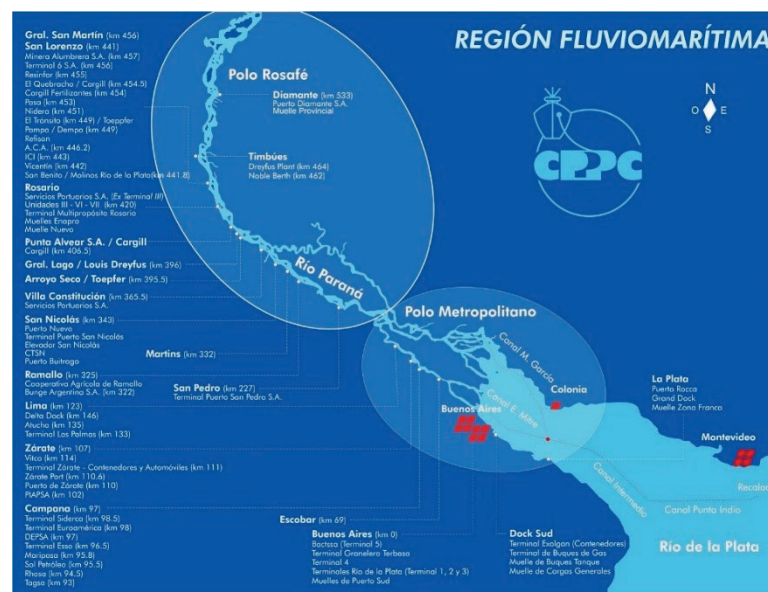


Figura 2: Concentraciones portuarias en la región. Fuente: Cámara de Puertos Privados Comerciales.

Este desarrollo portuario se da a partir de las excelentes condiciones naturales para el emplazamiento, logrando convertirse en un área de máxima especialización en las últimas

<sup>11</sup> Esta extensión es la que se maneja históricamente como región puerto Rosario e incluye los puertos del departamento de Rosario y San Lorenzo, a nivel provincial.

décadas, siendo referente indiscutido en el país de las exportaciones de granos, subproductos y aceites a nivel nacional.

Este tramo fluvial reúne gran cantidad de instalaciones portuarias en coincidencia con las grandes plantas de procesamiento y acopio de granos que integran la mayor parte del complejo oleaginoso especializado en soja del país.<sup>12</sup> Entre las características más relevantes de la región está la facilidad del acceso para buques de gran calado (Panamax) que, unido a la capacidad instalada de procesamiento, desencadena un proceso que integra los grandes actores del sector y suma nuevas inversiones en terminales de embarque y muelles privados dotados de las más modernas tecnologías de embarque (explica la zona, más del 70% de estas exportaciones) (Figura 3).

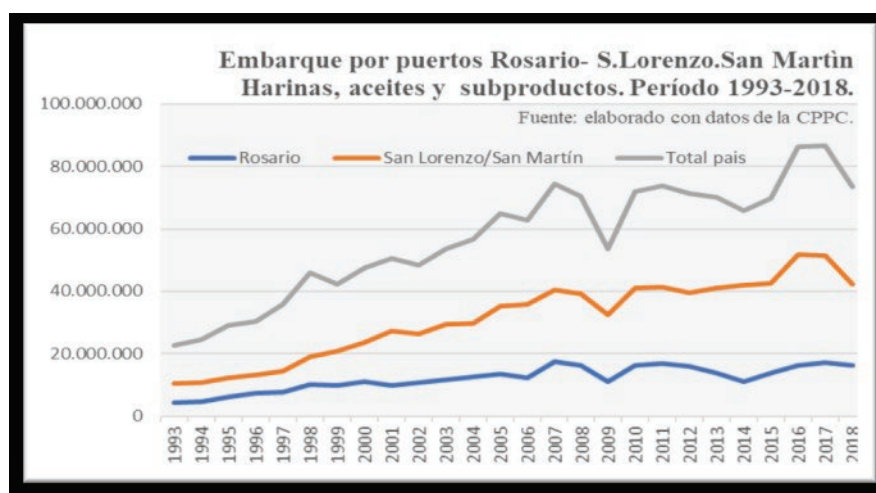


Figura 3: Evolución de los embarques regionales. Fuente: Elaborado en base a datos de la SSPV NyMM-MTN.

El peso que se le adjudica al actual complejo portuario se comienza a perfilar con el Decreto Ley 22.108/79 que autorizó la explotación de elevadores terminales, almacenamiento y embarque de granos en muelles privados bajo el régimen de servicio público.<sup>13</sup> Si bien el puerto Rosario ostentaba entonces, una larga tradición como granelero, desde fines de los años 70 había comenzado a ceder su potencialidad en favor de los privados en la zona. Un segundo hecho determinante en la constitución del complejo se da, promediando los años 90, con la concesión del primer tramo de la Hidrovía Paraná Paraguay para tareas de dragado y

<sup>12</sup> En 2018 el complejo sojero representó más del 27% del total de las exportaciones del país (16.680 mill U\$S) manteniendo, pese a su reducción, la condición de primer complejo exportador (INDEC).

<sup>13</sup> La regulación fomentó las inversiones e incrementó rápidamente la capacidad instalada; años después, con la Ley 24.093 de 1992, se formalizó la habilitación de los nuevos puertos comerciales e industriales de capitales privados (Raposo *et al.*, 2014).

balizamiento sobre de la vía navegable troncal (a 32 pies en un inicio y operable 24 horas), logrando mejorar y asegurar la navegación.

El complejo adoptó definitivamente su importancia con el traspaso de los principales puertos nacionales a la Provincia, y se constituyeron por ley los entes o consorcios en los casos de los puertos de Rosario y Santa Fe, logrando avanzar en procesos de concesión de terminales especializadas. En paralelo, en el ámbito privado comenzó la habilitación de los nuevos puertos,<sup>14</sup> más allá de las áreas de embarque tradicionales. A fines de los 90 y primeros años del nuevo siglo, se registra un nuevo ciclo de inversiones que se concretan en nuevas unidades de embarque complementarias a instalaciones de *crushing* de granos y elaboración de subproductos, aceites y, más recientemente, de biocombustibles. Las nuevas instalaciones se suman hacia el sur de la ciudad de Rosario (VG. Gálvez-Alvear), y recientemente (últimos 10 años) el crecimiento se focaliza nuevamente al norte del complejo, extendiéndose hasta la localidad de Timbúes (límite natural por calado para nuevos muelles). En esta zona se están ejecutando importantes obras ferroviarias y viales que generan expectativas de mejoras en la logística del área (Figura 4).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> La Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación ejercía el contralor y monitoreo de instalaciones en materia ambiental y habilitaba las nuevas instalaciones en tanto que observaba y exigía mejoras en las terminales existentes, previo a renovar la autorización.

<sup>15</sup> Para Calzada y Di Yenno (2017), además de estar el complejo industrial oleaginoso más importante del mundo ubicado en el Gran Rosario, no sólo por la concentración de fábricas sino también por la capacidad de molienda. En el 2016 la región incorpora un reconocimiento por ser el nodo portuario exportador sojero de mayor importancia a nivel global.





Figura 4: Complejo portuario Gran Rosario. Fuente: Ente de Coordinación Metropolitana.

El frente portuario registra –más allá de su marcada especialización en agro graneles– un grupo de importantes puertos especializados en petróleo y combustibles, productos del sector petroquímico y minerales. Estas terminales de embarque se sitúan, en particular, en la zona de San Lorenzo-Puerto San Martín, hacia el norte de Rosario.

En la actualidad, las estadísticas oficiales sobre puertos nacionales (Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante del Ministerio de Transporte de la Nación) indican que la región portuaria bajo análisis se integra con 27 puertos en operación que tuvieron actividad durante el año 2017 (los que integran 45 muelles o terminales diferenciadas). De ellos, 15 están especializados en granos, subproductos, aceites y/o biodiesel; dos en fertilizantes y químicos; seis en combustibles y/o derivados del petróleo; y uno en minerales. El único caso de puerto diversificado es puerto Rosario, que moviliza distinto tipo de cargas incluyendo metalúrgicas, industriales, diversos productos agrícolas, contenedores; y cuenta además con una terminal para pasajeros. El movimiento total de cargas generales (toneladas por puerto) permite analizar la participación de la región en el total de embarques, clasificados por tipo de productos a nivel nacional. Se desplazaron desde la zona –en el año 2017– aproximadamente el 80% de los fertilizantes, más del 90% de los aceites vegetales y los subproductos agrícolas y el 100% del biodiesel. Son también

importantes los embarques de minerales y granos en general, ambos productos posicionados en torno al 60% de lo exportado por el país. Claramente, el peso que corresponde a los embarques de estas cargas define la especialización del complejo (Figura 5).

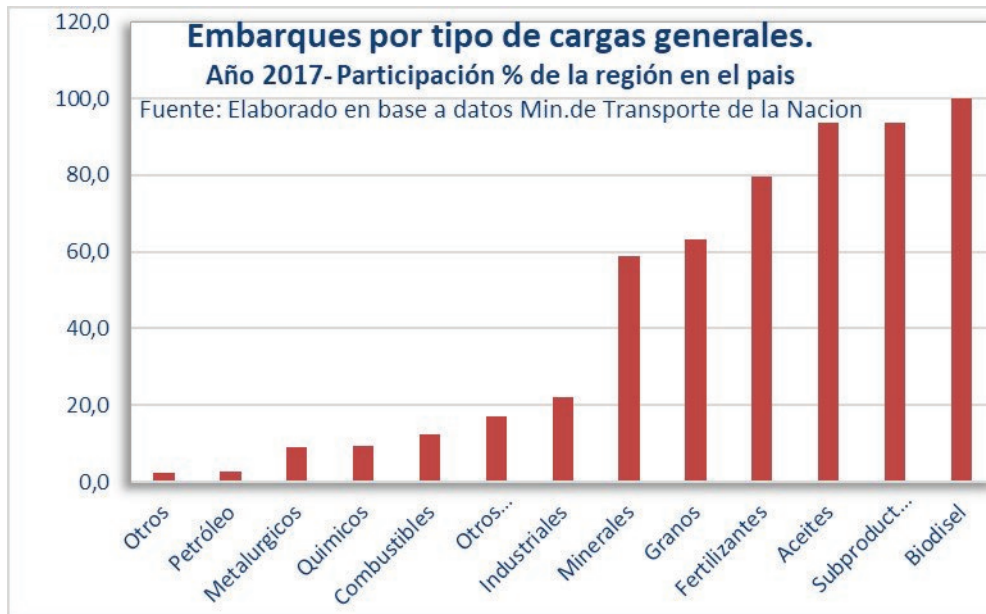


Figura 5: Principales productos transportados. Fuente: Elaborado en base a datos de la SSPV NyMM-STN.

Otros productos que explican la operatoria en la zona, aunque con menor participación en el total nacional, son los combustibles, las cargas industriales, los productos químicos y metalúrgicos y otros productos agrícolas. Ellos oscilan en valores que están entre 10% y 20% de los embarques en el país. Del movimiento de contenedores, fuertemente concentrado en torno al polo metropolitano Buenos Aires, el complejo portuario sólo explica el 4% del total país.

En un futuro cercano se habilitarán dos nuevos puertos en la zona. Una terminal que construye la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) para embarque de granos y otra, propiedad de Aceitera General Dehesa AGD, podría contar con una planta procesadora de oleaginosas. Se espera que ambas comiencen a operar a fines del 2019 (Calzada y Di Yenno, 2019).

*Dinámica económica y reestructuración territorial. Actores. Inversiones*

Durante el tiempo en que se perfila el complejo portuario (últimas cuatro décadas), se identifican cambios importantes para lo que se entiende hoy constituye un *clúster* portuario regional. Lo que fueron en origen terminales aisladas y puertos o muelles públicos dependientes de la autoridad nacional de Puertos (AGP) hasta los primeros años 90, derivó en un conjunto de puertos privados habilitados y un puerto público (Rosario) vinculados por una trama de relaciones y nuevos lazos institucionales de colaboración entre actores y de éstos con el medio productivo y el sector público, en diferentes escalas.

Los principales puertos privados en la región pertenecen a grandes multinacionales especializadas en la comercialización de graneles agrícolas en el mundo. Estos grandes actores globales, la *elite* portuaria, que define el “*core*” del *clúster*, se instaló a través de dos estrategias diferentes: mediante la adquisición por transferencia de puertos de firmas nacionales o extranjeras de menor rango, aumentando la concentración de capitales en el sector y, en los últimos tiempos, mediante la radicación directa por construcción de instalaciones a gran escala y moderno equipamiento.<sup>16</sup>

El *clúster* Gran Rosario no tiene autoridad portuaria unificada. La gobernanza se comparte entre numerosos actores del sector público, como son los distintos organismos de administración, fiscalización y seguridad de puertos con el ámbito privado y las terminales de embarque, los concesionarios y gran número de empresas que brindan servicios complementarios y estructuran encadenamientos logísticos como así también cámaras de im-po-expo, transportistas, cooperativas de estibadores, depósitos y acopios, centros de despachantes y navieras, consultoría y certificaciones, entre otros.

Gran parte de estos puertos se han convertido en verdaderas plataformas logísticas de coordinación e intercambio entre medios de transportes y servicios complementarios al comercio exterior. Bajo estas circunstancias, la comunidad portuaria se integra, no sólo para brindar diversos servicios (mantenimiento y recuperación en muelles, transporte intermodal,

---

<sup>16</sup> La *elite* portuaria se integra con empresas internacionales como Cofco Int. Arg., ADM AGRO, Cargill, LDC-Luis Dreyfuss C. y Bunge, a las que se suman importantes capitales nacionales como Vicentín, Asociación de Cooperativas Argentinas-ACA, Molinos Río de la Plata y Terminal 6 (Aceitera General Deheza y Bunge). Debe destacarse que, en estos años, surgieron nuevas unidades portuarias producto de acuerdos de inversiones conjuntas como fue el caso de Renova (Vicentín, Molinos y Glencore).

consultoría, seguridad y certificaciones de aduanas, etc.) a quienes integran el clúster regional, sino además para atender demandas de una operatoria más amplia.

La integración en lo institucional ofrece interesantes resultados; algunos organismos e instituciones avanzan en una estructura de colaboración e interrelaciones en el *clúster*. Precisamente, con hechos como la creación en 2016 del Consejo Portuario Federal; la renegociación de la concesión de la Hidrovía Paraná Paraguay (proceso en curso, previsto al 2021 y que mueve el interés del conjunto); la reciente desregulación de tareas y servicios a estos puertos; exclusividad en los prácticos de río, monopolios en la estiba, etc.; o la negociación de inversiones en obras claves con autoridades locales –provinciales o grandes empresas de servicios (Ferrocarriles, Ministerio de Transporte, Vialidad Nacional)– son algunos de los avances que se reiteran y suman en mejores contactos y definición de expectativas de conjunto.

## **La relación puerto y ciudad**

### *El puerto de Rosario. Distintas etapas en su evolución*

En el puerto de Rosario se verifica un estrecho vínculo entre el desarrollo de la actividad con la urbanización y la producción local, relación que se ha visto alterada a partir de ser parte ahora del complejo portuario regional. Esa relación convoca a la reflexión acerca de cómo se fue dando en el tiempo esa relación, atendiendo no sólo al planteo de recomposición y nueva configuración del área de explotación portuaria, sino también a la luz de los cambios trascendentes en la definición de una nueva gobernanza local. Se trabaja en este caso con la caracterización de cuatro etapas claves para señalar cómo ha sido esa evolución y, en base a ello, interpretar cuáles son los senderos que proyectan una posible trayectoria hacia adelante (Figura 6).



Figura 6: Etapas en la evaluación de Puerto Rosario. Fuente: Elaboración propia.

### 1. *Los orígenes. La declaración de ciudad*

Los inicios del puerto se remontan a las primeras décadas del Siglo XIX con muelles de madera y piedra. Si bien el sitio presentaba excelentes condiciones del sitio, permanecía cerrado a la navegación de buques extranjeros desde Buenos Aires. Por entonces, Rosario sólo era una pequeña villa.

En 1852, por ley Rosario adquiere la condición de ciudad y se decreta la libre navegación de los ríos Paraná-Uruguay, aunque en 1856 la Ley de Derechos Diferenciales impone recargo de aranceles en los puertos de la Confederación; para entonces el puerto había ganado importancia nacional. La carencia de instalaciones adecuadas pronto comenzó a ser una fuerte demanda insatisfecha que fue atendida, en parte, por privados.<sup>17</sup> No obstante, las condiciones naturales permitían atracar buques de ultramar para la carga por gravedad mediante canaletas. A partir de 1870, se vive una etapa de auge, dinamizada por la demanda externa de productos agropecuarios; en ello tuvo que ver el ferrocarril que, mediante distintos ramales y empresas, ponía al puerto en situación inmejorable.<sup>18</sup>

En 1899, aparece la “Asociación Pro Canalización y Puerto de Rosario” impulsando junto a la Bolsa de Comercio la necesaria modernización del puerto local. Ese año, se

<sup>17</sup> En 1855, Edward Hopking fue autorizado a construir el primer muelle que se habilitó en 1857; afectado por una crecida, fue reconstruido y transferido a Aarón Castellanos (PER, 1998, p. 31).

<sup>18</sup> En 1885, había 14 líneas y 22 buques mensuales que unían Rosario con destinos europeos en tráfico regular (Ensinck, 1974).

sanciona la Ley 3.885 que faculta al Gobierno nacional a llamar a licitación internacional para la construcción y explotación de un puerto comercial en Rosario. Cumplidos los términos del llamado, se concreta la adjudicación a la firma Hersent et Fils asociada a Schneider y Cia.

## *2. Construcción del puerto. La etapa agroexportadora*

En 1902, se otorga la concesión (como Sociedad Puerto del Rosario) y comienza la construcción, y explotación del puerto por 40 años, tras los cuales las obras volverían al Estado. El Estado se reserva el control de la explotación y participa en un 50% de las utilidades (las tarifas se fijaban de común acuerdo) y se compromete al dragado y balizamiento, obras adjudicadas a Dirks y Dates en 1903. En 1905, comenzaron a funcionar los muelles como “monopolio” legal de 20 km de costa concedidos a la empresa (al norte y sur de Rosario). Las mayores tarifas de exportaciones alentaron a varias empresas de comercio exterior a instalar sus embarques alejados de la Ciudad.

El puerto creció a la par que la urbanización, haciendo de Rosario una ciudad receptiva y abierta a la inmigración europea que arribaba en gran número al país. Los ambientes urbanos costeros radicaban población de extranjeros, careciendo de las instalaciones y equipamientos necesarios para ser albergados en condiciones dignas de vida (Figura 7).

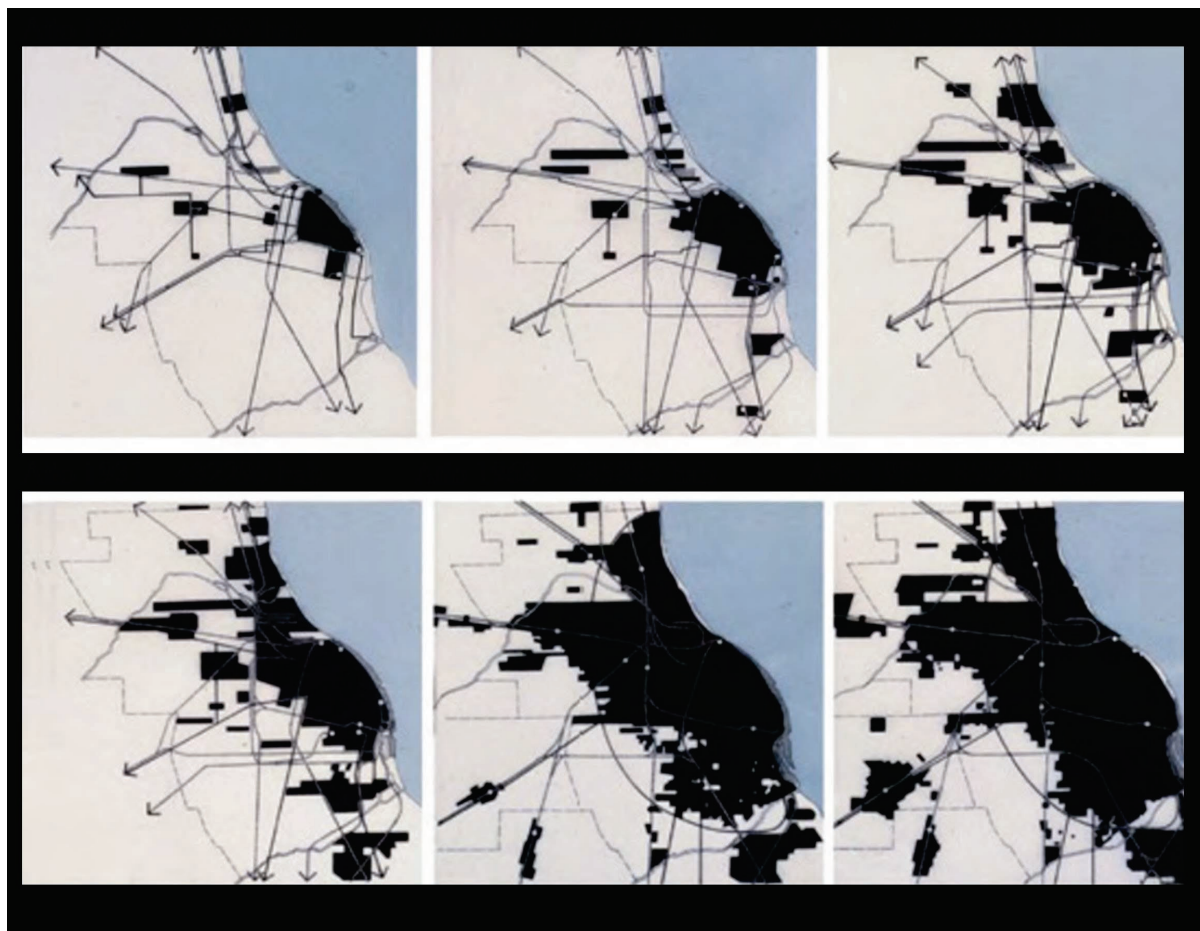


Figura 7: Crecimiento demográfico y extensión urbana. Fuente: Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2008, p. 31).

Las transformaciones se suceden rápidamente en la economía conectada con los mercados externos y a su condición de centro de servicios para la región. Ello explica el desarrollo del comercio y los servicios donde Rosario da una imagen floreciente, con importantes edificios públicos como bancos, teatros y estaciones ferroviarias. En 1909, se amplía la capacidad portuaria con nuevas obras. Por entonces, las empresas ferroviarias permitían utilizar plenamente el puerto, creciendo rápidamente los volúmenes embarcados en maíz, trigo y lino en el país (el promedio anual embarcado en 1920-1924 eran 5 millones de toneladas).<sup>19</sup>

La ciudad se expandía rápidamente, superando los 400.000 habitantes. Al momento de la crisis de los años 30, que afectó localmente a la baja los embarques; sin embargo, en 1934,

<sup>19</sup> Entre 1910 y 1943, se reactiva la demanda externa y desaparece Rusia como principal oferente mundial, situación que ubica a Rosario junto con New York y Montreal, entre los puertos graneleros más importantes (apelativo “Granero del Mundo”).

comienzan a verse signos de reactivación y en 1937, los movimientos comerciales fueron los más importantes de toda la concesión.

Con la Segunda Guerra Mundial en 1939, se afecta considerablemente el comercio internacional. En estos años se observa una caída en el movimiento de barcos y una reducción abrupta de las exportaciones, embarcando Rosario en 1941 –un año antes de la nacionalización– apenas 2 Millones de Toneladas, creciendo las críticas hacia la Concesionaria del puerto Rosario, por los deficientes servicios prestados.

### 3. *La etapa sustitutiva. Nacionalización portuaria y expansión urbana.*

La etapa Agroexportadora cede protagonismo en favor de la llamada “Sustitución de Importaciones”. Rosario se industrializa y el debate instalado por aquellos años giraba en torno a la conveniencia de prorrogar la concesión existente, o bien trasladar los destinos del puerto Rosario a la órbita nacional. La sociedad civil tenía en claro que la decisión no era sólo ceder dominio sino cómo ello impactaría en el desarrollo local.

El año 1942 marca el fin de la explotación en poder de la Sociedad Puerto Rosario y el traspaso de instalaciones y se centraliza la administración en Buenos Aires. Un año después, el Decreto 1.860 establece que todos los puertos privados pasan a ser fiscalizados por la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación (PER, 1998). A nivel local, la operatoria se reduce a recibir mercaderías previamente traspasadas en Capital Federal y mantener bajos niveles de exportaciones.

En 1956, se crea la Administración General de Puertos (AGP); en esos años, el puerto de Buenos Aires concentraba el 85% de las importaciones y más del 50% del movimiento portuario total (CAC, 2015).

Hacia 1965, Rosario recupera el liderazgo como exportador de granos en el país. Se intensifican las demandas de recuperación urbana, orientadas a dismantelar zonas portuarias en la zona norte y desplazar la actividad, construyendo nuevas instalaciones al sur de la ciudad (CAC, 2015). Se crea una Comisión a cargo de planificar el puerto Rosario, definiendo las bases del Plan Regulador de Puerto en los años 70, proponiendo obras para la



instalación definitiva a la par que desactiva Puerto Norte (PER, 1998).<sup>20</sup> Por estos años, el sistema portuario nacional exhibía un significativo deterioro por ausencia de obras, escaso mantenimiento y atraso tecnológico. El Decreto Ley 22.108 de fines de los 70 vino a cambiar la situación, al autorizar a las comercializadoras de granos a ser propietarias de elevadores y terminales de carga. Ello activo notablemente la construcción de nuevas instalaciones y ampliación de las existentes.

Por entonces, a través de distintas medidas la Ciudad le asigna al área desafectada del uso destino de espacio verde público. Sucesivos planes estratégicos y urbanos municipales consolidaron la aspiración de abrir la ciudad al río y generar un sistema regional de parques públicos (Terraza *et al.*, 2015, p. 23). Ello fue posible gracias a tres factores: la participación de sectores de la ciudadanía en la definición; el liderazgo del Municipio en la gestión urbanística; y una base de entendimiento entre gobierno local y los privados para movilizar inversiones y regenerar un área estratégica para la ciudad.

Con el retorno a la democracia (1983), el Municipio encuentra un puerto deteriorado en instalaciones con áreas obsoletas, situación que da lugar a reclamos por parte de la comunidad para la reactivación y el pedido de su transferencia desde Nación (Galimberti, 2015).

En esta década, la producción agrícola en el país muestra un amplio crecimiento: en el quinquenio 1980-1985 los embarques nacionales prácticamente se duplican y en consonancia, Rosario alcanza su récord histórico en 1985, superando los 9 Mill.Tn. embarcadas (CAC, 2015). Ese mismo año, Rosario recibe a título gratuito importantes terrenos y muelles ubicados en proximidad del área central, para destinar a la construcción del Parque de España.

Puerto Rosario pierde con el traspaso los elevadores de granos (ex JNG. I al IV, VI y VII) capacidad de almacenaje y se suman graves conflictos sindicales con los gremios portuarios. Estos hechos inciden sobre el puerto tradicional, afectan la actividad, en tanto promueven la instalación de un conjunto de terminales privadas en el área metropolitana, más allá de los límites de Ciudad (PER, 1998).

---

<sup>20</sup> En 1976 se inaugura finalmente el Canal Mitre, que viabiliza la navegación desde el Río de la Plata por el Paraná de las Palmas y le permite a Rosario recuperar el potencial de otra época.

#### 4. *Descentralización portuaria y aglomerado urbano. La globalización*

La Ley 24.093 (año 1992) establece un nuevo modelo portuario nacional, al promover la descentralización con transferencia de unidades a las provincias; regular y clasificar los puertos públicos y otorgar reconocimiento legal a los puertos de capitales privados (Raposo *et al.*, 2014).

El traspaso de Nación a Provincia en el caso del puerto de Rosario, se da con bajos niveles de inversión, exceso de mano de obra permanente, equipamiento obsoleto y dificultades en la operatoria. Se desafectaron del uso portuario –previo al traspaso– inmuebles luego transferidos sin costo a la Municipalidad para ampliar el Parque Nacional a la Bandera. Los cambios acompañan algunas transformaciones relevantes en la ciudad tales como la extensión del área urbanizada y la recuperación de espacios centrales en un contexto de metropolización a la par de la formación del sistema portuario regional con numerosos puertos privados. Se perfila en estos años el complejo agroexportador.<sup>21</sup>

En 1993, se promulga la Ley 11.011 que habilita la formación de un Ente Administrador Puerto Rosario (ENAPRO)<sup>22</sup> integrado por un Consejo Directivo de nueve miembros con representación pública y de distintos sectores que hacen a la comunidad portuaria local. En octubre de 1994 se transfieren las instalaciones y el Ente portuario toma a su cargo la administración. Los embarques, en este tiempo, se habían reducido notablemente. A principios de ese año, se contrata la formulación del Plan Maestro del Puerto, tras lo cual se realiza el llamado a licitación internacional para dos nuevas terminales multipropósito (Isabel Raposo *et al.*, 2014) y comienza así una nueva etapa para el puerto.

#### *El Puerto de los últimos años. Espacio urbano y nueva gobernanza*

En 1998 se adjudican las nuevas terminales multipropósito al grupo filipino International Container Terminal Services (ICTSI). En los dos años siguientes, distintas

---

<sup>21</sup> El Poder Ejecutivo nacional licitó la modernización, ampliación y mantenimiento de la señalización y dragado del río Paraná en el tramo que va desde la zona de aguas profundas del Río de la Plata hasta el Km 584-acceso al Puerto de Santa Fe, dando solución a un viejo anhelo del conjunto de puertos fluviales.

<sup>22</sup> Organismo público no estatal que administra y explota la zona portuaria exclusiva transferida en 1994. Es la autoridad portuaria a cargo de las tareas de planificación, desarrollo, promoción y relaciones públicas del puerto y quien define y articula las relaciones con las terminales.

causas confluyen en la desvinculación del concesionario (Puerto Rosario); cuatro años después, se concreta una nueva adjudicación de las terminales a un grupo oferente hispano-argentino –del cual participa Puerto de Tarragona– que se constituye como Terminal Puerto Rosario SA-TPR. Si bien se iniciaron algunas inversiones (cámara de frío, almacenajes, muelles, etc.) y se recuperaron cargas, la concesión verifica conflictos en el armado societario que se traducen en una operación deficiente, recomponiendo el armado societario (2010) con la incorporación de AOTSA (grupo Vicentín) a la concesión.

Finalizando la primera década del nuevo siglo, y producida la recomposición societaria, el puerto Rosario comienza una etapa de real transformación, mediando la incorporación de nueva infraestructura, instalaciones y equipamientos tecnológicos de nivel. Tiempo después, en el año 2012, el grupo chileno Ultramar se incorpora a TPR. La llegada de este operador de transporte marítimo le otorga mayor eficiencia y conectividad al puerto.

Al puerto de Rosario lo integran tres terminales bajo el modelo “*Landlord*”. Las tres concesionarias son TPR SA., SEPOR SA. y La Fluvial SA. La primera de ellas, TPR, es la terminal multipropósito; única en su tipo en la región, permite trabajar con cargas especiales y fundamentalmente, maneja la operatoria de contenedores. Presta también servicios de carga y descarga de graneles, sólidos y líquidos y de cargas generales y es, en principio, la más activa en cuanto a inversiones y embarques. Una segunda concesión, SEPOR (Servicios Portuarios SA.) está dedicada a la carga y descarga de cereales y su operatoria se basa en la recepción, clasificación y envío de granos a puerto, ocupando las instalaciones que en origen fueron las Unidades 6 y 7 de la entonces Junta Nacional de Granos (concesionadas desde 1994 a la empresa). Finalmente, La Fluvial SA tiene a su cargo la explotación de la terminal de pasajeros y servicios del traslado (navegación turística) por el río Paraná; esta terminal está en proceso de nuevo concesionamiento, al cumplirse los 20 años previstos a la entrega. (Figura 8).



Figura 8: Distribución concesiones portuarias. Fuente: Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2008, p. 31).

Dentro de área del puerto, hay dos espacios que hace muchos años habían sido cedidos como zonas francas para países vecinos (Paraguay y Bolivia). Ninguna estaba siendo utilizada y desde el puerto local se insistía en su desafectación o recuperación para la explotación. Recientemente se ha llegado a un acuerdo y se han desactivado estos espacios (6 ha en total) que fueron ganadas para el uso local.

Rosario tiene un extenso *hinterland* portuario construido en el territorio a partir de la diversificación de cargas a las que ofrece servicios, las ventajas que ofrece en nuevos equipamientos y la continuidad de los servicios a partir de acuerdos de trabajo (sin huelgas) con los grupos sindicales. Recompuso en este tiempo sus lazos con el exterior a través de tres líneas navieras de primer nivel mundial que realizan tráficos regulares con la ciudad (MSC, Hamburg Sud y más reciente, Maersk) y se han mejorado en parte los muelles, si bien no se llegó a un acuerdo en el caso de TPR para extender la concesión a cambio de la construcción de muelles nuevos.

Tan importante como reconstruir lazos internacionales con el transporte marítimo, ha sido la preocupación por mejorar los accesos y espacios complementarios adaptados que hoy exige la logística de cargas (cabe acotar aquí la importancia de la reciente habilitación del acceso sur a Puerto del Belgrano Cargas y Logística-BCyL realizada por la Nación).

El restablecimiento de la actividad genera, en los últimos años, renovadas expectativas con respecto al volumen de operaciones. El perfil exportador se mantiene creciente, aunque el cabotaje perdió participación, en tanto las cargas desplazadas superan 5 mill. Ton. en estos años (Figura 9).

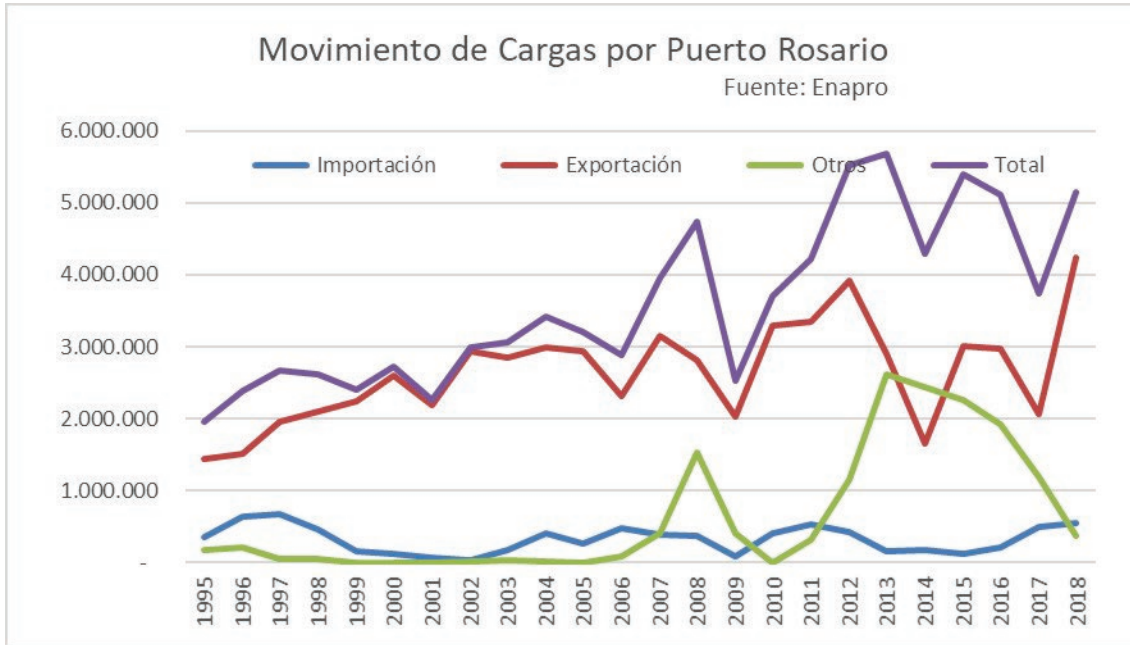


Figura 9: Movimiento de cargas Puerto Rosario. Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del ENAPRO.

Los productos más importantes siguen siendo los granos y aceites, y se sumaron azúcar, cítricos y jugos en tanto la diversificación gana posiciones, moviendo no tradicionales como cargas especiales, mineral de hierro o autopartes. Como productos de importación deben mencionarse fertilizantes, palanquillas y acero en chapas. El movimiento de contenedores se ha afianzado, siendo una realidad y una exclusividad para la región (Figura 10).

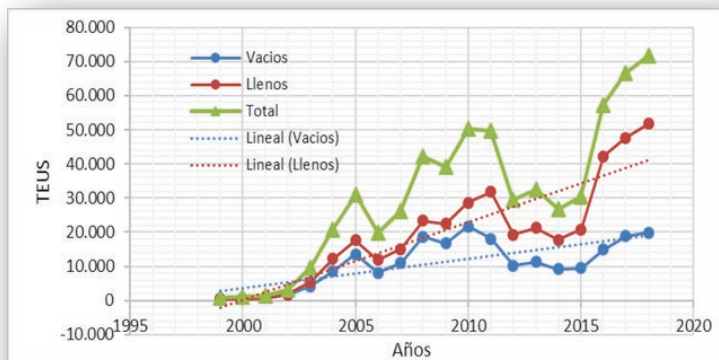


Figura 10: Movimiento de contenedores. Fuente: Elaboración propia en base a datos del ENAPRO

La relación del puerto con la ciudad mantiene perfiles conflictivos que requieren atención. Uno de ellos es el ingreso ferroviario a puerto; el ramal c22 del BCyL, desafectado, fue recientemente reemplazado por un nuevo acceso bi-trocha desde el sur, liberando la vieja traza que atraviesa la ciudad. Un segundo tema es el control de los asentamientos informales emplazados sobre la dársena interior de puerto, próximos al acceso de camiones de SEPOR y el sector denominado “el Mangrullo”. Una tercera cuestión está relacionada con polución ambiental y la seguridad, dada su inmediatez al centro urbano. Finalmente, la recuperación de suelos degradados del uso, la puesta en valor de tierras recuperadas y articulación de espacios abiertos sobre la costa, objetos de interés contemplado en los planes urbanos. Las cuestiones de empleo tampoco son menores; el puerto es una gran fuente de empleo<sup>23</sup> por lo que es importante sostener su participación en el mercado laboral.

La Ciudad cuenta con el Plan Estratégico Rosario Metropolitana 2008/18 y el Plan Urbano Rosario 2007/17 (2011) para atender esta relación; ambos contemplan programas y proyectos especiales que orientan la recuperación de la costa. En los primeros años del siglo XXI, la ciudad ya muestra una gran transformación del viejo puerto comercial, logrando consolidar un frente ribereño verde abierto al público, proceso que sostiene y profundiza con nuevos proyectos (Acuario, Parque de la Cabecera, Paseo costero). “El Frente Costero de Rosario ha pasado de ser un espacio privado, abandonado y degradado a convertirse en un paseo abierto al río y a todos los ciudadanos, con una calidad paisajística excepcional”. (Terraiza *et al.*, 2015, p.20) (Figura 11).

---

<sup>23</sup> Hoy sostiene aproximadamente 1.000 puestos de trabajo directos.

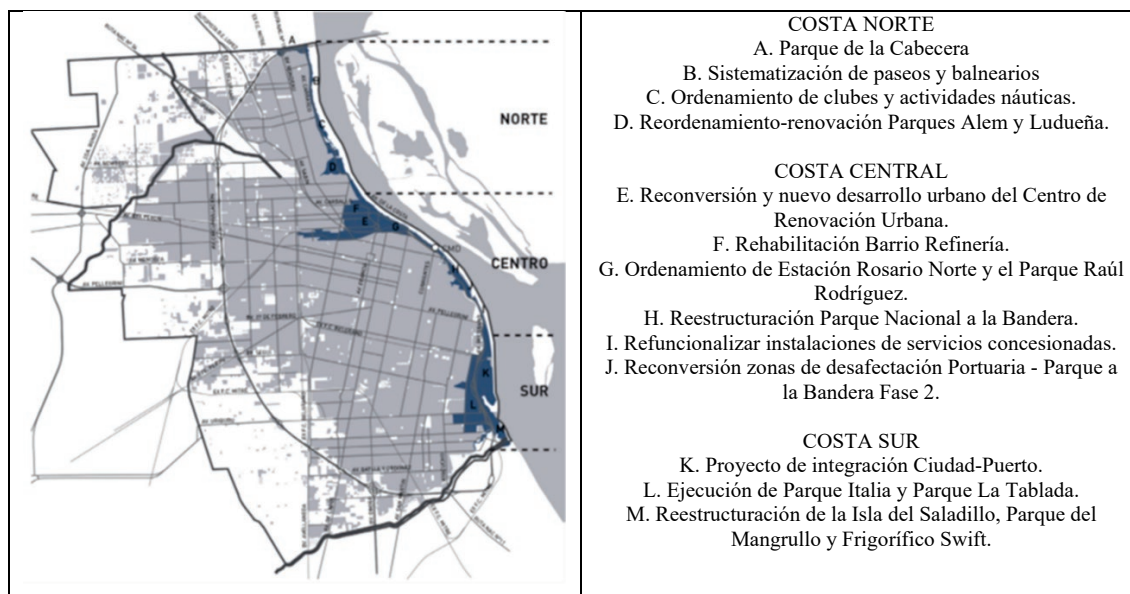


Figura 11: Ámbitos costeros por intervenir. Fuente: Plan Urbano Rosario 2007-2017.

### Dinámica global y comunidad portuaria. Algunas reflexiones

Rosario creció en un medio natural signado por la existencia del río (Raposo, 2017). Ello determinó que desde un inicio se establecieran fuertes lazos que unen indefectiblemente los destinos de ambos en lo que se reconoce a través de un proceso que se manifiesta con particular intensidad en la condición de ciudad puerto. Esta relación es aún hoy fundamental en tanto se entiende como una condición establecida y no siempre valorada por la población.

La comunidad portuaria en torno a Rosario se estructura en base a la participación de una amplia variedad de actores que van desde el sector público como los entes reguladores, fiscalizadores y de seguridad, hasta empresas privadas e instituciones que desarrollan actividades conectadas con el puerto. Distintos organismos públicos de gobierno son los que tienen a cargo la definición de políticas, regulaciones, administración, fiscalización, seguridad y control. Rosario ya no es la ciudad-puerto de otras épocas, sino parte de una extensión metropolitana que integra en el territorio, un complejo portuario de magnitud.

Bajo estas circunstancias, la renovación de la comunidad portuaria se produce para brindar nuevos servicios, no sólo en el ámbito regional y la especialización en graneles, sino también para atender demandas diversificadas originadas en una operatoria más amplia,

relacionada con producciones vinculadas al sector petroquímico y minero, el movimiento de contenedores y las cargas industriales o especiales, entre otras. La diversificación de servicios asociados o complementarios crece y se complejiza en la medida que también lo hace la actividad portuaria y las demandas asociadas al comercio internacional. La comunidad portuaria –que se expande en sectores y actores– suele reunir intereses contrapuestos, siendo inevitable la generación de conflictos.<sup>24</sup>

El *clúster* portuario en el Área Metropolitana de Rosario se constituye en torno a una nueva institucionalidad, distintos ámbitos de referencia, y niveles de Estado en la operación, reconversión de espacios y actividades, nuevas tecnologías relacionadas a los sectores, etc. La región consolida su rol de centro productivo agroexportador en tanto el núcleo de referencia, el puerto de Rosario, exhibe una dinámica diferenciada y se abre a un nuevo perfil de servicios, adoptando un rol de especialización para una región ampliada. Resta decir que Rosario ya no es hoy una ciudad-puerto sino parte de una extensión metropolitana (Gran Rosario) que se integra territorialmente como *clúster* portuario regional de relevancia global.

El puerto de Rosario ha podido sacar ventaja de su pérdida de condición de líder agroexportador (allá por la década del 80), condición cedida en favor de las grandes terminales privadas para cambiar su perfil y ofrecer servicios a las cargas generales, más allá que por ser puerto público y único en su tipo en la región, logra referenciarse en una actividad diversificada y que ofrece en exclusividad en la región.

El traspaso de la administración a la provincia y la formación del Ente portuario ENAPRO permitieron abrir la puerta a la llegada de capitales privados, particularmente algunos actores globales de peso, para la operación de las terminales de carga. También acercaron el puerto a la Ciudad que avanza en planes y programas de recuperación de viejas áreas deterioradas y ejecución de obras de renovación del frente fluvial.

A partir del análisis del caso, distintos indicios están indicando que, de forma progresiva, el modelo del puerto local parece consolidarse: ampliación del *mix* de servicios y

---

<sup>24</sup> El grupo Vicentín-Ultramar inició un parque logístico denominado Río Arriba (LRA) de 154 ha a instalar en Alvear, próximo a la autopista y a la conexión ferroviaria en ambas trochas, fuertemente vinculado con TPR. El emprendimiento concentraría bajo un único proveedor de servicios, gran parte de la cadena logística portuaria (manipulación de cargas, almacenaje, inspecciones, documentación, transporte y conexión a la terminal, entre otros. Esta radicación afectaría al conjunto de pymes o empresas tradicionales del sector que trabaja en la región.



nuevos productos receptados; arribo de líneas regulares de primer nivel en transporte marítimo; importantes inversiones en equipamientos y servicios; entre otros. Las expectativas respecto al futuro del puerto de Rosario crecen –aunque se mantiene cierto recelo en el medio productivo y social– sabiendo que restan grandes ineficiencias que salvar para lograr recuperar el potencial acumulado durante largos años.

## **Bibliografía**

Alemany Llovera, J. (2015). Incidencia del puerto en la ciudad. La experiencia Latinoamericana de renovación de los *waterfronts*. *Revista Transporte y Territorio*, 12, 70-86. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/1222/1184>

Ascencio, L y González-Ramírez R. (2014). Territorios como plataformas logísticas: lecciones aprendidas y recomendaciones para el caso de la Región de Valparaíso. *Revista Márgenes*, 10(13), 15-21. <https://revistas.uv.cl/index.php/margenes/article/download/326/293>

Calzada, J. y Di Yenno, F. (2017). Gran Rosario es el nodo portuario exportador sojero más importante del mundo. *Revista Bolsa de Comercio de Rosario*, 1833. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/gran-rosario-0>

Calzada, J. y Di Yenno, F. (2019). El 14% de la capacidad de almacenaje comercial fija del país está ubicada en los puertos graneleros del Gran Rosario [Bolsa de Comercio de Rosario. Informativo semanal]. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/el-14-de-la>

Cámara Argentina de la Construcción (2010). *Infraestructura Portuaria en Argentina 1810-2010*. CAC, <http://biblioteca.camarco.org.ar/>

Doerr, O. (2011). Políticas portuarias. Serie Recursos naturales e infraestructura, 159. CEPAL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/46154/Lcl3438e.pdf>

Ensinck, O. (1974). Puerto de la ciudad de Rosario, sobre el Río Paraná (República Argentina) en *Les Grandes Escales III. Recueils de la Societe Jean Bodin* (pp. 143-160). T34.

Foulquier, E. (2016). *La gobernanza portuaria en transición. Los impactos de la difusión del modelo de Land Lord Port*. Université de Bretagne Occidentale. [https://www.researchgate.net/publication/278813512\\_La\\_gobernanza\\_portuaria\\_en\\_transicio\\_n](https://www.researchgate.net/publication/278813512_La_gobernanza_portuaria_en_transicio_n)

Galimberti, C. (2015). A orillas del río. La relación puerto-ciudad en la transformación urbana de Rosario. *Revista Transporte y Territorio*, 12, 87-109. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2370>

Minujín, G. (2005). *Competitividad y complejos productivos: teoría y lecciones de política*. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4852>

Langen, P. W. de (2004). *The Performance of Seaport Clusters; A Framework to Analyze Cluster Performance and an Application to the Seaport Clusters of Durban, Rotterdam and the Lower Mississippi*. Erasmus University Rotterdam. <http://hdl.handle.net/1765/1133>

Langen P. W. de y Haezendonck, E. (2012). Ports as Cluster of economics activity. *The Blackwell Companion to Maritime Economics*, 31, 638-655. <http://www.vliz.be/imisdocs/publications/273716.pdf>

Municipalidad de Rosario (1998). Plan Estratégico Rosario.

Municipalidad de Rosario (2011). Plan Urbano Rosario (PUR 2007-2017).

Raposo, I., Liendo, M., Martínez, A. y Cafarell, S. (2014). Una mirada crítica a más de dos décadas de aplicación de la Ley Nacional N° 24093. Una verificación en el caso de Puerto Rosario [Trabajo presentado en las XXIV Jornadas de Historia Económica, AAHE]. <http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/xxiv-jornadas-de-historia-economica/ponencias/RaposoLiendoMartinezCafarell.pdf/view>

Raposo, I. M. (2017). Simbiosis entre ciudad y río. Rosario y su puerto en perspectiva. UNLP-UNSM. [https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/11299/Raposo\\_RiosUrbanos.pdf](https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/11299/Raposo_RiosUrbanos.pdf)

Sánchez, R. y Pinto, F. (2015). El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado. *Boletín FAL*, 337(1). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37847/1/S1500075\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37847/1/S1500075_es.pdf)

Sánchez, R. (2004). *Puertos y Transporte marítimo en los puertos de América Latina: un análisis de su desempeño reciente*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 82, CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6452/S2004087\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6452/S2004087_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Subsecretaría de Puertos, Vías Navegable y Marina Mercante (2019). *Estadísticas de cargas por puertos comerciales e industriales argentinos*. Ministerio de Transporte de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/puertos-vias-navegables-y-marina-mercante/estadisticas-de-carga>

Terraza, H., Pons, N., Soulier, M. y Juan, A. (2015). *Gestión urbana, asociaciones público-privadas y captación de plusvalías: el caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*. BID. <http://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/bid.pdf>

## GENTRIFICACIÓN Y DESPLAZAMIENTOS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA, ARGENTINA, 1991-2010

Gonzalo Martín Rodríguez<sup>1</sup>

### Resumen

Un aspecto clave del Derecho a la Ciudad es la igualdad de oportunidad de todas las personas, sin distinción de nivel socioeconómico, para habitar en espacios residenciales socialmente mixtos y con buena accesibilidad a las áreas centrales. Existen debates en la literatura urbana sobre si procesos como la gentrificación y la renovación urbana serían factores determinantes del desplazamiento de habitantes originarios de clase baja desde las áreas centrales hacia la periferia, afectando de esta manera el Derecho a la Ciudad. El presente trabajo propone una metodología cuantitativa original para un monitoreo del Derecho a la Ciudad, estudiando los desplazamientos y su posible relación con la gentrificación en la ciudad de Córdoba, Argentina, entre los años 1991 y 2010. Los resultados sugieren que el desplazamiento de clases bajas hacia la periferia es un fenómeno mucho más extendido de lo que se suele pensar, y que, al menos en términos estadísticos, no estaría necesariamente relacionado con la llegada de clases altas.

**Palabras clave:** Gentrificación, desplazamientos, Derecho a la Ciudad.

### Introducción

La última conferencia Hábitat III que tuvo lugar en Quito, Ecuador, dio como resultado un documento donde por primera vez se pone énfasis en el Derecho a la Ciudad, advirtiendo sobre el riesgo del desplazamiento de pobladores de clase baja de las áreas centrales donde se desarrollan procesos de renovación urbana y gentrificación (Borja, 2009; Janoschka, 2016; ONU, 2016). Más allá de su carácter meramente declarativo, semejante posicionamiento propone a los investigadores el desafío de construir herramientas estadísticas

---

<sup>1</sup> [gonzalor@conicet.gov.ar](mailto:gonzalor@conicet.gov.ar), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET).

capaces de examinar el vínculo entre gentrificación y desplazamientos y monitorear su evolución en el tiempo.

El presente trabajo tiene por finalidad introducir una metodología original que permite, a partir de datos censales, inferir la existencia de desplazamientos de población de clase baja y determinar hasta qué punto pueden estar asociados a la llegada de clases medias y altas. Básicamente consiste en analizar los cambios sociodemográficos ocurridos en cada zona censal de la ciudad en relación a los ocurridos en la ciudad en su conjunto, lo cual nos permite arribar a medidas cuantitativas de gentrificación y presuntos desplazamientos. La metodología es aplicada de manera experimental a la ciudad de Córdoba, Argentina, en el período intercensal comprendido entre 1991 y 2010. Córdoba es la Capital de la Provincia homónima. Con casi un millón y medio de habitantes en 2010, Gran Córdoba es en términos demográficos la segunda aglomeración de Argentina después de Gran Buenos Aires. Actualmente es uno de los principales centros de servicios y comercio del país, aunque con fuerte presencia industrial, oferta turística y un polo universitario de reconocida trayectoria.

La pregunta clave que nos interesa responder aquí es si existen desplazamientos, dónde se producen, cuál es su intensidad relativa respecto a otras zonas de la ciudad, y hasta qué punto los desplazamientos aparecen asociados a la llegada de grupos de mayor nivel socioeconómico.

### **Gentrificación y desplazamientos**

El término gentrificación es polisémico y no hay unanimidad acerca de su significado, como así tampoco sobre sus causas y consecuencias (Ellen y Ding, 2016, p. 3). Es un neologismo proveniente del inglés que puede traducirse al castellano como “aburguesamiento” o “ennoblecimiento” (Carman, 2011). El término gentrificación fue originalmente acuñado por la socióloga Ruth Glass (1964) quien, al estudiar los barrios obreros en el centro de Londres, observaba que muchas modestas viviendas, al expirar sus alquileres y con la llegada de sectores de clase media y alta, se convertían una a una en residencias elegantes desplazando a sus antiguos habitantes y cambiando por completo el carácter social del barrio.

A través del tiempo, la gentrificación fue alterando su significado con el fin de poder dar cuenta de procesos más recientes y en contextos sociales y geográficos más diversos. Así, definiciones más actuales de la gentrificación se refieren a ella como “la producción del espacio por usuarios progresivamente más solventes” (Hackworth, 2002, p. 815) lo cual puede involucrar espacios no necesariamente residenciales, y un desplazamiento no necesariamente inmediato de población de menor estatus.

Por gentrificación entendemos en este trabajo la llegada, con una intensidad significativa, de hogares caracterizados por tener un nivel socioeconómico más alto respecto al de aquellos hogares que tradicionalmente han habitado un determinado barrio o sector de la ciudad. Esta acepción no asume que la gentrificación se desarrolla exclusivamente en áreas centrales, o que haya un aumento notable en los precios del suelo. Tampoco supone la existencia de inversión pública y o privada que sea traducida en un mejoramiento en el medio construido, ni la llegada de actividades y usos del suelo típicamente destinados al consumo de los gentrificadores. Pero, sobre todo, no asume los desplazamientos como un atributo necesariamente presente en la gentrificación. El vínculo entre la llegada de grupos gentrificadores y todos los atributos mencionados constituyen, precisamente, hipótesis que la investigación científica debe contrastar.

El vínculo entre gentrificación y desplazamientos ha sido largamente debatido en la literatura, subsistiendo al menos dos posturas muy encontradas. De un lado se paran quienes celebran la gentrificación, argumentando que propicia la recuperación de las áreas centrales deterioradas y favorece la mezcla social en el espacio (Caulfield, 1989; Duany, 2001). Los desplazamientos, si es que existen, no son significativos, o, en cualquier caso, son irrelevantes comparados con los beneficios. En la otra vereda se paran quienes denuncian que la gentrificación produce los llamados desplazamientos, el “lado oscuro de la gentrificación” (Baeten, Westin, Pull, y Molina, 2017, p. 645). Producto del alza en el costo de vida, los habitantes originarios de clase baja, especialmente los inquilinos, se ven inducidos de manera directa o indirecta a retirarse de la zona y buscar vivienda en otro sitio (Slater, 2006; Smith, 1987). Se argumenta que la pretendida “mixidad socioespacial” no es otra cosa que un eufemismo (Wacquant, 2008, p. 198), pasajera en el mejor de los casos, pues también podría promoverse dicha mezcla posibilitando a los hogares pobres mudarse a los barrios de los ricos (Blomley, 2004, p. 89).

Los estudios empíricos llevados adelante en las últimas décadas no han conseguido resolver este debate. Las evidencias encontradas difieren mucho según el tipo de abordaje metodológico adoptado para lidiar con el principal problema que enfrenta el investigador al momento de establecer empíricamente el vínculo entre gentrificación y desplazamientos: la ausencia de datos sobre movilidad residencial que permitirían cruzar, por ejemplo, información de lugar de residencia previa y condición socioeconómica. El Estado podría relevar esta información a través de censos u otros relevamientos específicos, pero no lo hace. Algunos creen incluso que existe una intencionalidad para no hacerlo, argumentando que, si los masivos desplazamientos pudieran demostrarse, el Estado estaría obligado a hacer algo al respecto.

Abundan, por un lado, los estudios cualitativos que tienden a documentar las transformaciones que se producen en vecindarios específicos ante la llegada de los agentes “gentrificadores”, ya sean hogares de clase media y alta, o actividades específicas típicamente asociadas a la gentrificación (negocios de *delicatessen*, clubes de spa y *fitness*, gastronomía orientada al turismo, etc.). Recurren mayormente a la observación de campo y diversas fuentes primarias como recortes periodísticos y testimonios obtenidos en entrevistas a partir de las cuales se sabe de la existencia de desplazamientos –tanto directos como indirectos– pero no sobre su magnitud.

Por otro lado, se han desarrollado algunos pocos estudios cuantitativos que han buscado hacer alguna inferencia a partir de la poca información existente, generalmente censal (Freeman y Braconi, 2004; Ellen y O'Regan, 2011; McKinnish, Walsh, y White, 2008; Newman y Wyly, 2006; Atkinson, 2000). En algún caso como Nueva York en EEUU, se han utilizado también encuestas del gobierno, pero que sólo relevan información sobre motivos que llevan a los hogares a mudarse (lo que permite aproximar la magnitud de los desplazamientos) pero no sobre el lugar de origen del traslado (lo que impide saber su relación con la gentrificación). Más allá de sus limitaciones, las evidencias encontradas sugieren que existe entre ninguna y poca relación entre ambos fenómenos.

Respecto a por qué la gentrificación podría no tener un efecto notable sobre los desplazamientos, los estudios aventuran alguna hipótesis. Freeman y Braconi (2004) conjeturan que, frente a la gentrificación, muchos hogares pobres, especialmente propietarios, pueden hacer sacrificios económicos (un ajuste en sus gastos) para poder permanecer en un

barrio donde baja la criminalidad y pueden beneficiarse de más y mejores servicios. Existen incluso evidencias de que los hogares pobres no sólo se quedan sino que consiguen incrementar sus ingresos, mejorando su situación económica general (Ellen y O'Regan, 2011).

En América Latina los estudios sobre gentrificación son bastante recientes, y poco se ha hecho para constatar la magnitud y espacialidad de los desplazamientos (Inzulza, 2012). A partir de un estudio en Santiago de Chile, Sabatini, Robles y Vásquez (2009) consideran que la gentrificación no estaría asociada con desplazamientos, pues se trata de un fenómeno que – a diferencia de los países centrales del norte– no se desarrolla en el centro de la ciudad sino en la periferia (principalmente barrios cerrados). También analizando el caso de Santiago, Inzulza (2012, p. 2103) propuso el término “latino gentrificación” para referir al modo particular en que se desarrolla la gentrificación en el área residencial próxima al centro, a través de la edificación en altura (destinada a estratos más solventes) lo cual tampoco parecería estar generando el desplazamiento de los habitantes originarios. Aunque las evidencias estadísticas no son contundentes, cabe destacar que ambos trabajos coinciden en que no habría desplazamientos vinculados a la gentrificación.

## Metodología

La metodología consiste a grandes rasgos en la construcción de dos índices, uno de gentrificación y otro de relocalización (y presumible desplazamiento) de hogares de clase baja. Su busca identificar zonas de la ciudad de Córdoba donde se podrían estar produciendo desplazamientos y determinar si existe alguna relación entre éstos y la gentrificación.

Los datos utilizados tienen como fuente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) y corresponden a los censos de 1991 y 2010 a nivel de radio censal.<sup>2</sup> Todos los hogares de Gran Córdoba fueron agrupados en dos categorías de nivel socioeconómico, utilizando como *proxy* la variable Máximo Nivel de Instrucción completado por el jefe o jefa de hogar:<sup>3</sup> hogares de nivel socioeconómico Bajo (NSB) y hogares de nivel

---

<sup>2</sup> El radio censal es la mínima entidad espacial de agregación de datos disponibles al público en Argentina.

<sup>3</sup> El censo en Argentina no releva información sobre ingresos. Otras variables (como categoría y calificación ocupacional) que también podrían servir para segmentar socioeconómicamente a la población no están



socioeconómico Alto (NSA).<sup>4</sup> Luego, los datos fueron asociados a su respectiva entidad geográfica en *software* SIG, utilizando la cartografía censal digital del INDEC en su versión revisada y corregida por Rodríguez (2018). Con el fin de lidiar con el Problema de la Unidad Espacial Modificable, o PUEM (Openshaw, 1984) los radios censales subdivididos en 2010 fueron restituidos a los límites originales de 1991.

Los radios fueron clasificados de acuerdo a su distancia al centro, definido éste como el edificio del antiguo Cabildo, dentro del área conocida como casco histórico. Se construyeron cinco rangos de distancia con intervalos de 1500 metros lineales entre el centro de la ciudad y el centroide de cada radio censal. A la primera categoría nos referiremos como área central; a los tres rangos siguientes como anillos 1, 2 y 3; y al más lejano como periferia. Esta periferia incluye algunos radios que en 1991 eran rurales, habiéndose integrado a la aglomeración con posterioridad.

El Cuadro 1 muestra el crecimiento de la ciudad a lo largo del período 1991-2010 en términos de cantidad de hogares totales y dentro de cada categoría de nivel socioeconómico. Debe notarse que entre 1991 y 2010 la cantidad de hogares NSB se redujo un 4,4%, mientras que los hogares NSA registraron un aumento del 104,8%. Estos valores reflejan una tendencia nacional, dando cuenta no sólo de jefes de hogar que pudieron haber mejorado su nivel educativo al cabo de las dos décadas sino, principalmente, del recambio generacional implicado en el proceso estructural de movilidad educacional ascendente, donde adultos mayores con menor nivel de estudios fallecen y a nivel agregado son “reemplazados” por nuevos hogares jóvenes con mayor nivel educativo.<sup>5</sup> Los porcentajes -4,4% y +104,8% correspondientes a la categoría NSB y NSA respectivamente constituyen (llevados a proporción) los parámetros de referencia a utilizar en el cálculo de los índices de gentrificación y relocalizaciones.

---

disponibles a nivel de radio censal para alguno de los dos censos. No utilizamos la variable NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) ya que combina atributos de las personas y las viviendas, es decir, atributos que las personas no necesariamente llevan consigo cuando cambian su lugar de residencia.

<sup>4</sup> Más específicamente, el grupo NSB incluye jefes de hogar sin estudios hasta primario completo, mientras que el grupo NSA abarca jefes con secundario completo hasta terciario/universitario completo.

<sup>5</sup> Este análisis no tiene en cuenta las migraciones hacia y desde la ciudad, que también podrían incidir en el crecimiento diferencial de cada categoría, sobre las cuales el censo no brinda información.

Hogares	Año				Variación		
	1991		2010		1991-2010		
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	p.p.	% sobre 1991
NSB	212.902	64,0%	203.469	45,3%	- 9.433	- 18,7	-4,4%
NSA	119.894	36,0%	245.541	54,7%	125.647	+ 18,7	+ 104,8%
Total	332.796	100%	449.010	100%	116.214		+ 34,9%

Cuadro 1: Cambios en la composición socioeconómica de los hogares en base al nivel de instrucción de los jefes de hogar. Ciudad de Córdoba 1991 - 2010.

Definimos empíricamente la gentrificación como la llegada, a una determinada zona, de nuevos hogares NSA, lo que supone una intensificación de la competencia por el espacio con los hogares de NSB originarios, y el potencial desplazamiento de estos últimos. En este trabajo asumimos que hubo algún grado de gentrificación allí donde la cantidad de hogares NSA aumentó por encima de la media urbana, independientemente de si hubo o no desplazamientos, de si existe una renovación urbana en términos de inversión pública o privada en el mejoramiento físico y ambiental, o de si están presentes otros atributos típicamente asociados a la gentrificación como la centralidad o el aumento en los precios del suelo. El Índice de Gentrificación (IG) se define entonces como la variación del grupo NSA en la zona, dividido la variación del grupo NSA en la ciudad

$$IG = \frac{\text{Variación proporcional del grupo NSA en la zona}}{\text{Variación proporcional del grupo NSA en la ciudad}}$$

El IG puede arrojar cualquier valor menor o mayor que cero, pudiéndose interpretar el mismo según se explica en el Cuadro 2.

Valor del IG	
< 0	La cantidad de hogares NSA disminuyó (en sentido contrario al conjunto de la ciudad)
= 0	La cantidad de hogares NSA no registró cambios
0 > y < 1	La cantidad de hogares NSA aumentó, pero por debajo de la media urbana
= 1	La cantidad de hogares NSA aumentó exactamente igual que la media urbana
> 1	La cantidad de hogares NSA aumentó por encima de la media urbana

Cuadro 2: Interpretación de los valores del índice de gentrificación.

El IG tiene por único fin examinar espacialmente la correlación entre una variable típicamente asociada a la gentrificación (la llegada de clases medias y altas a una zona) con los desplazamientos que presuntamente se derivarían de ella. Dicho esto, el problema con el IG es que, en zonas de nueva urbanización periférica –y eventualmente intersticial– puede alcanzar valores muy altos. Por ello la conveniencia de limitar su aplicación a zonas que ya tuvieran una cantidad considerable de hogares al comenzar el período, que aquí establecimos en un mínimo de 100 hogares. Adicionalmente, será importante analizar e interpretar sus valores según la distancia al centro.

Para medir potenciales desplazamientos construimos, para cada grupo, una medida que es el Índice de Relocalización (IR). Entendemos por relocalizaciones aquellos hogares que presuntamente abandonaron una zona, independientemente de las causas y el lugar de destino. La relocalización incluye tanto los hogares “originarios”, como aquellos nuevos hogares jóvenes que, si bien surgieron en la zona, se constituyeron como tales fuera de ella.<sup>6</sup> La relocalización no es *a priori* sinónimo de desplazamiento, aunque se asume que existen desplazamientos allí donde el nivel de relocalización del grupo NSB es mayor al del grupo NSA.

La cantidad de relocalizaciones (R) de un grupo puede aproximarse como la diferencia entre la cantidad de hogares observada (O) en 2010 y la cantidad esperada (E) en el mismo año si el grupo hubiese registrado la misma variación proporcional (V) que en la ciudad durante el período

$$E = O_{91} + (O_{91} \cdot V_{9110})$$
$$R = E - O_{10}$$

El IR de cada grupo se calcula llevando la cantidad de hogares relocalizados a porcentaje, es decir, respecto a la cantidad esperada (E)

$$IR = \frac{R}{E} * 100$$

---

<sup>6</sup> Pensemos, por ejemplo, en una pareja de jóvenes que vivían en la zona con sus respectivas familias al comenzar el período y que, al decidir conformar su propia familia, lo hicieron en una nueva vivienda fuera de la zona.

Supongamos como ejemplo una zona donde en 1991 habitaban 100 hogares NSB e igual cantidad hogares NSA. De acuerdo a la variación promedio en la ciudad, los valores esperados (E) de cada grupo en 2010 serían

$$E_{nsb} = 100 + \underbrace{(100 \cdot (-0,044))}_{-4,4} = 95,6$$
$$E_{nsa} = 100 + \underbrace{(100 \cdot 1,048)}_{104,8} = 204,8$$

En el ejemplo, en 2010 la cantidad de hogares NSB se reduce a 60 mientras que la de NSA aumenta a 140. La diferencia entre los valores observados y esperados nos da la cantidad de relocalizaciones (R).

$$R_{nsb} = 100 + (-4,4) - 60 = 95,6 - 60 = 35,6$$
$$R_{nsa} = 100 + 104,8 - 140 = 204,8 - 140 = 64,8$$

Con esta información ya podemos calcular el IR de cada grupo

$$IR_{nsb} = \frac{35,6}{95,6} * 100 = 37,2\%$$
$$IR_{nsa} = \frac{64,8}{204,8} * 100 = 31,6\%$$

Si el IR de ambos grupos fuese idéntico, estaríamos en condiciones de asumir dos posibilidades. O bien la “preferencia de permanencia” en la zona es la misma entre los más ricos y los más pobres, y, por lo tanto, se han ido quienes se han querido ir, voluntariamente y sin condiciones, o bien, el incremento de la oferta de vivienda en la zona –si bien puede no haber sido suficiente para que todos los hogares permanezcan– no ha “beneficiado” a ninguno de los dos grupos en particular. En cualquiera de los dos casos, la condición socioeconómica no incidió en la probabilidad de los hogares de menores ingresos de permanecer en la zona, por lo que no habrían existido desplazamientos.

En el ejemplo, vemos que tanto el grupo NSB como el NSA tienen un IR positivo, es decir, ambos experimentaron relocalizaciones desde la zona en cuestión. Como veremos más adelante, esta situación es lo más frecuente en casi toda la ciudad, excepto en la periferia.

Ahora bien, si el IR del grupo NSB resulta ser mayor al del grupo NSA, esto significa que el grupo NSB tuvo mayores restricciones económicas –o del tipo que sea– para permanecer.<sup>7</sup> En el ejemplo, el IR del grupo NSB es superior al del grupo NSA. El saldo positivo entre el IR del grupo NSB y el del grupo NSA es un indicio de la existencia de desplazamientos (relocalizaciones económicamente condicionadas).

Adicionalmente, es posible estimar la cantidad de presuntos desplazamientos (DZ). Este valor surge de preguntarnos cuántos hogares NSB deberían haberse relocalizado para tener un IR igual al del grupo NSA.

$$DZ_{nsb} = \frac{R_{nsb} * IR_{nsa}}{IR_{nsb}}$$

Lo que nos da, en nuestro ejemplo, una cantidad de 29,9 hogares NSB desplazados de la zona

$$DZ_{NSB} = \frac{35,6 * 31,6}{37,2} = 29,9$$

En caso que el IR del grupo NSA sea negativo o igual a cero, la cantidad de desplazamientos será la misma que la de relocalizaciones. Del mismo modo, cuando el IR del grupo NSB es menor o igual que cero, se asume que los desplazamientos fueron cero.

Los valores obtenidos mediante estas fórmulas deben ser interpretados como simples aproximaciones. Imaginamos que podrían variar significativamente si tuviéramos la oportunidad de usar otras variables de segmentación socioeconómica, e incluso si hubiésemos agrupado de otra forma las cuatro categorías de nivel de instrucción de los jefes de hogar. En cualquier caso, confiamos en que, si las relocalizaciones y los desplazamientos existen, estos índices nos darán una buena idea de dónde encontrarlos y de su intensidad relativa respecto a otras zonas.

---

<sup>7</sup> Existe también la posibilidad de que el IR del grupo NSA sea mayor al del NSB, lo cual admitiría alguna interpretación en términos del concepto clásico de “invasión” de la Ecología Humana (hogares de clase alta “huyendo” del centro hacia la periferia ante la llegada de hogares de clase baja). Tal análisis, sin embargo, excede los objetivos de este trabajo.

## Resultados

El Cuadro 3 muestra los valores del índice de relocalización (IR) para ambos grupos socioeconómicos según la distancia al centro. Hemos asumido que no existirían desplazamientos (relocalizaciones económicamente condicionadas) si ambos grupos presentaran el mismo IR; es decir, si la probabilidad de habitar en o cerca del centro fuese la misma para todos los hogares con independencia del nivel socioeconómico.

En el área central y anillos 1 y 2 tanto el grupo NSB como NSA presentan valores positivos en el IR, es decir, existen menos hogares de los que cabría esperar en relación a su variación en el conjunto de la ciudad. Esto significa que en ambos grupos hubo un saldo neto de hogares que cambiaron su lugar de residencia alejándose del centro. Existen sin embargo diferencias sustantivas de acuerdo al nivel socioeconómico.

En el centro, los hogares NSB presuntamente relocalizados fueron 3.078, lo que arroja el IR más alto de la ciudad (44,3%). Entre los hogares NSA los relocalizados fueron cuantitativamente más del doble (7.121) pero significativamente menos en términos relativos, con un IR de 14,6%. En los anillos 1 y 2 ambos grupos continúan mostrando un IR positivo, manteniéndose por encima el del grupo NSB, aunque la diferencia se va haciendo más pequeña.

	Observados		Esperados		Relocalizados		IR		DZ
	NSB	NSA	NSB	NSA	NSB	NSA	NSB	NSA	
Centro	3875	41760	6953	48881	3078	7121	44,3	14,6	1014
Anillo 1	15032	40167	23968	49453	8936	9286	37,3	18,8	4504
Anillo 2	35192	44150	47067	53676	11875	9526	25,2	17,7	8341
Anillo 3	44247	38834	45315	36493	1068	-2341	2,4	-6,4	1068
Periferia	105123	80630	80166	57038	-24957	-23592	-31,1	-41,4	0
Total	203469	245541	203469	245541	24957	25933			14927

Cuadro 3: Relocalización de hogares NSB y NSA según distancia al centro en la ciudad de Córdoba, 1991-2010.

Las diferencias en el IR de ambos grupos sugieren una magnitud importante de desplazamientos, particularmente significativa en el área central, decreciendo hacia la periferia. En el anillo 3 el IR del grupo NSB se vuelve mínima (2,4%) mientras que el del

grupo NSA ya cambia de signo (-6,4%) expresando que no sólo no hubo relocalizaciones de este grupo, sino que su presencia en el área se incrementó por encima de lo esperado. En la periferia de la ciudad el IR alcanza valores extremadamente negativos en ambos grupos (24957 nuevos hogares NSB y 23592 hogares NSA por encima de los valores esperados). Se evidencia así que fue la periferia donde se relocalizaron masivamente tanto los hogares de nivel socioeconómico bajo (presuntos desplazados) como aquellos de nivel socioeconómico más alto.

La Figura 1 permite apreciar cómo se distribuyen los niveles de relocalización de hogares NSB, destacándose que los presuntos desplazamientos también se habrían producido con cierta intensidad a lo largo del corredor noroeste, que constituye históricamente una prolongación del área central como residencia de las clases medias y altas.

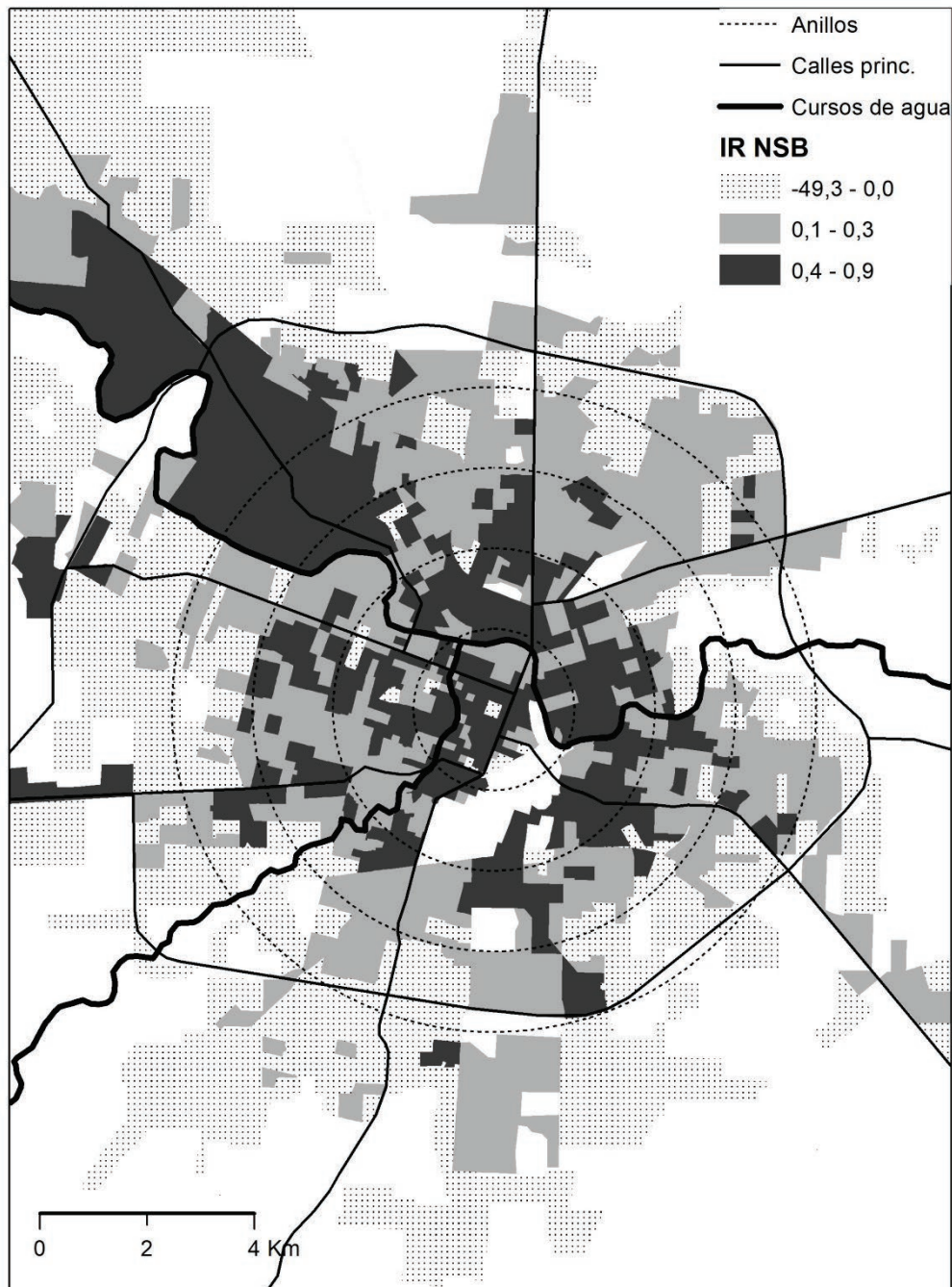


Figura 1: Índice de relocalización y presunto desplazamiento de hogares NSB por radio censal en la ciudad de Córdoba 1991-2010.

Examinamos ahora la relocalización (y eventual desplazamiento) de hogares de menor nivel socioeconómico como posible efecto de la gentrificación, definida empíricamente como la llegada significativa de nuevos hogares NSA a una zona determinada, medida a través del índice IG. Esta vez, los datos son analizados a nivel de zona o radio censal, excluyendo aquellos con poca población en alguno de los dos censos (menos de 100 hogares). La



hipótesis es que cuanto más aumenta por encima de lo esperado la cantidad de hogares NSA, más alto debería ser el porcentaje de hogares NSB relocalizados (índice de relocalización IR). La Figura 2 muestra cómo varía la intensidad de la gentrificación en el conjunto de la ciudad, incluyendo los radios periféricos de reciente urbanización.

Los datos del Cuadro 4 sugieren que, contrariamente a lo esperado, existe una correlación negativa entre llegada de hogares NSA y relocalización de hogares NSB. Tanto en el área central como en los anillos siguientes, aquellas zonas donde más aumentó la cantidad de hogares NSA ( $IG > 2$ ) tienen en promedio un menor nivel de relocalización del grupo NSB. Y viceversa, es en las zonas donde se redujo la cantidad de hogares NSA donde el IR del grupo NSB alcanza su valor promedio más alto. La misma tendencia se verifica para aquellas zonas donde los hogares NSA aumentaron por debajo de la media urbana, y aquellas con un IG intermedio (entre 1 y 2). De modo general, la gentrificación no parece estar asociada con la relocalización o eventual desplazamiento de hogares de menor nivel socioeconómico.

		IG < 0	IG 0-1	IG 1-2	IG > 2	Total y promedio
Centro	Radios	29	61	26	12	128
	IR promedio	25,4	18,3	-11,6	-74,5	5,1
Anillo 1	Radios	4	152	33	6	195
	IR promedio	62,8	27,8	-22,2	-85,4	16,6
Anillo 2	Radios	3	195	61	10	269
	IR promedio	50,1	33,4	-38,5	-218,3	7,9
Anillo 3	Radios	2	111	64	39	216
	IR promedio	40,3	31,2	-43,7	-333,2	-56,7
Periferia	Radios	8	97	104	147	356
	IR promedio	42,9	28,6	-60,9	-633,6	-270,7

Cuadro 4: Gentrificación y desplazamientos según distancia al centro en la ciudad de Córdoba, 1991-2010.

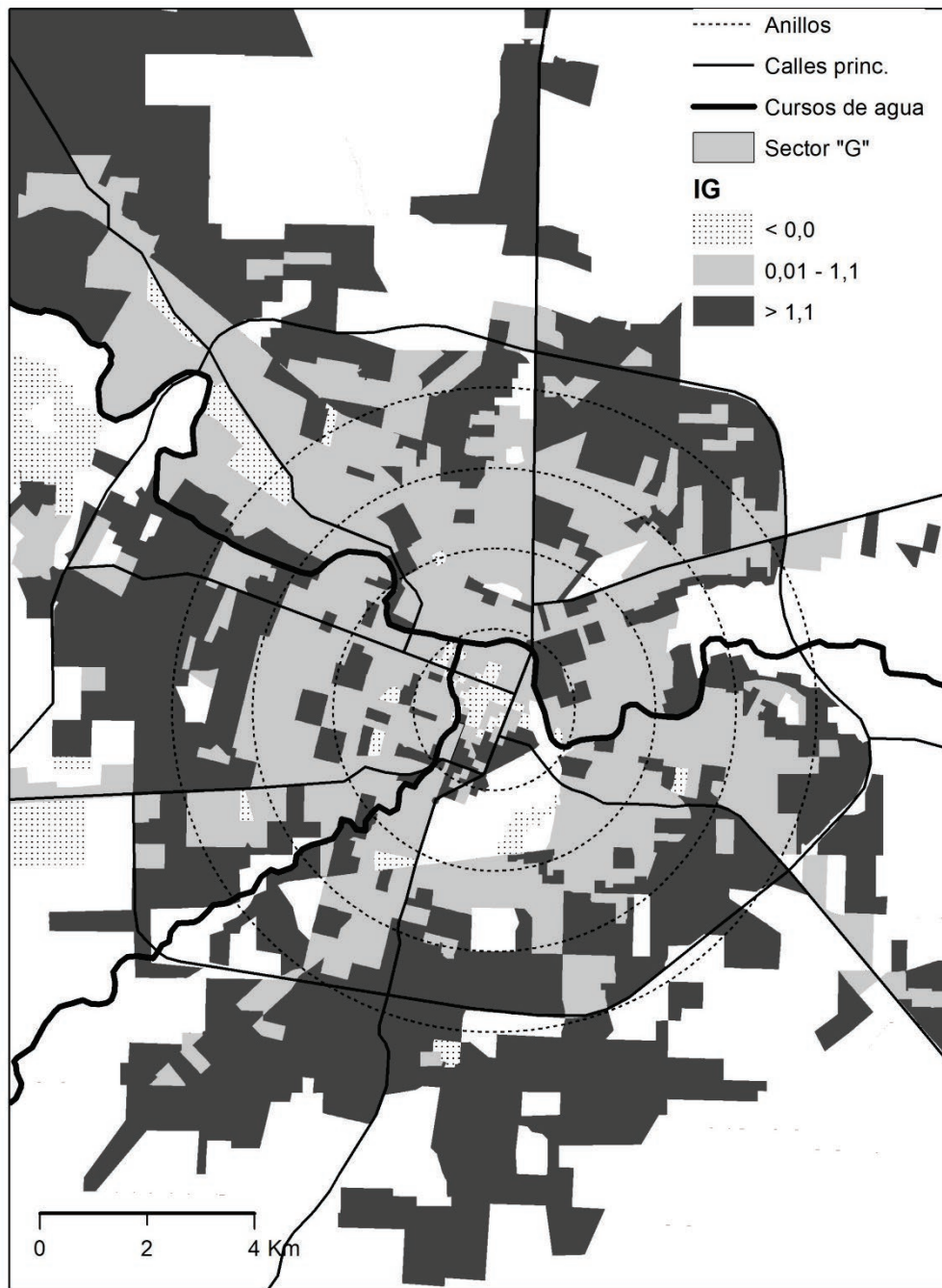


Figura 2: Índice de gentrificación por radio censal en la ciudades de Córdoba, 1991-2010.

Resulta de interés entonces preguntarnos si acaso existen zonas (en cualquier parte de la ciudad) que sí presentan al mismo tiempo altos niveles de gentrificación (IG mayor a 1,1) y desplazamientos (IR mayor a 35%).<sup>8</sup> En caso de existir, interesa particularmente ver si estos radios censales se reparten aleatoriamente, o presentan alguna tendencia a agruparse en el

<sup>8</sup> Ambos valores son arbitrarios y fueron definidos en virtud de identificar un número significativo, pero no excesivo de radios censales.

territorio. Una vez hecho esto, veremos que ocurrió específicamente en el sector “G” del barrio Güemes.

En efecto, se han identificado un total de 45 radios censales donde el IG es superior a 1,1 y el IR del grupo NSB es mayor a 35% (Cuadro 5). Lejos de distribuirse aleatoriamente, estas zonas presentan un alto grado de correlación espacial, tendiendo a agruparse entre sí en al menos tres sectores o agrupamientos importantes<sup>9</sup> (Figura 3).

SECTOR	Radios	1991		Esperados		2010		Relocalizados		IG	IR
		NSB	NSA	NSB	NSA	NSB	NSA	NSB	NSA		
Nueva Córdoba	16	884	3245	845	6646	398	10109	447	-3463	2,1	52,9
		21%	79%			4%	96%				
General Paz	4	374	467	357	956	184	1278	173	-322	1,7	48,5
		44%	56%			13%	87%				
FFCC	7	983	584	939	1196	497	1467	442	-271	1,5	47,1
		63%	37%			25%	75%				
Otros dispersos	18	3221	2360	3078	4833	1764	6280	1314	-1447	1,7	42,7
		58%	42%			22%	78%				
Total	45										

Cuadro 5: Sectores con niveles significativos de gentrificación y desplazamiento en la ciudad de Córdoba, 1991-2010.

<sup>9</sup> Este dato es importante, asumiendo que los cambios sociodemográficos ocurridos en una zona pueden ser en gran medida resultado de cambios producidos en las zonas limítrofes. Por ejemplo, la gentrificación en una zona puede provocar desplazamientos debido al alza en el precio de los alquileres en la zona vecina.

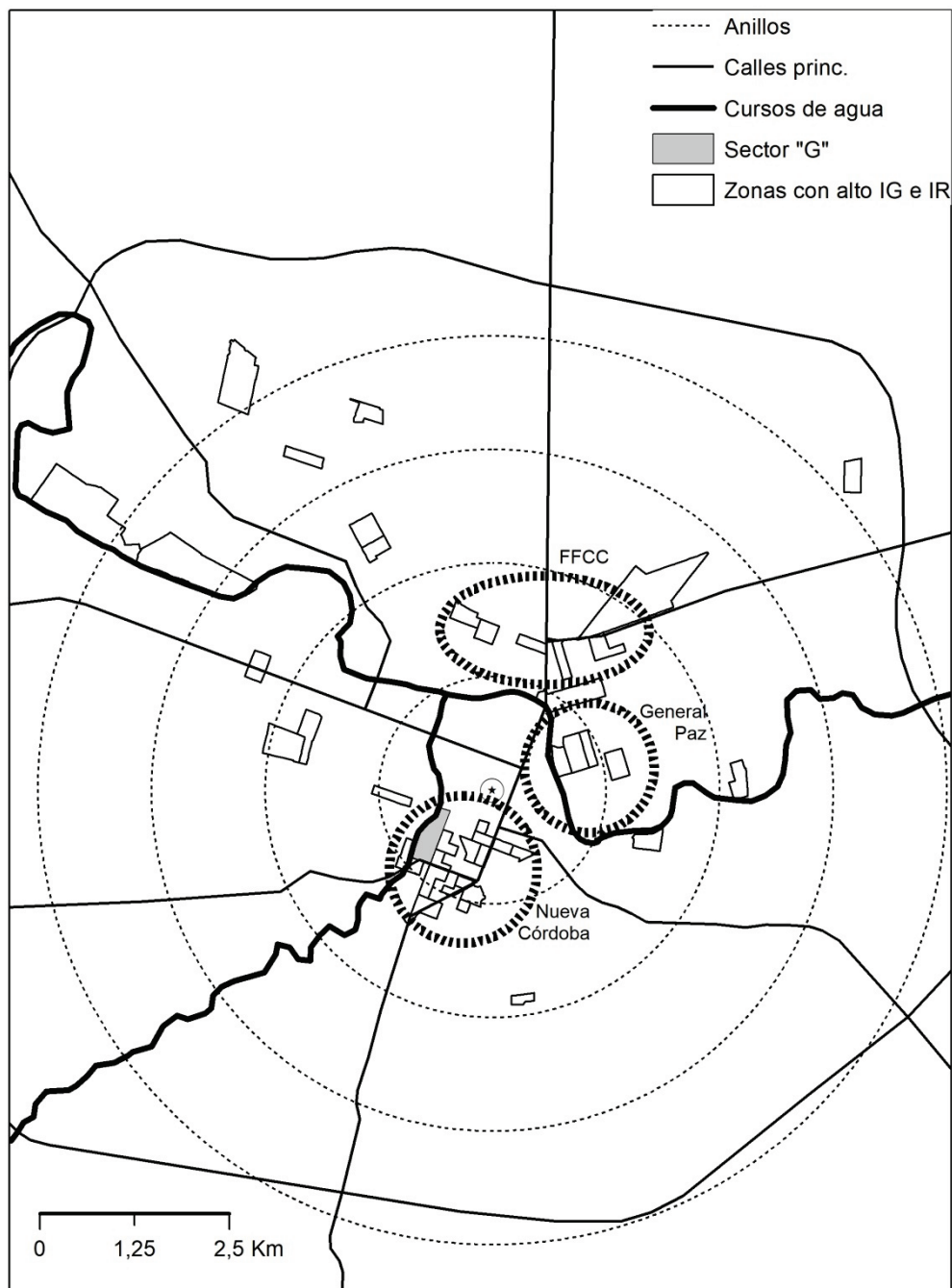


Figura 3: Sectores con niveles significativos de gentrificación y desplazamiento en la ciudad de Córdoba, 1991-2010.

El agrupamiento más significativo y compacto está compuesto por 16 radios censales que cubren la casi totalidad del tradicional barrio Nueva Córdoba. Ubicado al sur del área central, es el barrio más denso de la ciudad, tanto en habitantes como en edificación en altura. Presenta los niveles más intensos de gentrificación (IG 2,1) y desplazamientos (IR 52,9). La particularidad de este sector es que no era precisamente “obrero” o “popular” a comienzos del

período, sino todo lo contrario. Sólo el 21% de los hogares correspondían a la categoría NSB en 1991, reduciéndose este porcentaje al 4% dos décadas después. Estos datos sugieren hablar de un proceso de “super gentrificación” (Butler y Lees, 2006) donde las élites reemplazan a las clases medias, antes que éstas a las clases bajas.

Un segundo sector lo integran cuatro radios censales en el barrio General Paz al este, entre el área central y el primer anillo, justo al sur del Parque homónimo y de varios desarrollos comerciales de gran envergadura. En esta área tampoco predominaba un perfil socioeconómico bajo en 1991, aunque se puede decir que era algo más popular en comparación con Nueva Córdoba. También experimentó un alto grado de gentrificación (IG 1,7) y presuntos desplazamientos (IR 48,5%).

En tercer lugar, podemos mencionar un conjunto de siete zonas bastante próximas entre sí que atraviesan varios barrios dentro del primer anillo al norte del área central (barrios de Alta Córdoba, Bustos, Pueyrredón y Talleres). Su característica sobresaliente es que, salvo uno, todos limitan con el FFCC y otros importantes equipamientos ferroviarios (Talleres del FGCMB y Estación Alta Córdoba). De allí que a fines prácticos los hemos agrupado bajo el nombre de sector FFCC. A diferencia de los dos agrupamientos anteriores, esta área sí se caracteriza por haber concentrado población predominantemente obrera o de nivel socioeconómico bajo en 1991, desarrollando desde entonces un proceso relativamente fuerte de gentrificación (IG 1,5) con desplazamientos (IR 47,1%).

## **Discusión del instrumento**

El instrumento metodológico presentado permite identificar posibles desplazamientos, espacializarlos y determinar su magnitud relativa respecto a otras zonas de la ciudad. Hasta aquí sólo lo hemos aplicado de manera experimental al análisis longitudinal de un caso y período específico. El interrogante que se plantea ahora es cómo podríamos derivar del mismo una metodología para el monitoreo del Derecho a la Ciudad. En caso de replicar el instrumento dentro de 10 o 20 años en la misma ciudad ¿cuál sería el parámetro de comparación?

Una posibilidad es limitar el análisis específicamente al área central, observando cómo evolucionó la diferencia entre el IR del grupo NSB y el grupo NSA. Si la diferencia de 29,7 puntos porcentuales para 1991-2010 se redujo, por ejemplo, a 15 puntos, podemos decir que el Derecho a la Ciudad continuó retrocediendo, pero con una intensidad menor. Sería materia de debate si tal desaceleración puede considerarse en sí misma un avance. En principio, el objetivo en materia de Derecho a la ciudad sería que ambos grupos tengan un mismo IR. Sin embargo, ello no sería suficiente allí donde la conquista del área central por las élites ya es prácticamente un hecho consumado, un *statu quo* que debería revertirse.

Una segunda alternativa consistiría en tomar los desplazamientos (DZ) en el área central y traducirlos a porcentaje sobre el total de hogares NSB en la ciudad. Son 1.014 hogares sobre 203.469, lo que arroja un índice de desplazamiento (IDZ) de 0,5%.

Una tercera variante consistiría en tomar en cuenta no sólo al área central sino también los sucesivos anillos peri centrales en los que también se hubiesen contabilizado desplazamientos. En el caso de Córdoba la suma del área central y los 3 anillos subsiguientes arroja 14.927 desplazamientos, resultando en un IDZ de 7,3%.

	Hogares 2010		IR		Desplazamientos		
	NSB	NSA	NSB	NSA	Diferencia entre IR <sub>nsb</sub> e IR <sub>nsa</sub>	Cantidad	% sobre total hogares NSB
Centro	3875	41760	44,3	14,6	29,7	1014	0,5%
Anillo 1	15032	40167	37,3	18,8	18,5	4504	2,2%
Anillo 2	35192	44150	25,2	17,7	7,5	8341	4,1%
Anillo 3	44247	38834	2,4	-6,4(i)	2,4	1068	0,5%
Periferia	105123	80630	-31,1(i)	-41,4(i)	0	0	0%
Total	203469	245541				14927	7,3%

Cuadro 6: Hogares, IR y desplazamientos. (i) Al ser negativos, los valores del IR se asumen como cero.

La metodología propuesta amerita algunos comentarios adicionales que tienen que ver con la posibilidad de asegurar cierta comparabilidad entre ciudades. Una primera condición sería establecer un consenso acerca de la variable de segmentación socioeconómica. Aquí confiamos en que el nivel de instrucción del jefe/a de hogar es una variable que aproxima suficientemente bien –a nivel de grandes agregados humanos– el nivel socioeconómico de los

hogares. Tiene además la ventaja de que es relevada en todos o casi todos los censos y países. Ahora bien, el criterio aplicado a la definición de grupos socioeconómico podría discutirse. En un contexto donde la cantidad de hogares NSB decrece fuertemente e incluso la enseñanza secundaria tiende a la universalización (al menos en zonas urbanas) es posible que la categoría NSB deba incluir hasta el nivel secundario completo, quedando el grupo NSA reservado exclusivamente para el nivel terciario o universitario completo (lo cual sería, además, consistente con lo que en la literatura se define como un atributo típico de los “gentrificadores”).

En segundo lugar, habría que consensuar qué se entiende por centro, la distancia al mismo y dónde empieza la periferia. La forma en que las áreas sean delimitadas siempre afectará el valor de los índices, un problema al que ya nos hemos referido como PUEM, y que dificulta tanto la comparación entre ciudades como de una misma ciudad en distintos momentos del tiempo. La localización del “centro histórico” (punto de referencia) en ciudades latinoamericanas es mayormente una tarea sencilla, aunque no en grandes metrópolis que, por coalescencia o por otros motivos, han desarrollado la poli centralidad, y donde también habría que incluir los centros adicionales en la definición de anillos. El resto es aún más complicado. Sea lo que sea que entendamos por “área central”, es de esperar que su tamaño (superficie) no sólo sea distinto en diferentes ciudades, sino que se irá ampliando con el tiempo al interior de una misma ciudad a medida que crece en tamaño. Los parámetros usados en este trabajo para la definición de área central, anillo y periferia son arbitrarios y han sido pensados específicamente para la ciudad de Córdoba. No hay motivos para pensar que sean apropiados para otras ciudades con diferentes tamaños y estructuras espaciales.

Una opción interesante para definir el área central (una vez identificado el punto central) sería consensuar algún parámetro en torno a qué porcentaje de la población consideramos que tiende a habitar en el área central en la mayoría de las ciudades. Ello requeriría de un estudio específico al respecto. En el área central de Córdoba, tal como la hemos definido aquí en base a algún conocimiento del caso, habita el 10% de los hogares, y supongamos que en otras ciudades de Argentina y otros países el porcentaje tiende a ser similar. Podríamos proceder entonces del siguiente modo: partiendo del punto central de cualquier ciudad (necesariamente debe ser suficientemente grande), comenzamos a agrupar los radios censales más próximos a este punto hasta alcanzar aproximadamente el 10% de los

hogares totales de la ciudad. Y así sucesivamente se construyen los anillos peri centrales, los cuales ya no tendrán, naturalmente, el mismo diámetro, pero sí la misma cantidad de hogares (10% cada uno). Las diez áreas resultantes pueden parecer algo excesivas, por lo que se puede reemplazar el parámetro de 10% por uno de 20%, a fin obtener cinco áreas (central, tres anillos y periferia)

## **Conclusiones**

Hemos procurado partir de una acepción amplia, flexible y operativa del concepto de gentrificación, donde no se asume a los desplazamientos como atributo necesario de la gentrificación, sino como su posible efecto que es preciso determinar. La pregunta clave es dónde han existido desplazamientos de sectores populares y hasta qué punto estos desplazamientos pueden haber sido inducidos por la llegada de clases medias o altas a un barrio.

Un importante hallazgo es que los desplazamientos podrían estar sucediendo en casi toda la ciudad, y no solamente allí donde los investigadores generalmente los hemos ido a buscar. Existen por doquier zonas con algo grado de desplazamientos, en las cuales no se constata ningún signo visible de gentrificación y renovación urbana en términos clásicos. La mayor intensidad de los desplazamientos se manifiesta en el área central y se va reduciendo a medida que aumenta la distancia al centro. Es recién en la periferia donde aumenta la cantidad absoluta de hogares de menor nivel socioeconómico, lo cual sugiere que es precisamente esta periferia el lugar de destino de los hogares presuntamente desplazados.

Respecto al vínculo entre gentrificación y desplazamientos, las evidencias encontradas resultan ambiguas. A nivel agregado dicha hipótesis no se verifica, existiendo, al contrario, una tendencia donde aquellas zonas de la ciudad donde aumentó la cantidad de hogares de mayor nivel socioeconómico por encima de la media urbana son, en promedio, aquellas con menor nivel de relocalización de hogares populares. Y viceversa, allí de donde hubo un retiro neto de hogares más solventes, fue aún más intensa la salida de grupos más vulnerables. Este hallazgo es sugestivo y va en sintonía con las conclusiones a las que arribaron otros estudios



realizados a partir de distintas metodologías, también cuantitativas, en países del norte como EEUU.

Específicamente el sector que aquí hemos denominado “G” del barrio Güemes –al que, recordemos se suele identificar como el caso más típico de gentrificación en la ciudad de Córdoba– se ajusta al panorama anterior: un nivel alto de desplazamientos, pero sin indicios estadísticos de que los mismos hayan sido inducidos por la llegada de nuevos habitantes de clase media o alta. Los datos del próximo censo 2020, una vez disponibles, podrán servir de insumo para confirmar o eventualmente corregir estas conclusiones.

Al mismo tiempo, hemos podido identificar un conjunto importante de zonas donde sí se verifican simultáneamente niveles significativos de gentrificación y desplazamiento. Estas zonas tienden a agruparse espacialmente en tres sectores, que no representaban *a priori* casos emblemáticos de gentrificación en términos clásicos. Un primer sector al sur del área central (casi todo el barrio Nueva Córdoba) que ya era de clase media-alta a comienzos del período; un segundo sector, más pequeño, al este del área central (barrio General Paz) con perfil socioeconómico medio; y, por último, un tercer sector de características más populares u obreras, en el segundo anillo al norte del área central (barrios Alta Córdoba, Talleres, Bustos y Pueyrredón) estructurado en torno a importantes infraestructuras ferroviarias.

Resta indagar en profundidad por qué la llegada de hogares de mayor nivel socioeconómico en algunas zonas produce desplazamientos mientras que en otras no, o si simplemente se trata de una forma de “ilusión estadística”. Por lo pronto, estas evidencias invitan a los investigadores a ampliar la mirada sobre la escala de la gentrificación y sus efectos, no limitándose a aquellos sectores de la ciudad donde alguien ya ha resuelto, de antemano y a partir de testimonios y algunas evidencias de transformaciones en el entorno, que hubo gentrificación y desplazamientos. Los resultados sugieren que el problema puede ser, en realidad, mucho más extendido y complejo respecto a lo que comúnmente se asume desde los enfoques críticos de la renovación urbana, la gentrificación y los desplazamientos.

El método propuesto para identificar, dimensionar y espacializar los desplazamientos admite ser perfeccionado en vistas a generar una herramienta útil para establecer comparaciones estadísticas entre ciudades y monitorear en todas ellas avances y retrocesos en el Derecho a la Ciudad. A partir de su aplicación experimental al caso de Córdoba hemos

sugerido en tal sentido algunas correcciones al método, tanto respecto a cómo delimitar las áreas centrales de manera consistente y bajo un criterio unificado, como a distintas alternativas posibles sobre cómo definir un único índice global de desplazamientos. Más allá de lo anterior, es preciso reivindicar la necesidad de que el Estado produzca datos más y mejores datos sobre movilidad y trayectorias residenciales.

## **Bibliografía**

Atkinson, R. (2000). Measuring gentrification and displacement in Greater London. *Urban Studies*, 37(1), 149–165.

Baeten, G., Westin, S., Pull, E., y Molina, I. (2017) Pressure and violence: Housing renovation and displacement in Sweden. *Environment and Planning A*(49), 631–651.

Blomley, N. (2004). *Unsettling the city: urban land and the politics of property*. Routledge.

Boccolini, S. M., y Kirschenmann, C. S. (2016). Visibilizando procesos de gentrificación en Córdoba, Argentina. El caso del barrio Güemes [Ponencia presentada al Congreso Internacional Contested Cities, Madrid].

Borja, J. (2009). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (19) [www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/19/a19\\_03.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/19/a19_03.pdf)

Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*, 29 (86), 37-49.

Boyle, I. (2010). Measuring Gentrification in the Interstate Corridor Urban Renewal Area. *Institute of Portland Metropolitan Studies*. <https://www.pdx.edu/ims/sites/www.pdx.edu.ims/files/RussillBoylegentrification.pdf>

Butler, T., y Lees, L. (2006). Super-Gentrification in Barnsbury, London: Globalization and Gentrifying Global Elites at the Neighbourhood Level. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(4), 467-487.

- Carman, M. (2011). El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los innobles en Buenos Aires. *Cadernos Metrópole*, 13(25), 257-277.
- Caulfield, J. (1989). Gentrification and desire. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26(4), 617-632.
- Contreras, Y. (2017). De los “gentries” a los precarios urbanos. Los nuevos residentes del centro del Santiago. *EURE*, 43(129), 115-141.
- Di Virgilio, M., y Guevara, T. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, (11), 12-23.
- Duany, A. (2001). Three cheers for gentrification. *American Enterprise Magazine*, 36-39. <https://www.mckinneytexas.org/DocumentCenter/View/1350>
- Ellen, I. G., y Ding, L. (2016). Advancing Our Understanding of Gentrification. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 18(3), 3-8.
- Ellen, I. G., y O'Regan, K. M. (2011). How low income neighborhoods change: Entry, exit, and enhancement. *Regional Science and Urban Economics*, (41), 89-97.
- Freeman, L. (2005). Displacement or Succession?: Residential Mobility in Gentrifying Neighborhoods. *Urban Affairs Review*, 40(463). doi: 10.1177/1078087404273341
- Freeman, L., y Braconi, F. (2004). Gentrification and Displacement: New York City in the 1990s. *Journal of the American Planning Association*, 70(1), 39-52. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01944360408976337>
- García Herrera, L., Smith, N., y Mejías Vera, M. (2007). Gentrification, Displacement, and Tourism in Santa Cruz de Tenerife. *Urban Geography*, 28(3), 276-298. doi: 10.2747/0272-3638.28.3.276
- Glass, R. (1964). *London: aspects of change*. MacGibbon y Kee.
- Herzer, H. M. (2008). Acerca de la gentrificación en Herzer (Ed.), *Con el corazón mirando al sur - Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 19-44). Espacio.

Hackworth, J. (2002). Post-recession gentrification in New York City. *Urban Affairs Review* (37), 815–843.

Inzulza, J. (2012). ‘Latino Gentrification’? Focusing on Physical and Socioeconomic Patterns of Change in Latin American Inner Cities. *Urban Studies*, 49(10), 2085-2107.

Janoschka, M. (2016). Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina. *Revista INVI*, 31(88), 27-71.

McKinnish, T., Walsh, R., y White, K. (2008). Who gentrifies low-income neighborhoods? [NBER Working Paper Series, 14036]. [www.nber.org/papers/w14036](http://www.nber.org/papers/w14036)

Newman, K., y Wyly, E. K. (2006). The Right to Stay Put, Revisited: Gentrification and Resistance to Displacement in New York City. *Urban Studies*, 43(1), 23-57.

ONU (2016). *La nueva agenda urbana* [Documento final de la Conferencia HABITAT III, Quito].

Openshaw, S. (1984). *The modifiable areal unit problem*. Geo Books.

Rodríguez, G. M. (2017). Mixidad socioespacial y gentrificación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 1991-2010. Una aproximación cuantitativa a partir de datos censales. *Población de Buenos Aires*, 14(16), 7-19.

Rodríguez, G. M. (2018). Cartografía censal del INDEC revisada y corregida, años 1991, 2001 y 2010. [http://www.ceur-conicet.gov.ar/transferecia\\_y\\_vinculacion.php](http://www.ceur-conicet.gov.ar/transferecia_y_vinculacion.php)

Rodríguez, G. M., y Cuenya, B. (2018). Derivaciones del gran proyecto Puerto Norte en el barrio Refinería de la ciudad de Rosario, Argentina, 2001-2010. *Papeles de Población*, (96). doi: <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2018.96.21>

Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerdá, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42.

Sabatini, F., Robles, M. S., y Vásquez, H. (2009). Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica. *Revista 180*(24), 18-25.

Slater, T. (2006). The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4), 737–757.

Smith, N. (1987). Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers*, 77(3), 462-465.

Suyai Pereyra, A. (2016). Gentrificación, planificación urbana y disputas urbanas en los barrios de Güemes y Alberdi [Ponencia presentada al Congreso Internacional Contested Cities, Madrid].

Wacquant, L. (2008). Relocating Gentrification: the working class, science and the State in recent urban research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 198-205.

EL ESTADO Y EL ACCESO A LA VIVIENDA: TIPO DE CAMBIO Y PRECIOS EN LA CIUDAD  
AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Sergio Rosanovich<sup>1</sup> y Ana Paula Di Giovambattista<sup>2</sup>

**Resumen**

El Estado dispone de un diverso instrumental de políticas públicas e instrumentos para abordar las problemáticas sociales, económicas y territoriales. Sin embargo, las políticas sectoriales suelen omitir el impacto que las variables macro detentan sobre el funcionamiento de los mercados particulares.

Considerando las dificultades crecientes en el acceso a la vivienda durante el período reciente, el objetivo de este trabajo radica en aportar evidencia en torno a la incidencia de los movimientos en el tipo de cambio sobre la dinámica del mercado de alquileres.

Para ello utilizamos un panel de precios de alquiler georreferenciados –de propia elaboración– para estimar el *pass-through* sectorial de este mercado no transable. Los datos de alta frecuencia permiten identificar modificaciones en los valores de alquileres en la misma quincena en que se produce el episodio devaluatorio, dando cuenta de la presencia de un vínculo estadístico entre ambas variables.

Los resultados para la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con un mercado de venta dolarizado coexistente con un mercado de alquileres en moneda local, muestran un ajuste de precios enérgico y veloz. Como corolario, dado que los asalariados no detentan capacidad de negociación recurrente, las modificaciones del tipo de cambio resultan en caída de poder adquisitivo para los/as inquilinos/as.

**Palabras clave:** Mercado inmobiliario, tipo de cambio, Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>1</sup> [s.rosanovich@gmail.com](mailto:s.rosanovich@gmail.com), IDAES-UNSAM/CONICET.

<sup>2</sup> [anapauladigio@gmail.com](mailto:anapauladigio@gmail.com), CITRA-UMET/CONICET.

## Eje 9

# Economía popular, social y solidaria en las ciudades

*Coordinación: José Luis Coraggio y Ruth Muñoz*

En el escenario actual, signado por la crisis social en las condiciones de vida de las mayorías urbanas, fueron surgiendo nuevos actores y nuevas relaciones entre actores históricos, innovaciones organizativas y políticas públicas para atender a las demandas de las mayorías. Desde los debates acerca del papel de las formas de organización socioeconómica denominadas economía popular, economía social, economía solidaria (en sus combinaciones), se plantea que no se trata de fenómenos pasajeros sino de fenómenos que anticipan la necesidad de potenciar la eficacia de esas formas organizativas para cimentar otra economía que incluya a todas y todos.

Este eje reunió estudios que remiten a discusiones teóricas –particularmente las encuadradas en nuevas corrientes del pensamiento sobre lo económico (feminismo, ecologismo, indigenismo), y a estudios empíricos. En particular, se discutieron casos que desde prácticas de nivel micro avanzaron hacia la conformación de redes y subsistemas en la construcción de otra economía, en el marco de las luchas por el derecho a la ciudad, al trabajo y/o a una alimentación sana; así como relaciones entre estos actores socioeconómicos con la Sociedad Civil y el Estado con énfasis en la gestión urbana participativa.

## EL TEATRO COMUNITARIO EN CLAVE DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Liliana Chávez-Luna<sup>1</sup>

### Resumen

Esta ponencia intenta contribuir en la sistematización y estudio de experiencias en Economía Social y Solidaria que coadyuvan a transformar las relaciones sociales y económicas en el espacio urbano, así como a la reproducción social de las personas y su comunidad. Para ello nos proponemos analizar la experiencia del teatro comunitario en Argentina en clave de Economía Social y Solidaria, e identificar aquellos elementos que aportan a dicho campo de trabajo. La información que aquí presentamos se inscribe en una investigación más amplia realizada entre los años 2015 y 2017, en donde analizamos las significaciones imaginarias y prácticas sociales que se producen en los grupos de teatro comunitario. Utilizamos una metodología cualitativa con un diseño exploratorio-descriptivo; realizamos un estudio de caso en un teatro comunitario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y también relevamos información de diferentes teatros comunitarios del país. Trabajamos con varias técnicas de producción de datos primarios y consultamos diversas fuentes secundarias. Por último, el análisis de datos consistió en una triangulación de métodos y un análisis de contenido bajo un procedimiento manual.

**Palabras clave:** Teatro comunitario, Economía Social y Solidaria, cultura popular.

### Introducción

El planteamiento teórico y el campo de acción de la Economía Social y Solidaria critican fuertemente la dinámica y funcionamiento del sistema hegemónico capitalista a nivel global. Dicho sistema –con su profundización neoliberal– plantea una sociedad con una economía de mercado que esté centrada en el capital y su acumulación total, lo que conlleva a

---

<sup>1</sup> [lichavezluna@gmail.com](mailto:lichavezluna@gmail.com), Universidad Nacional de General Sarmiento.



una mercantilización de la vida en todos los niveles de la esfera social. Esto se asienta en varios supuestos que respalda el saber económico ortodoxo, desde la mirada de una economía formalista: la economía es un campo independiente de otras esferas de la vida social (como la política y la cultura); el mercado es la mejor forma de asignar recursos en la sociedad, es autónomo y puede autorregularse; se justifica el mecanismo del mercado al afirmar que hay una racionalidad económica de tipo instrumental (medio-fin), así como desde la idea del “*homo economicus*” que comprende a las personas como seres racionales, homogéneos, competitivos, individualistas, insaciables, que actúan sólo en función de su beneficio personal buscando la maximización de su utilidad. Desde este lugar lo individual explica lo social: maximizar el beneficio propio para lograr el bienestar global. Así como también, la sociedad es concebida como la sumatoria de individuos (comportamientos individuales) que hacen elecciones conscientes entre los medios alternativos.

En oposición a la lógica imperante del mercado y al modo de organización económica que se promueve desde el sistema capitalista, la Economía Social y Solidaria plantea la necesidad de construir Otra Economía cuya centralidad sea el trabajo y donde lo económico esté re-encastrado en la sociedad. Toma como base la perspectiva sustantiva de lo económico (que trasciende la sola relación mercantil) para proponer que el sistema de producción, distribución, circulación y consumo debe orientarse por principios, instituciones y prácticas que aseguren el sustento de todas las personas satisfaciendo sus necesidades de manera digna (Coraggio, 2010). Arguye entonces que la economía no debe estar “al servicio del objetivo de acumulación de capital o de acumulación de poder, sino al servicio de la reproducción en condiciones cada vez mejores de la vida de todos y todas” (Coraggio, 2010, p. 61). La racionalidad económica, entonces, debe garantizar la reproducción ampliada de todos/as, en armonía con la naturaleza; siendo la vida y el bien común los principios éticos que orienten a las instituciones y prácticas (Coraggio, 2011).

Ahora bien, en la actual coyuntura que vive la Argentina se ha reinstaurado una economía con lógicas neoliberales que pone en primacía el mercado, el capital y su acumulación total, lo que conlleva a una mercantilización de la vida en todos los niveles de la esfera social. Como consecuencia de ello se viene profundizando una preocupante crisis social, política, económica y cultural que afecta a la mayoría de la población, quienes se ven imposibilitadas a satisfacer sus necesidades sociales. Como contracara a ese contexto de

crisis hay experiencias que se inscriben en el campo de la Economía Social y Solidaria que resisten –desde diversas y múltiples estrategias– al avasallamiento de este sistema, consolidándose en procesos virtuosos y significativos de transformación en los territorios. Este tipo de experiencias son relevantes ya que apuntan a dar una batalla cultural para disputar sentidos al orden instituido.

En sintonía con los planteos de la Economía Social y Solidaria entendemos que toda economía es social y produce sociedad; que lo económico está imbricado con lo social, la política y la cultura. Esto nos permite comprender que lo hegemónico del capitalismo –con sus expresiones neoliberales– tiene un carácter instituido y normativo que vincula aspectos culturales, políticos, sociales y subjetivos que tiene diversas inscripciones e implicaciones en las formas de vivir en sociedad, en la sociabilidad humana y en la producción de subjetividad. Por este motivo nos parece importante subrayar que la disputa al sistema hegemónico debe darse en distintos planos, y entre ellos también debemos apuntar a dar una batalla cultural que promueva otros modos de sociabilidad, de construcción de lazos sociales, y de producción de otras subjetividades.

Precisamente en Argentina existen diferentes organizaciones, agrupaciones y colectivos artísticos y culturales que –de forma autogestiva y asociativa– realizan distintas acciones con el firme propósito de contribuir –desde el arte y la cultura– a la transformación de una sociedad más justa donde todas las personas tengan las mismas oportunidades sociales, económicas y culturales para desarrollarse en la vida social. En esta línea con esto el teatro comunitario se ha convertido en un movimiento social, cultural y artístico que desde hace más de tres décadas ha logrado tener un lugar importante en la producción cultural no sólo de los barrios sino del país, siendo uno de sus principales aportes poner en cuestión el *statu quo* y coadyuvar a transformar las relaciones socioeconómicas y subjetivas de la comunidad en donde despliega su práctica, conformándose en un espacio socio-comunitario significativo en los territorios.

El trabajo que aquí presentamos aborda la experiencia del teatro comunitario y se inscribe en una investigación más amplia realizada entre los años 2015 y 2017. Dicha pesquisa tuvo por objetivo contribuir en la sistematización, estudio y discusión de experiencias en Economía Social y Solidaria que se orientan a transformar las relaciones sociales y económicas en el espacio urbano, así como a la reproducción social de las personas

y su comunidad, tras analizar las significaciones imaginarias y prácticas sociales que se producen en los grupos de teatro comunitario. Para ello utilizamos una metodología cualitativa con un diseño exploratorio-descriptivo. Hicimos un estudio de caso en un teatro comunitario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero a su vez relevamos información de diferentes teatros comunitarios del país con el propósito de tener una comprensión más general de este tipo de espacios culturales y socio-comunitarios. Trabajamos con varias técnicas de producción de datos primarios<sup>2</sup> y consultamos diversas fuentes secundarias.<sup>3</sup> El análisis de datos consistió en una triangulación de métodos, así como un análisis de contenido bajo un procedimiento manual.

Específicamente en esta ponencia intentaremos analizar la experiencia del teatro comunitario en Argentina en clave de Economía Social y Solidaria, recuperando aquellos elementos que pueden aportar a este campo de trabajo. Para hablar de esto hemos organizado la presentación en tres momentos: primero haremos una breve contextualización histórico-social del teatro comunitario en Argentina, en donde destacaremos algunas de sus características principales. Después intentaremos analizar varias dimensiones que están presentes en este movimiento, que dialogan con los principios y valores de la Economía Social y Solidaria. Finalmente proponemos una reflexión sobre lo expuesto en donde pretendemos dar cuenta de la relevancia y el entrecruzamiento que tiene el teatro comunitario con la Economía Social y Solidaria.

## **El movimiento de teatro comunitario en Argentina**

### *Breve contextualización histórico-social del teatro comunitario*

El surgimiento del teatro comunitario está relacionado con la última dictadura cívico-militar (1976-1983) que sufrió la Argentina, la cual dejó un país devastado con una fuerte fragmentación del tejido social. El terrorismo de Estado condujo a una sistemática violación de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad. Entre otras cosas también desarticuló y aniquiló redes vecinales, de organización barrial y movilización popular; eliminó

---

<sup>2</sup> Entrevistas semi-estructuradas y a profundidad, grupos focales y observación participante de distintas actividades (obras de teatro, ensayos, talleres, reuniones, mesa-debate, asambleas, entre otros).

<sup>3</sup> Documentos internos de los grupos de teatro comunitario, artículos en revistas y diarios, entre otros.

emprendimientos colectivos y solidarios, al igual que espacios comunitarios promotores de participación (Chávez-Luna, 2014). Aunado a ello instauró en la sociedad una “cultura del miedo al otro” que obstaculizó el libre encuentro entre personas, crear lazo social, generar grupalidad y promover instancias de construcción colectiva (Chávez-Luna, 2017).

Con la vuelta a la democracia la movilización popular se orientó a recuperar los espacios comunitarios y barriales, así como promover prácticas sociales, comunitarias y/o artísticas que habían sido reprimidas con el régimen dictatorial. En este contexto nace en el año 1983 el primer grupo de teatro comunitario denominado “Teatro Catalinas Sur”, ubicado desde entonces en el Barrio Catalinas Sur perteneciente al Barrio Porteño de La Boca, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

La conformación de este grupo estuvo motivada por el actor y director de teatro Adhemar Bianchi (uruguayo radicado en Argentina, tras su exilio por la dictadura de su país), quien convoca a los vecinos y vecinas del barrio a salir a la plaza para promover el encuentro y hacer teatro al aire libre. Desde su inicio la conformación del grupo fue heterogénea, estuvo integrado por personas de diferentes edades, profesiones, ocupaciones, sin experiencia previa en teatro ni en artes escénicas. Integrando esa diversidad comenzaron a hacer “teatro de vecinos para vecinos”, “teatro de la comunidad para la comunidad” (Bidegain, 2007; Scher, 2010). Esta propuesta ofrecía desde sus orígenes una lógica de creación y producción colectiva, además de favorecer la creación de lazo social, el esparcimiento, el despliegue del arte y la creatividad.

Posteriormente en el año 1987 nacen el segundo grupo de teatro denominado los “Teatros Ambulantes los Calandracas” –dirigido por Ricardo Talento– que a partir del 1996 se consolidará bajo el nombre de “Circuito Cultural Barracas”, desarrollándose desde entonces en el Barrio de Barracas de la CABA. Ambos grupos –Teatro Catalinas Sur y Circuito Cultural Barracas– son considerados pioneros del movimiento de teatro comunitario en Argentina.

Si bien con el paso de los años surgen nuevos grupos en diferentes barrios, el mayor auge se ubica a partir del año 2001 dado su fuerte despliegue a nivel nacional (Bidegain, 2007; Scher, 2010). Esto en parte se conecta (aunque no solo) con la crisis económica, política y social cristalizada el 19 y 20 de diciembre de ese año. La coyuntura expresada en

un contexto de crisis y exclusión social, suscitó que muchas personas se juntaran a trabajar conjuntamente para modificar su realidad inmediata. Emergieron múltiples formas de participación y organización barrial que instalaron diversos procesos, experiencias y modos posibles de “crear-junto-con-otros/as” y “pensarse-junto-con-otros/as”. Surgieron prácticas socio-comunitarias y socio-económicas que se orientaron a la resolución de necesidades sociales urgentes; en algunos casos promovidas por lógicas solidarias, autogestivas, asociativas, colaborativas; con modos de organización más dinámicos, dialógicos y horizontales. Tales prácticas –siguiendo a Fernández (2011)– generaron lógicas distintas de producción de la política así como transformaciones en las lógicas productivas de la subjetividad, ambas implicadas mutuamente. Así como también posibilitaron “la emergencia de nuevos sujetos sociales y nuevos espacios de construcción política” (Fernández, 2013, p. 158).

Este nuevo reordenamiento social produjo diferentes atravesamientos en el teatro comunitario, y condujo a que –frente a un contexto de ruptura del tejido social– se multiplicara la experiencia y desde ella se promoviera el fortalecimiento de redes vecinales y organizaciones barriales desde un enclave barrial y comunitario, pero con una repercusión a nivel nacional. Algunos grupos de teatro comunitario devinieron de “asambleas barriales”, por ejemplo. Ahora bien, como advertíamos antes, la expansión del movimiento no sólo responde a que sea un producto del contexto de crisis, más allá de esos atravesamientos. Cabe subrayar que dicha repercusión se debe principalmente al trabajo de promoción e impulso de los dos primeros grupos de teatro comunitario, quienes incentivaron entre los vecinos/as de diversas localidades la creación de nuevos grupos; transmitieron experiencias, intercambiaron ideas y acompañaron de cerca su creación y desarrollo (Chávez-Luna, 2017). Tal iniciativa también fue apoyada –tanto institucional como económicamente– por diversas entidades gubernamentales del país a nivel nacional y provincial.

Actualmente el movimiento de teatro comunitario cuenta con más de 50 grupos que están distribuidos en diferentes Provincias del país, integrados en cada caso por mínimo 20 personas hasta cientos de ellas. Todos están nucleados en la Red Nacional de Teatro comunitario creada en el año 2003 por los propios grupos que la integran. A su vez esta Red forma parte de la Red de Teatro en comunidad Latinoamericano y la Red Latinoamericana de

Arte para la Transformación Social, con quienes crea alianzas y propone un trabajo articulado para lograr objetivos comunes (más adelante volveremos a este tema).

### *Algunas características del teatro comunitario*

Aun cuando cada grupo de teatro tenga sus propias especificidades, todos comparten ciertas características que hacen parte de los principios que propone este movimiento social, cultural y artístico. De entrada podemos decir que se ubica por fuera de la órbita privada, comercial y mercantil, así como no tiene afiliaciones partidarias ni religiosas. Desde su surgimiento hasta ahora se autodefinir como un teatro de la comunidad para la comunidad, hecho de vecinas/os para vecinas/os. La creación de un nuevo grupo depende de la voluntad comunitaria y de la necesidad de vecinos/as de un barrio o un determinado territorio (sea en contexto urbano o rural) que –de forma autoconvocada y autogestiva– tienen el interés de reunirse, organizarse, comunicarse y expresarse a través del teatro (Bidegain, 2007). A su vez, es un espacio de “puertas abiertas” para cualquier persona que esté interesada en participar: no hay ningún tipo de restricción; no es requisito tener alguna habilidad, “talento”, o contar con experiencia previa (Scher, 2010). Es así que allí confluyen personas de diferentes edades, género, clase social, profesiones, ocupaciones, etc.

Los/as propios protagonistas conciben al teatro comunitario como una “celebración colectiva”, y esto incluye no sólo el encuentro con otros/as sino también el hecho de que se incentiva la producción social, cultural y artística incorporando la participación activa de los/as integrantes y su implicación en el grupo sin protagonismos individuales (RNTC, 2019; Scher, 2010). Todos/as forman parte de la creación de una obra, esto va desde el comienzo de su elaboración hasta la puesta en escena (con todas las tareas y decisiones que esto implique). La narrativa teatral no se inscribe en la esfera privada ni individual, por el contrario recupera la noción del “nosotros” y la memoria colectiva desde un abordaje territorial (Scher, 2010).

En cuanto a la forma de organización todos los grupos cuentan con un director/a – vecino del barrio– que conduce y orienta al grupo con cuestiones referidas a la producción artística y teatral, debido a que ha tenido un poco más de experiencia en ello (Chávez-Luna, 2017). No obstante se busca que –a través de relaciones más dialógicas y horizontales–

todos/as los integrantes sean partícipes de las decisiones que hacen a las cuestiones cotidianas del funcionamiento, organización del grupo, gestión de recursos, entre otros; y esto lo hacen por medio de comisiones de trabajo que favorece y facilita el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Los propios integrantes del grupo se organizan para autofinanciarse, gestionar recursos y garantizar el sostenimiento del grupo. Esto lo hacen a través de diversas estrategias que construyen de forma colectiva: los/as participantes dan un aporte económico (monetario o no); “pasan la gorra”, venden alimentos y/o productos en las funciones que realizan (libros, videos u otros materiales vinculados a su trabajo); e incluso en algunos casos reciben apoyo estatal y/o de instancias privadas sin que esto represente la pérdida de autonomía del grupo.

### **Pensar el teatro comunitario en clave de economía social y solidaria**

A partir de la investigación realizada hemos podido identificar que hay algunos elementos y características presentes en esta experiencia, que consideramos están en sintonía con los principios y valores que persigue la Economía Social y Solidaria. Es por ello nuestro interés de pensar el teatro comunitario en clave de Economía Social y Solidaria, además que creemos que algunos de esos aspectos son significativos y pueden aportar a este campo de trabajo. A continuación intentaremos dar cuenta de esto sin pretender abarcarlo todo en esta exposición.

#### *Un espacio autogestivo y asociativo, en el que todos/as tienen un lugar*

La propuesta del teatro comunitario se orienta por lógicas colectivas, autogestivas y asociativas, que está presente en todo lo que hacen. Sólo por mencionar algunas cosas, podemos identificar la manera en que se crea un grupo; la modalidad de trabajo, organización y gestión que plantea, en donde es fundamental la participación activa e implicación de todos/as sus integrantes; la producción colectiva para la creación y puesta en escena de las obras de teatro; el tipo de articulación que tiene con otros actores, entre otros.

Un aspecto a destacar es el hecho de ser un espacio abierto a cualquier persona que quiera participar sin que haya restricciones de por medio, ya que esto no necesariamente suele estar presente en otros espacios comunitarios o colectivos con características similares. Es esa apertura la que le permite constituirse en un colectivo heterogéneo y múltiple, que integra y trabaja desde la diversidad, lo plural e intergeneracional sin que esto de entrada represente un problema (más allá de que pueda o no generar algún tipo de dificultad). Los propios integrantes aprecian la heterogeneidad que allí se produce ya que potencia la construcción de otros modos de sociabilidad en donde las relaciones intergeneracionales son valoradas, favorece el dinamismo, intercambio y aprendizaje mutuo; así como enriquece el propio trabajo del colectivo. En relación a esto una participante explica lo siguiente:

en el teatro comunitario hay un lugar para todos los que se quieran acercar. Y vos acá podés encontrar personas de diferentes edades, son diferentes generaciones las que se encuentran en este espacio, y todas tienen un lugar. Eso es lo lindo. Y es lo lindo porque acá vos tenés un lugar. Y dejás de ser vos y pasás a ser un nosotros. Y ese nosotros involucra muchas cosas: actores, vecinos, gente rica, gente con pocos recursos económicos, gente que estudió, gente que no estudió, gente que labura más o labura menos... Acá son todos iguales haciendo cosas con el cuerpo, expresándonos. Para mí es mágico este lugar, es realmente mi lugar en el mundo (fragmento de una entrevista realizada a una mujer participante de un teatro comunitario).

### *Transformar lo personal para construir un sujeto colectivo*

La propuesta del teatro comunitario hace foco en la importancia de contribuir a la transformación de los sujetos y –junto con ello– aportar a transformar la sociedad. Entienden que el cambio personal no es un acto que se dé en solitario, pues siempre será desde la construcción con otros/as y desde el lazo social. En la medida en que las personas se van transformando al desarrollar su potencial creativo, al construir otro tipo de vínculo social y al ser parte de un grupo, se sientan algunas bases para generar un cambio colectivo que pueda tener repercusiones en la vida social; así como también, esto contribuye a crear un sujeto colectivo con capacidad para modificar su realidad.



Según explica la Red Nacional de Teatro comunitario “una de las facultades más mutiladas en el hombre [y la mujer] es su capacidad creadora y el permitir desarrollarla es un auténtico cambio personal, que genera modificaciones en la comunidad a la cual éste pertenece” (RNTC, 2019). Es por ello que hacen referencia a la capacidad de soñar, de crear y de poder desplegar la creatividad. Parten de la base que esto no es específico de algunas personas, por el contrario, todos tienen ese potencial y para desarrollarlo es necesario contar con un marco social que lo habilite y que promueva transformaciones personales. Es a través del arte y la cultura que “reconstruye y valora el saber de los vecinos, potencia su creatividad, para que ese desarrollo implique un modo activo de la comunidad, vivo, de pararse frente al mundo” (Scher, 2010, p. 65).

### *Transformar el barrio y la comunidad*

Esta experiencia teatral parte del reconocimiento de que el teatro siempre es social y político, afirmando en ello que el teatro y la política son inseparables. Esto en parte se expresa al buscar un anclaje y articulación con el territorio, aspectos que son medulares ya que su práctica no puede pensarse por fuera de un barrio, una comunidad o una localidad. A través de su trabajo intentan generar repercusiones en el territorio, sabiéndose parte de él: contribuyen a recuperar, resignificar y transformar el espacio público llenándolo de contenido político y haciendo de éste un espacio para todos/as; habitan los espacios de la comunidad e incluso aquellos que han dejado de ser habitados por las personas para recuperarlos en espacios comunes; las calles, plazas y parques son el principal escenario donde presentan sus obras; promueven y coadyuvan a afianzar los lazos sociales-vecinales; ofrecen diferentes actividades culturales y talleres artísticos abiertos a la comunidad; convocan a fiestas barriales e impulsan el encuentro entre vecinos/as.

Todas estas iniciativas tienen sustento en fomentar una idea del “nosotros”, por encima del “yo individual”. Y esto produce transformaciones en el espacio urbano o rural donde despliegan su práctica; incide en las formas de interacción social, favorece la sociabilidad, la producción colectiva, el fortalecimiento comunitario, la reconstrucción del tejido social, entre otros.

En línea con lo que hemos dicho comprendemos que el teatro comunitario es un movimiento de resistencia cultural. Su práctica recupera la identidad y la memoria cultural del país desde el contexto más próximo como es el barrio o la comunidad. En tal sentido reconstruye –a través de sus obras– los hechos históricos que marcaron a ese barrio, no sólo para mantener viva la memoria colectiva sino también para promoverlo como un espacio que genera cultura, con su propia historia, saberes populares y dinámicas específicas.

*Contribuir a resolver necesidades sociales y a garantizar derechos*

Los grupos de teatro comunitario coadyuvan a mejorar la calidad de vida no sólo de sus integrantes sino también de la comunidad en un sentido amplio. Hemos podido identificar que a través de las diferentes acciones que realizan aportan a resolver necesidades sociales de forma colectiva. En términos generales podemos decir que promueven relaciones sociales que se orientan por valores solidarios, recíprocos y cooperativos; incentivan el esparcimiento, la recreación, la fiesta, la celebración y el arte; recuperan los saberes populares y la memoria colectiva; favorece la producción de bienes comunes culturales; fomentan el encuentro con otros/as y la construcción colectiva; impulsan la participación, la autogestión y la asociatividad; exhortan la libertad de expresión y la creatividad de las personas; recuperan y resignifican el espacio público; fortalecen el lazo social y comunitario, entre otros. Asimismo, lejos de atesorar sus saberes o buscar fortalecerse sólo al interior de su grupo, socializan y expanden la experiencia adaptándola a las necesidades de cada lugar, favoreciendo con ello el aprendizaje colectivo y la producción grupal.

Esta propuesta de cultura popular y comunitaria trasciende a ser un mero espacio de esparcimiento o recreación. Entienden que el arte es una práctica elemental y agente potencial para la transformación social; en consecuencia arguyen que éste debería ser accesible para todos/as sin suponer que sea algo exclusivo de “los artistas”. Además argumentan que el arte y la cultura son derechos que deben tener todas las personas, por lo tanto luchan para que sean reconocidos y para que el Estado los garantice a través de políticas públicas.

Aun cuando no todos/as puedan tener esos derechos garantizados, el teatro comunitario acerca el arte y la cultura a los barrios y territorios donde trabaja, y esto lo hace

desde una perspectiva colectiva, comunitaria, autónoma y autogestiva; por fuera de la lógica del lucro y ganancia. Se consolida así en un espacio comunitario para el barrio en donde los/as vecinos pueden acceder al arte y la cultura.

*La experiencia “micro” deviene en “actor en red”*

Consideramos que así como el teatro comunitario contribuye a la construcción de un sujeto colectivo, también su apuesta está en que ese sujeto esté articulado y se piense en red con otros actores; es decir, hay una intencionalidad por constituir un actor en red. Este aspecto es sumamente interesante en tanto que sale de la lógica de “*gueto*” para pensarse junto con otros/as y construir a ese actor red que contribuya a la transformación social desde las más diversas maneras.

Constantemente promueven la vinculación con distintos actores sociales, colectivos, organizaciones, instituciones, etc., del barrio o a la comunidad a la que pertenecen. Tejen lazos para encarar proyectos comunes, favorecer la resolución de las necesidades sociales del barrio y promover los vínculos sociales. Es habitual que sean parte de actividades culturales, comunitarias y educativas promovidas por diversos actores no solo del propio barrio sino de otros. Presentan sus obras en escuelas, instituciones barriales y comunitarias, plazas, ferias del libro, Universidades, hospitales, etc. Participan activamente de eventos y campañas que atienden necesidades sociales.

Esa construcción del actor red también es hacia dentro del propio movimiento de teatro comunitario; se convoca a todos los grupos a consolidar un trabajo en red que les permita pensarse de forma conjunta e integral más allá de sus especificidades. Gracias a ello se ha fortalecido su propuesta, que ha estado vigente en el país desde hace más de tres décadas. Podemos ver entonces que en la Provincia de Buenos Aires existe la Red Regional Sur. A una escala nacional funciona desde el año 2003 la Red Nacional de Teatro comunitario que constituye una plataforma de intercambio, articulación, trabajo colectivo, apoyo y ayuda mutua. En esta red confluyen todos los teatros comunitarios del país, quienes presencialmente se reúnen en encuentros nacionales. Allí conviven diferentes miradas, la lectura de cada grupo, diferentes posturas, pero también aspectos que son comunes a todos.

El trabajo en red se propone también en una escala más amplia que incluso trasciende la frontera nacional. En relación a esto la Red Nacional de Teatro comunitario forma parte de la Red de Teatro en comunidad Latinoamericano y la Red Latinoamericana de Arte para la Transformación Social. Ambas trabajan para que se reconozca el arte como un derecho para todos/as y una herramienta de transformación social.

Todos estos entramados han favorecido que el teatro comunitario pueda enriquecerse como movimiento; compartir e intercambiar experiencias, información y saberes; generar propuestas conjuntas de trabajo y para pedir financiamiento, subsidios e impulsar políticas públicas encaminadas al fortalecimiento del colectivo y de la cultura popular. Entendemos que la potencialidad que tiene el trabajo en red –y el hecho de saberse un actor en red– le ha posibilitado pensarse en un proyecto más amplio que vincula tanto el nivel micro-barrial (donde tienen presencia cada uno de los grupos) como el nivel meso-nacional.

La articulación con diferentes actores a nivel internacional ha beneficiado que se propongan cambios colectivos a una escala mayor y no circunscribirse a una experiencia “micro barrial” o “micro comunitaria”. Junto con otros colectivos y movimientos que se orientan por valores similares se está trabajando arduamente para crear puntos de cultura; buscan que los parlamentos por ley declaren que lo que nace de la gente –desde el punto de vista artístico y cultural– sea apoyado y reconocido. Han logrado ampliar el presupuesto de los Ministerios de Cultura (en el caso de Argentina esto se ha visto afectado por la coyuntura política actual), y exigir que haya un porcentaje mayor del presupuesto Nacional de cada país para que en los territorios se formen redes y espacios culturales, así como se promueva el arte y la cultura popular-comunitaria (Chávez-Luna, 2017).

### *Dar la batalla cultural para modificar la realidad*

Como ya lo hemos señalado en otros trabajos (Chávez-Luna, 2017), el teatro comunitario apuesta por dar una batalla cultural reconociendo que ésta es una práctica de resistencia y una herramienta fundamental para general cambios en la sociedad. En consecuencia busca crear –desde el arte– otros sentidos y significaciones, otro tipo de relaciones sociales y otras subjetividades que cuestionen el statu quo, el sistema de valores

que promueve el sistema capitalista. Es así que interroga e interpela los diversos instituidos presentes en la sociedad, aquellos que aparecen como incuestionables y que funcionan como sentido común normalizador, abriendo la posibilidad de imaginar y crear otras formas de romper límites. Plantea una disputa a nivel ideológico al invitar que los espectadores problematicen sobre la situación que viven en sus contextos próximos, pero también a nivel nacional. Al respecto Edith Scher, directora del grupo de teatro Mate Murga, argumenta que

la transformación en la que el teatro comunitario trabaja es aquella que tiene que ver con sacudir los paradigmas que aparecen como inmutables, indiscutibles, construidos por la cultura, paradigmas que paralizan e impiden a las sociedades plantearse una vida que no se rija por esos parámetros, reglas que mutilan la capacidad de imaginar, de entusiasmarse, de pensar una vida que no acepte, mansa y resignadamente, esa cultura opresora tan hábil, tan artera, que logra presentarse como si fuera la mismísima y majestuosa naturaleza, ante la que no queda otra alternativa que rendirse, contemplar y aceptar. Por eso el arte no viene después en el orden de importancia, como para rellenar, complementar, compensar o emparchar. Por eso hablamos de arte y transformación social (Scher, 2010, p. 89-90).

El teatro comunitario es un espacio de subjetivación. Produce subjetividad, y ésta la entendemos como “las formas de habitabilidad del mundo, las formas, construidas colectivamente, de ser, de pensar, de sentir, en resumen, de vivir, y en la capacidad de instituir sentidos sobre esas formas” (Bokser, 2009, p. 465). En sintonía con lo que propone Fernández (2009), experiencias colectivas de este tipo –como es el teatro comunitario– resisten más al aniquilamiento de los lazos sociales y a la fragmentación del tejido social que instala la lógica capitalista. Con el despliegue de sus prácticas recrean, inventan y multiplican diversas modalidades que se orientan a construir lo común.

### **Algunas reflexiones**

A partir de lo expuesto hasta ahora nos interesa destacar algunos elementos del teatro comunitario que consideramos están en diálogo con el campo de la Economía Social y Solidaria. Según lo que hemos identificado el trabajo que realiza se orienta por otras lógicas y valores opuestos al sistema capitalista. Podemos analizar que propone otros modos de

relación con el mundo y con los otros que confrontan y ponen en cuestión la lógica del mercado, el cual conlleva a la mercantilización generalizada de la vida social, a la transformación de los sujetos en objetos y a subsumir las relaciones sociales a la forma de mercancía.

Se puede entender al teatro comunitario como un sujeto colectivo diverso, múltiple y plural. También como un movimiento social, cultural y artístico, que desde hace más de tres décadas ha logrado tener un lugar importante en la producción cultural de Argentina. No responde a un movimiento homogéneo ni lineal, sino que es un fenómeno muy heterogéneo y dinámico. Su propuesta cultural tiene una impronta social, comunitaria y vecinal (por fuera de la órbita comercial y mercantil) que promueve transformaciones sociales, económicas, subjetivas y culturales significativas en los lugares donde se desarrolla, siendo el/la vecino su actor principal. De allí que el vínculo y anclaje con el territorio (barrio, comunidad, localidad) sea fundamental.

Con este trabajo nos interesa destacar –y poner en valor– que el teatro comunitario es una organización de la Economía Social y Solidaria en tanto que contribuye a la reproducción de la vida de las personas en comunidad. Como mencionamos a lo largo de esta presentación, su propuesta de trabajo y el modo a través del cual desarrolla su práctica tiene implicaciones importantes entre las personas que allí participan, la comunidad y el territorio del cual forma parte; coadyuva a mejorar la calidad de vida de sus integrantes y de la comunidad en un sentido amplio; contribuye a resolver diferentes necesidades sociales y esto lo hace desde una perspectiva comunitaria y a través de satisfactores sinérgicos, los cuales actúan sobre un entramado de necesidades con un enclave a nivel territorial, barrial, comunitario. Su práctica favorece a garantizar el arte y la cultura como derechos, poniéndolos al alcance de las personas y de los barrios en donde participa; favorece la reconstrucción del tejido social y produce comunidad con otro tipo de relaciones que promueve valores solidarios, de ayuda mutua, colaboración y reciprocidad.

Los sentidos, subjetividades y prácticas sociales que produce el teatro comunitario tensan el sistema de valores instituidos en la sociedad. Es a través de una batalla cultural e ideológica que transforma las relaciones sociales con otros/as, con la comunidad y el espacio público. Ofrece condiciones para que las personas desarrollen y desplieguen su creatividad; para que imaginen otras realidades más allá de lo que aparece como único modo de ser y

hacer. Prioriza el trabajo y el beneficio común; recupera la noción de “colectivo” y del “nosotros/as” para disputar los sentidos y valores promovidos desde la lógica del mercado, la meritocracia y el beneficio individual.

Consideramos que el despliegue rizomático del teatro comunitario evidencia su fortaleza tras permanecer en el país hace más de tres décadas. Esto en parte responde a que ha sabido proponer un tipo de articulación y trabajo en red con todos los grupos que forman parte de este movimiento; pero también con diferentes actores, instituciones, organizaciones del barrio; al igual que con otros actores e instancias de mayor alcance a nivel regional, nacional e internacional (Red Regional Sur, Red Nacional de Teatro comunitario, Red de Teatro en comunidad Latinoamericana, Red Latinoamericana de Arte para la Transformación Social, entre otros). Sin duda alguna el trabajo en red ha sido una fortaleza significativa que le permite constituirse en un movimiento de resistencia cultural frente al avasallamiento del sistema capitalista.

Desde la Economía Social y Solidaria es interesante reflexionar cómo este tipo de experiencias que comienzan con una práctica a nivel micro, pueden llegar a tener repercusiones más amplias (y en distintos niveles) que posibiliten un alcance mayor. Como podemos observar en esta presentación, el teatro comunitario comenzó con la creación de un grupo en el año 1983, saliendo de un proceso de violencia sin precedentes como lo fue la última dictadura militar. Con el paso del tiempo nacieron más grupos, siendo hasta ahora un poco más de 50 distribuidos a lo largo de todo el país. Ahora bien, ese despliegue no fue casual ni azaroso, hubo una intencionalidad fomentada por los dos grupos pioneros del teatro comunitario para hacer de éste un movimiento de resistencia cultural a nivel nacional. Es por ello que destacamos la importancia de saber acompañar este tipo de experiencias; de fomentar la articulación y el trabajo en red, salir de la lógica de “gueto” para vincularse y trabajar en conjunto con diferentes actores fortaleciéndose de ese intercambio.

Entendemos que el hecho de que el sistema capitalista sea hegemónico alude –entre otras cosas– a que produce una sociedad y una cultura que instituye valores sociales, sentidos, significaciones e imaginarios sociales, que son afines al sistema; de allí que la dimensión simbólica y cultural cobre enorme relevancia para su funcionamiento y hegemonía. Al respecto, si la Economía Social y Solidaria se fundamenta en principios que proyectan la transformación de otro sistema económico y social, necesariamente debe considerar la

importancia de que se produzcan otro tipo de subjetividades y otros sentidos en la sociedad que estén en sintonía con esos basamentos.

En relación a lo anterior entendemos que la disputa al sistema hegemónico no sólo debe apuntar a la estructura, el sistema. La batalla debe ser también cultural, en donde se instituyan sentidos, significaciones y valores simbólicos que permitan desnaturalizar los imaginarios sociales que son funcionales al sistema capitalista y que posibiliten la producción de otro tipo de sociedad y otras subjetividades. En la medida en que cambian las mentalidades y las sensibilidades, también cambia el sistema de valores posibilitando instituir otras prácticas que favorezcan la transformación social. Es aquí donde encontramos en el teatro comunitario un aporte significativo para la Economía Social y Solidaria. Además, que es un espacio socio-comunitario cuyas prácticas contribuyen a la reproducción de la vida de las personas y de la comunidad, pudiendo inscribir esta experiencia como una experiencia económica y en total sintonía con la Economía Social y Solidaria.

Para finalizar, en una ciudad como Buenos Aires que experimenta de manera constante una transformación urbana, el derecho a la ciudad –como dijera David Harvey– queda subordinado a la lógica del mercado de la vivienda, del *boom* y especulación inmobiliaria que se promueve desde la dinámica capitalista; y que absorbe gran capital de excedente a través de la construcción de centros urbanos, viviendas, edificios, etc. Vemos a diario cómo se modifican los barrios bajo el nombre del progreso, bajo la idea de mejorar y renovar el espacio público, expulsando con ello personas, eliminando pequeños comercios, aniquilando las dinámicas que se producen en los barrios así como los vínculos sociales. Contrariamente el teatro comunitario pone en el centro la vida y la reproducción; otorga otros sentidos desde los cuales afirma que la ciudad y el espacio público es un lugar que debe ser para todos/as.

## **Bibliografía**

- Bidegain, M. (2007). *Teatro Comunitario. Resistencia y transformación social*. Atuel.
- Bokser, J. (2009). El teatro y la producción de subjetividad [Memorias del I Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVI Jornadas de



Investigación Quinto Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (464-466)].  
<https://www.aacademica.org/000-020/12.pdf>

Chávez-Luna, L. (2014). *Producción de significaciones y prácticas sobre la participación social de niños, niñas y adolescentes. Estudio de caso en una biblioteca popular de una Ciudad del sur del Conurbano Bonaerense* (Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires).

Chávez-Luna, L. (2017). El movimiento de Teatro Comunitario en Argentina: del Grupo de Teatro Catalinas Sur a la Red Nacional de Teatro Comunitario, en Coraggio (Ed.), *Miradas sobre la Economía social y solidaria en América Latina* (pp. 319-335). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Coraggio, J. L. (2010). Pensar desde la perspectiva de la economía social, en Cittadini, Caballero, Moricz y Mainella (Comps.), *Economía social y agricultura familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* (pp. 29-106). Ediciones INTA.

Coraggio, J. L. (2011). Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria, en Acosta y Martínez (Eds.), *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital* (pp. 345-406). Abya Yala-FLACSO.

Fernández, A. M. (2009). Las diferencias desigualadas: multiplicidades, invenciones políticas y transdisciplina. *Nómadas*, 30, 22-33.

Fernández, A. M. (2011). *Política y subjetividad: asambleas barriales y fábricas recuperadas*. Tinta Limón.

Fernández, C. (2013). Antecedes e historia del teatro comunitario argentino contemporáneo. Los inicios de un movimiento. *AISTHESIS*, 54, 147-174.

Red Nacional de Teatro Comunitario (RNTC) (2019). Recuperado de <http://teatrocomunitario.com.ar>

Scher, E. (2010). *Teatro de vecinos de la comunidad para la comunidad*. Argentores.

## EL CONSUMO EN ÁMBITOS AUTOGESTIVOS: EL POTENCIAL INTEGRADOR DEL TRUEQUE Y LAS FERIAS CULTURALES

Fabiana Leoni<sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo propone una mirada de las transformaciones que asume el consumo en ámbitos autogestivos, tomando como referencia la experiencia de los sectores populares en las redes del trueque en el contexto de la crisis del 2001, como así también los cambios y las prácticas propios diferentes sectores sociales. Se indaga en torno a los elementos determinantes que favorecen u obstaculizan la participación de los diversos sectores sociales en los ámbitos autogestivos, a partir de las distintas prácticas de consumo que asumen.

Se identifican las trayectorias de participación de sectores medios y populares en ámbitos autogestivos de consumo, en particular en las redes del trueque desde su inicio hasta la actualidad y en las ferias autogestivas culturales conformadas en la última década.

Asimismo, se define el concepto de autogestión asumido y a partir de este se caracterizarán tanto los ámbitos de trueque como las ferias autogestivas culturales, identificando los sectores participantes y sus modos de funcionamiento.

Por último, referimos de los tipos de consumo implementados por diferentes sectores sociales en los ámbitos autogestivos, dando cuenta del potencial integrador que poseen dichos ámbitos, como así también identificaremos las condiciones de participación que ellos ofrecen. Esbozaremos también las posibilidades de apropiación diferenciada de los componentes simbólicos y políticos del consumo, junto con las motivaciones de participación de cada sector en la medida que operan para favorecer la permanencia o el alejamiento de esos ámbitos.

---

<sup>1</sup> [fableoni@yahoo.com.ar](mailto:fableoni@yahoo.com.ar), Instituto de Ciencias de la Universidad de General Sarmiento.

**Palabras clave:** Consumo, autogestión, trueque.

## **Introducción**

En el transcurso de las últimas décadas han surgido y se han ido transformando diversos ámbitos autogestivos de consumo. En ellos se combinan una multiplicidad de intercambios nucleares para la vida social que no son comprendidos dentro la lógica de valoración del capital, y por ello dan lugar a la construcción e implementación de prácticas socio económicas alternativas a las hegemónicas con un fuerte componente de integración social.

Varios son los autores que coinciden (Kessler, 2014; Benza y Heredia, 2012) en la identificación de una recuperación económica y social diez años después de la crisis del 2001 en nuestro país. Sin embargo, el impacto de la crisis, reflejado en los índices de medición de la pobreza y desigualdad siguen señalando que más allá de una coyuntura favorable, la estructura social argentina continuó mostrando una alta desigualdad que se vuelve a profundizar a partir de la coyuntura de los últimos años.

Las experiencias de consumo “alternativo”, ya sean surgidas como prácticas racionales y en particular las más compulsivas como estrategias frente a las diferentes crisis, espejan diversos cambios sociales. Si entendemos que el consumo constituye un proceso que posibilita a los grupos sociales tornar comprensible el mundo que los rodea, este se transforma en una experiencia sociocultural subjetiva que los individuos y los grupos emplean para validar o crearse a sí mismos, diferenciarse de otros y para establecer formas de pertenencia y estatus social (Milanesio, 2014). Es por ello que el consumo integra elementos de intercambio simbólico y político, y en sus diversas tipologías asume el potencial de afectar el vínculo entre sectores sociales.

La experiencia del trueque a finales de los años 90, con la participación de sectores populares y sectores medios en un mismo ámbito autogestivo de consumo, permitía proyectar algunos niveles de integración entre sectores, ya que la oferta de un ámbito común de participación, reduciría parcialmente la distancia social entre un sector y otro. Pero observamos que las fluctuaciones del contexto económico y en particular las crisis que se

sucedieron de aquella época hasta la actualidad,<sup>2</sup> afectan y modifican el modo de consumo y por lo tanto el modo de participación de estos sectores en los ámbitos autogestivos, como así también su capacidad de integración social.

Esto transparenta las distintas motivaciones y el capital socio cultural con que cuenta cada sector a la hora de asumir distintos tipos de consumo. A su vez, pone de manifiesto en qué medida cada sector puede sostener o no las condiciones de participación que cada ámbito autogestivo le demanda.

Este trabajo indaga sobre las condiciones de sociabilidad que ofrecen los ámbitos autogestivos y cuáles son los elementos más determinantes a la hora de favorecer u obstaculizar la participación de los diversos sectores, a partir de las distintas prácticas de consumo que asumen en diversas coyunturas. Es decir, ¿es la propia dinámica del consumo asumido por los distintos sectores sociales ante las crisis o son las condiciones de participación que imponen los ámbitos autogestivos, los que favorecen u obstaculizan la apropiación de un ámbito de integración donde se reducen las desigualdades?

Para responder esta pregunta, buscamos identificar las trayectorias de participación de sectores medios y populares en ámbitos autogestivos de consumo, en particular en las redes del trueque desde su inicio hasta la actualidad y en las ferias autogestivas culturales conformadas en la última década.

En el segundo apartado, definimos el concepto de autogestión asumido y a partir de éste se caracterizará tanto los ámbitos de trueque como las ferias autogestivas culturales, identificando los sectores participantes y sus modos de funcionamiento. En relación a las experiencias de trueque tomamos como referencia principalmente las comprendidas en el marco del ex-General Sarmiento. En relación a las ferias nos focalizamos en dos experiencias locales, la Feria Paseo Cultural Ninsei (San Miguel) y la FeriUNGS (Malvinas Argentinas).

En el tercer apartado damos cuenta de los distintos tipos de consumo de los sectores populares y medios en los ámbitos autogestivos, poniendo de relieve el potencial integrador que poseen, e identificando las condiciones de participación que ofrecen. Esbozamos también

---

<sup>2</sup> La crisis 2001-2002, ha sido uno de los períodos históricos de mayor inestabilidad social, económica y política de nuestro país. No obstante, luego de un periodo de crecimiento económico (2003-2012), se identifican nuevamente indicadores de aumento de la pobreza y de restricción al consumo para sectores medios y populares, como consecuencia de la reorientación económica y social de la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos.

las posibilidades de apropiación diferenciada de los componentes simbólicos y políticos del consumo, junto con las motivaciones de participación de cada sector en la medida que operan para favorecer la permanencia o el alejamiento de esos ámbitos.

En las reflexiones finales se presentarán algunas conclusiones y las contradicciones entre las potencialidades y los alcances reales de estos ámbitos, señalando a su vez variables pendientes de análisis tales como el rol transversal de la mujer en estos ámbitos.

### **Ámbitos autogestivos de consumo: el trueque y las ferias culturales**

De manera más general podemos definir la autogestión como “la constitución y funcionamiento de instituciones o comunidades basadas en la autonomía, en la capacidad de decisión de las personas”.<sup>3</sup> En las prácticas económicas la autogestión refiere a la propia gestión de los trabajadores sobre su unidad de trabajo, desarrollando su propia organización del proceso de trabajo y adoptando formas no jerárquicas de organización. La autogestión por tanto implica que los trabajadores colectivamente deciden, definen y llevan a la práctica todo aquello que compete a su trabajo sea en la producción, sea en la oferta de servicios y en el desarrollo y estructuración de ámbitos de intercambio (Fallacara, 2013).

Diversas son las formas que asume este modo de organización de la producción, comercialización e intercambio. En este caso, nuestro interés se dirige particularmente a la experiencia del trueque que surge en nuestro país en 1995, se instala con rasgos de masividad a partir del 2001 y subsiste hasta el presente con diversas características. Como así también a dos experiencias de ferias culturales autogestivas, sobre las que daremos cuenta de sus características principales, la Feria Cultural Ninsei (vigente en la actualidad) y la experiencia

---

<sup>3</sup> Ver Sarasua y Udaondo (2004): “El término euskérico *autoeraketa* sugiere una concepción amplia de la autogestión: es la constitución-organización autónoma, creada desde la autonomía y creadora de autonomía. Llamaremos, pues, *autoeraketa* o autogestión a la constitución y funcionamiento de instituciones o comunidades basadas en la autonomía, en la capacidad de decisión de las personas”. Esta afirmación conduce a utilizar el concepto autogestión de manera indiscriminada, desvirtuando el rigor y la intensidad del concepto. De hecho, casi en cualquier ámbito se puede, de algún modo, reclamar la condición auto gestionada. “En su concepción a nivel micro, puede entenderse que la autogestión es una fórmula de organización que puede ser utilizada en cierta medida por cualquier sistema social. Pero si aplicamos el concepto de autogestión a cualquier realidad que tenga algún ámbito de autonomía, el concepto puede perder su poder de designar realidades cualitativamente diferentes y transformadoras”. Sin embargo, desde nuestra perspectiva se trata “(...) de un amplio paradigma que basándose en la capacidad de decisión de personas y comunidades, enlaza todos los ámbitos de la vida social (educación, política, economía, movimientos sociales, cultura) mediante el hilo de la capacidad de decisión autónoma”.

de la FeriUNGS (que tuvo lugar en el periodo 2014-2015). El interés puesto en estos ámbitos elegidos reside en que en ellos la cercanía entre consumo y producción, ya sea porque coinciden en un mismo ámbito o porque tienen una estrecha vinculación.

En los casos analizados la autogestión remite a prácticas y dinámicas por las cuales las/os feriantes/prosumidores deciden colectivamente, y en una posición de igualdad y horizontalidad, conformar un espacio de intercambio, eligiendo y decidiendo entre todos/as (a través de diferentes mecanismos), todo aquello que compete a la organización de la actividad (días y horarios en que se llevará adelante, lugar donde se desarrollará, forma de estructurar y distribuir el uso del espacio, condiciones y requisitos para participar en la misma, modos de difusión, etc.). En definitiva, autogestión significa que las/os feriantes/prosumidores de manera colectiva definen y llevan a la práctica todo aquello referido a la conformación del espacio sin recibir órdenes y normativas impuestas por algún ámbito gubernamental y sin delegar las decisiones y medidas a llevar adelante.

*El trueque: caracterización, sectores sociales participantes y modos de funcionamiento en diferentes contextos económicos*

El surgimiento del trueque en Argentina tiene lugar en el año 1995 y se comprende como una respuesta de un sector de la sociedad que se enfrentaba a un proceso de empobrecimiento y exclusión social, consecuencia de una creciente desocupación y precarización laboral. Tal como lo expresa Primavera, “se trata de una iniciativa del naciente sector de los “nuevos pobres” para retardar su alejamiento del tablero del juego del mercado formal y el proceso consecuente de exclusión social que le sigue indefectiblemente” (Primavera, 1999).

Este fenómeno, que fue analizado como una estrategia económica y social propia de las clases medias en descenso, mostró hacia el inicio del nuevo siglo una fuerte expansión hacia los sectores populares en el contexto de la crisis del 2001 (González Bombal, 2002). Su difusión a través de medios masivos de comunicación contribuyó a que el trueque se convirtiera, en el transcurso del 2001, en una práctica ampliamente adoptada por los sectores populares expulsados del mercado laboral, que no solo permitía satisfacer determinadas

necesidades materiales básicas, sino también el reconocimiento y desarrollo de capacidades que no eran valoras en dicho mercado.

La práctica del trueque por parte de los sectores populares mostró, desde sus inicios, una distancia respecto a la impronta “ideológica” con la que fue creada<sup>4</sup> o la que predominó en el funcionamiento de los nodos en los cuales era mayoritaria la participación de los sectores medios. Esa impronta ideológica puede ser sintetizada en las implicancias de la figura del prosumidor, siendo ésta la expresión de uno de los principios más relevantes de esta práctica de intercambio. En ella se buscaba resumir la doble función constitutiva de los individuos intervinientes en el trueque. Haciendo uso de una terminología propia de la práctica del trueque, podemos observar que la noción de prosumidor intenta diluir la diferencia entre “trabajador” (sujeto) y “producto” (objeto) porque los prosumidores aspiran a mantener la experiencia directa y simultánea de ser productores de lo que ofrecen y consumidores de lo que obtienen en dicho intercambio, la recuperación del vínculo entre producción y consumo apunta a establecer un criterio regulador que resista la fuerza de abstracción del equivalente general (dinero).

En el contexto de la crisis del 2001, la mayor parte de los sectores populares se insertaba en las redes de trueque motivados casi exclusivamente por la necesidad de acceder al consumo que les permitiera satisfacer las necesidades primarias básicas de su hogar. Esta estrategia económica fue considerada una de las pocas con las que contaban los habitantes de dichos barrios por fuera de los programas sociales alimentarios vigentes, colocándolos en un lugar protagónico frente a sus necesidades, tomando decisiones que habitualmente corresponden al Estado o al Mercado. Como respuesta al dramático proceso de empobrecimiento que vivió gran parte de la población argentina, el trueque se expandió ofreciendo una alternativa solidaria a las posibilidades de consumo de los sectores de menores recursos. En este contexto las prácticas se fueron diversificando, debilitando la impronta de la figura del prosumidor haciendo cada vez más visibles las diferentes estrategias

---

<sup>4</sup> “El ‘grupo fundador’ o como se los llama frecuentemente ‘los ideólogos’ son el centro de irradiación de esta usina de sentidos que se materializa en cursos de capacitación, intercambio de modelos con otros países, registros de experiencias en escritos, artículos y difusión en los medios de comunicación (...) El grado de inmersión discursiva que llega a generar una convicción ideológica parece estar directamente relacionada con el grado de cercanía a este centro de irradiación: básicamente en los nodos de Capital Federal. Sin embargo, esta impronta ideológica que nos habla de un nuevo estilo de vida parece ir debilitándose a medida que nos alejamos del centro y que aumenta la necesidad con la que la gente se acerca a esta práctica y hace de ella ‘un trabajo más’ o directamente un mecanismo para la supervivencia” (González Bombal, 2002).

que permitieran satisfacer las necesidades de consumo postergando la producción. De modo que el intercambio de ropa usada, elementos hogareños en desuso saturó la oferta y cambió la dinámica porque tergiversó los supuestos sobre los que se basaba la metodología de intercambio, por consiguiente, agotó las posibilidades que mostró inicialmente el trueque para estos sectores.

Por otra parte, como consecuencia de la crisis del 2001, la incorporación masiva de sujetos a las redes de trueque alteró, y perjudicó, el desarrollo inicial de esta experiencia en los barrios populares y dio lugar a la falta de control social, a la desconfianza, al surgimiento de conductas especulativas, entre otras cosas. Esto afectó primordialmente el crecimiento más coherente y progresivo que inicialmente tuvieron estos nodos, restó incentivo a la participación y, como resultado final, provocó el alejamiento de la mayor parte de los socios. No obstante, se hizo muy difícil diferenciar cuáles han sido los factores que determinaron el alejamiento de los sectores populares de esta experiencia, ¿fue una consecuencia de la crisis económica y social del país? ¿Ha sido producto de la crisis endógena de este sistema? ¿O respondió a características propias de este sector social? El efecto final de este proceso muestra que sólo permanecieron en los nodos aquellos que lograron apreciar las potencialidades que tenía el trueque como emprendimiento autogestivo, la importancia de los intercambios solidarios y el impacto social que esta experiencia produjo en sus relaciones (Leoni, 2011). Muchos de estos aprendizajes quedaron impregnados en sus prácticas económicas y latentes para ser desplegados ante nuevas situaciones de crisis.

El periodo de reactivación de la economía que tuvo lugar a partir del 2002 profundizó la invisibilización de la práctica del trueque. Por un lado afectado por el progresivo incremento del acceso al mercado de trabajo y al consumo estimulado por políticas públicas.<sup>5</sup> Por otra parte, así como los medios de comunicación incidieron en estimular la participación masiva, en la medida en que el trueque perdió relevancia para los medios de comunicación, las experiencias que se mantuvieron a través del tiempo dejaron de ser visibles para amplios sectores de la población, y por lo tanto el “trueque desapareció” del imaginario colectivo.

---

<sup>5</sup> “(...) tengo trabajo, ya no necesito del trueque”, “(...) te acordás cuando íbamos al trueque?... no teníamos ni para comer...” Estas son algunas de las frases escuchadas frecuentemente entre mujeres participantes de los grupos de formación del Programa EnAcción de la Fundación Actuar Hoy, en Los Polvorines, y las asistentes al curso de formación para referentes comunitarios en la Escuela de Formación Profesional 401 de Tierras Altas, Malvinas Argentinas, en referencia a las transformaciones de su contexto económico familiar (testimonios que datan del 2007-2009).



Sin embargo, y a pesar de esta suerte de invisibilidad, hubo mercados y monedas sociales que se mantuvieron en diversos lugares del país, con mayor o menor vitalidad, impulsados arduamente por la práctica cotidiana de muchos de los que siguieron aportando a esta forma de organización de la producción y del consumo. Entre los más visibles las experiencias de Venado Tuerto,<sup>6</sup> en Florencio Varela,<sup>7</sup> en varios lugares de la provincia de Córdoba, entre otros más.

La segunda década del siglo XXI estuvo marcada por un progresivo deterioro de las condiciones de vida, aumento del desempleo, caída del salario real y aumento de la pobreza. Estos elementos permiten comprender el resurgimiento de la práctica del trueque que, sumado a la nueva exposición en medios sociales y redes, instala desde el imaginario social una vuelta al trueque. Es así que la reactivación de esta práctica de intercambio vuelve a mostrar su cara más visible asociada casi unidireccionalmente a la pobreza.

Volver al trueque me hizo acordar a lo que vivimos en el 2001, la plata no alcanzaba e íbamos siempre a los clubes, todavía me acuerdo de los créditos que nos servían para comprar comida y ropa. Es muy triste tener que volver a eso, más allá de que me sirve a mí y también puedo ayudar a otros, no es una buena noticia (Mariana, comunicación personal, 2017).<sup>8</sup>

En la medida en que la crisis económica se profundiza y se agrava a partir del 2016 las diferentes prácticas de intercambio se incrementan. Los rasgos de masividad que asumen las vuelven a instalar en el ámbito público, haciendo evidente la distancia entre la forma y las pautas que regulan los intercambios actuales con la propuesta de la red del trueque iniciada por sectores medios en 1995.

La expansión de grupos de trueque en redes sociales es un fenómeno de enorme trascendencia. Esta práctica de intercambio entre sectores populares comenzó a expandirse y a adquirir visibilidad a partir del 2016 y el crecimiento fue vertiginoso. En el caso particular de Todas Unidas Cambio x Mercadería, nació en agosto del 2016, con la participación de

---

<sup>6</sup> Grupo de economía naturalista. Creado en noviembre de 1999 en la ciudad de Venado Tuerto, llega a tener en la crisis económica del 2001 más de 1.500 familias participando y cumple una importante función de paliar la falta de circulante y de ayudar a que esas familias intercambien bienes y servicios. En mayo del 2011, contaba con unas 100 familias participando y tres ferias que se realizaban semanalmente.

<sup>7</sup> Club de Trueque en el Museo Hudson.

<sup>8</sup> Mariana tiene 41 años, es ama de casa e integrante del grupo de *Facebook* Cambio por Mercadería San Miguel.

cinco personas, en muy poco tiempo eran 600 las mujeres que participan de los encuentros y 30.708 miembros que forman parte del grupo. Esta experiencia se fue multiplicando y son numerosos los grupos existentes y los puntos de encuentros, tanto en el conurbano bonaerense, en la ciudad de Buenos Aires como en distintos grupos del país. Entre los grupos más difundidos encontramos Todas Unidas Cambio x Mercadería (San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz), Trueque!! Sin dinero sólo por alimentos (zona sur), Trueque sin dinero solo por alimentos (Laferrere, González Catán, Isidro Casanova), entre otros.<sup>9</sup> Como dato final, sólo en el primer semestre del 2019 se registró la creación de 48 grupos de *Facebook* en la zona metropolitana de Buenos Aires que se dedican al trueque.

En todos los casos se trata de grupos integrados exclusivamente por mujeres. Las reglas sobre los intercambios permitidos están claramente establecidas y se publican en la portada del grupo *Facebook*. Éstas refieren al compromiso de sostener lo acordado, las especificaciones sobre lo solicitado (tipo de productos, marcas, cantidades, etc.), sanciones ante comentarios inapropiados, etc.

La dinámica consiste en que una vez efectuado el primer contacto a través de la red social, cada una sube fotos y descripción de los productos que ofrece y cuáles son los que demanda. Una vez acordado el intercambio, se produce un encuentro y el consecuente trueque directo. Los encuentros de intercambio generalmente se producen en algún espacio público donde todos los integrantes pueden asistir, en un día de la semana preestablecido, donde se realizan intercambios preacordados o nuevos. También puede suceder que se realicen de manera privada concretando el encuentro en algún lugar público.

En este nuevo contexto, las redes sociales resultan ser las protagonistas. Los espacios de intercambio son virtuales, y se desarrollan en grupos de *Facebook*<sup>10</sup> que son el primer punto de contacto. A partir de allí la dinámica de acuerdos se establece a través de una aplicación de mensajería para teléfonos celulares ampliamente extendida, el *WhatsApp*. Esto agiliza la exploración de productos disponibles y da la opción de personalizar los vínculos,

---

<sup>9</sup> <https://diarioelsol.com.ar/2018/11/27/llego-el-canje-un-fenomeno-que-va-creciendo-todos-los-domingos/>  
[https://www.unosantafe.com.ar/calzados/todas-unidas-mujeres-canjean-ropa-por-mercaderia-en-villa-hipodromo-08232017\\_B1f4IigLvQ](https://www.unosantafe.com.ar/calzados/todas-unidas-mujeres-canjean-ropa-por-mercaderia-en-villa-hipodromo-08232017_B1f4IigLvQ)

<https://www.diariopopular.com.ar/general/el-trueque-se-vuelve-imponer-el-conurbano-n315269>

<sup>10</sup> *Facebook* Cambio x Mercadería, que tiene casi 30.000 miembros que canjean online los productos que luego entregan personalmente en San Miguel.

mientras que reduce los tiempos reales de encuentro, configurando una nueva modalidad a partir de las posibilidades y límites propios de este medio.

### *Las ferias autogestivas culturales: caracterización y dos experiencias territoriales*

¿De qué hablamos cuando nos referimos a las ferias? En principio, afirmamos que se denominan así a aquellos espacios públicos donde se establecen puestos de artesanías, ropa, frutas y verduras, y otros productos, en forma semifija (Gorbán y Busso, 2003). Considerando la amplitud de esta definición, que abarca una multiplicidad de experiencias, identificamos las ferias autogestivas, muchas de las cuales han ido conformando un entramado que articula una diversidad de prácticas y experiencias que se caracterizan, principalmente, por un fuerte vínculo con valores solidarios y de cooperación y el propósito de construir una forma alternativa de producir y consumir.

Las ferias autogestivas no se enmarcan ni dependen de ninguna institución estatal, ya sea municipal, provincial o nacional. No se organizan bajo ningún reglamento impuesto desde afuera, siendo los propios feriantes los que establecen las normas de su funcionamiento tomando las decisiones que competen a este espacio de manera horizontal y democrática. Esta característica aparecerá como un valor central en la definición que otorgan los propios feriantes de estos espacios.

En los casos analizados, vemos que se conformaron a partir de iniciativas colectivas, en uno de ellos se trata de un grupo de ciudadanos de la comunidad (Feria Ninsei) y en el otro, los miembros del Consejo de Administración (Fundación de la Universidad Nacional de General Sarmiento). Ambos movilizados no solamente por la intención de promover el intercambio comercial sino, y especialmente, intercambios culturales en los cuales el trabajo aparece como eje central y estructurador de la dinámica de los espacios de encuentro, asumiendo identitariamente el trabajo artesanal.<sup>11</sup> De modo que el hilo conductor que nos

---

<sup>11</sup> Para que un producto sea considerado artesanal se debe haber transformado el material virgen, a partir de la ejecución de al menos dos técnicas y debe intervenir y predominar el trabajo manual (por sobre la máquina). Ello supone que cada producto es único y no existe el trabajo industrializado ni en serie. Por su parte, mientras que las manualidades no aplican a la materia prima la cantidad de técnicas necesarias para que se transforme radicalmente la materia prima, los productos industrializados arriban a la transformación de la materia prima, pero es la maquinaria la que prevalece en dicho proceso (Busso, 2011).

permite reconocerlas es la conformación de un espacio cultural para la producción y el consumo en su más amplia definición.

Si bien la producción artesanal y la forma en que se estructuran y organizan son rasgos que las caracterizan y definen, también lo es la forma que adquiere en ellas el consumo. En las ferias autogestivas culturales, el mayor objeto de consumo no son los productos que se ofrecen, sino la totalidad de su propuesta, es decir, la feria en sí misma es el objeto de consumo. Su relevancia y valor específico reside en la oferta de espacios de encuentro en los cuales se refuerzan los lazos sociales a partir de los cuales se propone afianzar y expandir una cultura de la solidaridad, la cooperación y la reciprocidad. Otra de las características que presentan refiere a su permeabilidad en relación a su contexto de referencia, es decir, a cómo se van incorporando demandas en torno a temáticas que tienen que ver con los cambios sociales, con nuevos intereses, con preocupaciones o con la definición de problemáticas que las interpelan como sujeto político.

Nos centraremos, entonces, en dos experiencias de comercialización e intercambio desarrolladas en los Municipios de San Miguel y Malvinas Argentinas que asumen las características mencionadas, y nos acercaremos a ellas incorporando la palabra y la mirada de los integrantes de estas experiencias.

### *Feria Paseo Cultural Ninsei*

Esta feria fue organizada inicialmente en conjunto por varias instituciones, la Mutual de Servicios Culturales NINSEI, la Escuela de Reforestación, la Dirección de Medio Ambiente e Industria de San Miguel y las Agencias de Extensión Urbano Norte y Oeste de la Estación Experimental Agropecuaria AMBA del INTA. Este espacio de intercambio directo se propuso fortalecer los vínculos entre pequeños productores de la agricultura familiar urbana y la comunidad local promoviendo un comercio justo y una alimentación saludable y consciente, mediante la oferta de productos agroecológicos y elaborados bajo buenas prácticas. Los visitantes pueden acceder a plantines de hortalizas, aromáticas, plantas ornamentales, árboles nativos, compost, miel, huevos y productos elaborados como panificados, salamines, quesos, conservas y dulces. Asimismo, el espacio cuenta con la

participación de artesanos, cuyo aporte diversifica la oferta de productos al incluir encuadernación artesanal, objetos en vidrios reciclados, filtros para agua en cerámica artesanal, muñecos y accesorios infantiles, indumentaria de diseño, entre otros.

La feria es percibida por sus organizadores como una “feria de transición, que de acuerdo a como va evolucionando la información o se va comprendiendo lo que pasa en la sociedad va mutando la propuesta” (Claudia, comunicación personal).<sup>12</sup>

La feria se encuentra integrada a una serie de propuestas artísticas programadas, ideales para disfrutar de una jornada cultural en familia, tales como muestras de artistas locales (música, *clown*, teatro), lecturas de cuentos y espacios de expresión artística para todas las edades. También se brindan talleres de alimentación consciente (veganismo, naturismo), charlas de sobre comercio justo basadas en los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).

### *FeriUNGS*

La FeriUNGS fue una iniciativa de la Fundación de la Universidad Nacional de General Sarmiento (FUNAS) a través de la cual se propuso generar condiciones óptimas para favorecer, enriquecer y fortalecer el trabajo de artesanos y emprendedores, como así también las diferentes instancias de intercambio (entre sí, con el ámbito universitario y con la comunidad en general) y el desarrollo de saberes construidos y consolidados a partir de los vínculos establecidos. Esta funcionó fundamentalmente en los años 2014 y 2015.

Este ámbito de intercambio dio centralidad a la valoración del trabajo<sup>13</sup> y al consumo como un acto social y político, considerando las elecciones de los sujetos por un modelo de producción y no otro y la autogestión a partir del establecimiento de lazos entre las propias experiencias, que contiene y contribuye a la sostenibilidad de los emprendimientos.

En sus inicios, dicho espacio se proponía desarrollar una serie de actividades complementarias, articuladoras y enriquecedoras de las prácticas de intercambio. Se buscó

---

<sup>12</sup> Claudia, 60 años, artista plástica, es una de las organizadoras de la Feria Cultural Ninsei.

<sup>13</sup> Entrevista realizada a Chirizola Silvia, Presidenta de la FUNAS en el periodo 2011-2016.

que la FeriUNGS, se instalara como un ámbito de capacitación y formación económica, política y social, en base a la cooperación y reciprocidad de saberes, tanto para productores como para consumidores. En este sentido su objetivo general refirió a instituir un espacio común de vinculación entre las distintas formas de producción local (académica, artística, artesanal, etc.) en el marco de una feria con encuentros regulares en el Campus de la UNGS, proyectando replicar la experiencia en un futuro inmediato con la instalación de la misma en otras organizaciones de la comunidad (por ejemplo, aquellas que participan del Consejo Social).

En base a los fundamentos y los objetivos enunciados se definieron una serie de criterios considerados para la participación en la misma, como así también un reglamento a partir del cual se establecieron consensuadamente las pautas de organización y funcionamiento. En el periodo de funcionamiento de esta experiencia, participaron un total de 42 artesanas/os de la región. Asimismo, en ese corto periodo de tiempo, la FeriUNGS se integró a diversos eventos organizados en el marco del programa Cultura Campus y en uno organizado por la Fundación Actuar Hoy en el marco de su Programa EnAcción.

### **Consumos simbólicos y políticos: ámbitos autogestivos con potencial de integración social**

El consumo, entendido como un fenómeno complejo, sintetiza e integra prácticas sociales que resultan superadoras del intercambio material. Como afirman Douglas e Isherwood “las mercancías sirven para pensar” (1990), es decir, para pensarnos y configurarnos en relación a otros. Éstas prácticas de consumo se combinan con otras y obtienen así un potencial recreador de los vínculos sociales, en particular cuando el consumo se ve enriquecido con elementos simbólicos y políticos, despliega su capacidad integradora.

El consumo involucra prácticas más complejas que comprar, como señala García Canclini “consumir es hacer más inteligible un mundo donde lo sólido se evapora” (1995), y se torna un fenómeno multifacético que incluye acciones como comprar, usar, exhibir y desear, implicando relaciones simbólicas entre los sujetos sociales y los objetos (Milanesio, 2014). El intercambio de objetos dotados de sentido, embebe a su vez de sentido esos

mismos ámbitos de intercambio (Sassatelli, 2012), y aplica entonces la percepción de esos espacios como ritualizados (Douglas e Isherwood, 1990).

Los ámbitos autogestivos de consumo, a la hora de integrar elementos simbólicos, asumen estas características potenciales para los diversos actores participantes. El consumo se torna entonces un sistema de significación, que si bien se materializa de diferentes formas en los distintos contextos y para los distintos sectores, ofrece en los ámbitos autogestivos, lugares de contacto entre sectores, que promueven el acercamiento y la interacción en espacios comunes.

Por su parte, en el ámbito de las ciencias políticas se identifica la capacidad de los individuos para actuar políticamente a través de sus elecciones de compra. Para varios autores el consumo, que en términos económicos refiere a la “búsqueda activa de gratificación personal a través de bienes de consumo” (Sassatelli, 2012), ha comenzado a modificarse para dar lugar a diferentes conceptos tales como “consumo responsable”, “consumo sostenible”, “consumo político”, para identificar o enmarcar al consumidor que elige en función de otros conceptos además del precio. Es así que se ha dedicado considerable atención a este tema para describir cómo los consumidores podrían convertir a sus decisiones de compra en actos de compromiso político. Micheletti (2003) conceptualiza el consumo político refiriendo a las opciones de productos y/o productores que realiza el consumidor con el objetivo de cambiar prácticas de consumo objetables. Estas opciones se basan en posturas que tienen en cuenta la idea de justicia social o equidad o temas económicos que atañen al bienestar personal o familiar.<sup>14</sup> En efecto, mediante la tendencia de las personas hacia la producción que prioriza el bien común, el consumo político concilia la inversión privada y el compromiso público. Desde esta perspectiva se sostiene que estos ámbitos autogestivos de consumo, están acordes con las aspiraciones contemporáneas de los ciudadanos que buscan formas más flexibles de participar en la vida pública, permitiéndoles combinar sus opciones privadas y políticas. (Dubuisson-Quellier, 2015).

Los diferentes contextos de crisis en nuestro país tuvieron un fuerte impacto en distintas esferas de la vida social, particularmente en el mundo del trabajo y por consiguiente

---

<sup>14</sup> Desde su mirada, sugiere que el consumo político debe ir más allá de la naturaleza material del producto y estar basado en expresado específicamente valores políticos. Como tal, esta es una forma específica de participación de los ciudadanos en la política cuya definición puede ir más allá de la oposición tradicional de Hirschman entre la acción pública y la retirada a la vida privada.

en las diferentes estrategias de acceso al consumo. En el proceso de dar respuesta a esas situaciones, se incorporan, con cierta masividad, estrategias que a simple vista parecen responder exclusivamente a la racionalidad que demanda la urgencia económica. En esas coyunturas es cuando los ámbitos autogestivos adquieren un gran protagonismo para el consumo alternativo al mercado formal. Sus potencialidades en cuanto a la accesibilidad a bienes, la inclusión en una propuesta colectiva, la recreación de valores compartidos, entre otros aspectos, los hacen un escenario atractivo para la participación de diversos sectores. En esos contextos las fronteras de diferenciación entre los diferentes sectores sociales parecen desdibujarse, mostrando principalmente sus rasgos convocantes y dejando de lado sus condicionantes, mostrando allí su potencialidad de integración social.

Ferias y trueques transitados principalmente por mujeres de diversos sectores que han interpretado y se han apropiado de estas posibilidades, se constituyen como espacios de cruce, de acercamiento, de intercambio y finalmente de integración social. En las experiencias analizadas identificamos también algunos factores que reflejan una serie de límites a la puesta en práctica de una plena integración y ejercicio de principios de igualdad, solidaridad y reciprocidad, habilitando la alternancia o simultaneidad entre procesos de integración y de diferenciación social. Más allá de los límites que podemos encontrar tanto en la oferta de condiciones, como en su efectiva apropiación o resignificación, los espacios autogestivos de consumo, por la particularidad de una mayoritaria participación femenina, se han sostenido como un lugar de integración social, simbólica y política.

#### *Potencialidades y límites del trueque: motivaciones y condiciones para la participación*

Los sectores medios tuvieron gran protagonismo en el proceso fundacional de las redes de trueque en nuestro país a partir de 1995. Fue, a través de ellas, que una parte de quienes habían sufrido un proceso de empobrecimiento, salieron del aislamiento que les había provocado la caída y encontraron en el trueque un modo de acceso a otro tipo de redes ante el agotamiento del capital social de sus redes de origen y de los recursos que en ellas circulaban (González Bombal, 2002). Desde sus diferentes posiciones sociales, los sujetos se fueron integrando a la práctica del trueque y construyeron sus propias estrategias apelando a saberes, trayectoria laboral, actuales o pasados consumos y a las posibilidad o no de articular



con el mercado formal. En algunos casos, esta participación les permitió llevar a cabo proyectos que iban más allá de sus consumos diarios. Se observó que algunos de ellos actualizaban o recreaban viejos ideales y se permitieron cuestionar y tomar alguna distancia de las relaciones impuestas por el mercado.

Esto nos invita a revisar una vez más la idea fundacional de las redes de trueque donde la figura del prosumidor aspira a mantener la experiencia directa y simultánea de ser productores de lo que ofrecen y consumidores de lo que obtienen en dicho ámbito de intercambio. En esta dinámica, se apuesta a la producción de lazo social, de vínculos directos y cotidianos y se favorece la puesta en común de potencialidades y capacidades productivas. Esto genera un movimiento de reciprocidad y cooperación que no persigue la acumulación y que aparece, más bien, como un flujo de dar y recibir no determinado exclusivamente por la ganancia. Mario, coordinador de uno de los nodos de trueque lo expresa con claridad:

Hay montones de organizaciones de la sociedad civil, ONGs, o formas de producción nuevas que aparecen por todo el mundo, es una cosa chiquitita, pero son muchos intentos que buscan una forma nueva de organización social, donde no sea el lucro lo que cuenta, donde se vuelve a mirarse cara a cara, donde trabajar sea para responder a la necesidad del otro y que el otro me ayude con lo que sabe hacer. Volver a recuperar ideales no a través de la gran revolución ni de organización para la toma del poder sino muy en chiquito, creando una cultura nueva, recuperando todo lo que circula, desde ahí nomás (Mario, comunicación personal, mayo de 2000).<sup>15</sup>

Ese escenario estructurado por elementos valorativos, se mostró inicialmente como un ámbito propicio para la integración, donde se hacían evidentes rasgos de heterogeneidad (bienes y saberes diversos) que enriquecen el intercambio y beneficiaban a todos los participantes por igual. Pero todas estas potencialidades entran en cuestionamiento cuando el impacto del deterioro de la economía golpea profunda y drásticamente las estrategias de los sectores populares y su ingreso a las redes de trueque comienza a ser masivo y compulsivo. Este ámbito de intercambio y acceso al consumo que mostraba rasgos positivos para la integración social comenzó a mostrar sus límites. Como ya dijimos, a medida que los sectores populares se acercaron los sectores medios, percibiendo que la modalidad de funcionamiento se alteraba, comienzan a alejarse buscando ámbitos propios de consumo. Los sectores

---

<sup>15</sup> Mario, 70 años, traductor de inglés, es coordinador del nodo del Barrio de Almagro, CABA.

populares sostuvieron su participación en las redes aun cuando se debilitan al homogeneizar los recursos y las demandas. La pobreza de recursos circulantes planteó un escenario donde se saturó la oferta de bienes no demandados, y se redujo al mínimo el intercambio. Esto se sostuvo, hasta la aparición de políticas sociales que ofrecieran respuesta a la situación de pobreza extrema (Leoni, 2011).

No obstante, esta experiencia marcó profundamente las estrategias de supervivencia y el imaginario en la toma de decisiones ante las crisis de los sectores populares. Aunque el mayor acceso al consumo en un período de reactivación económica hizo suponer que habían desaparecido, estas permanecían latentes. Es por eso que, cuando los ingresos comenzaron a ser insuficientes y el trabajo se volvió inestable, cuando la inflación depreció la tan valorada AUH, el trueque reapareció como una de las estrategias vigentes en las prácticas y en la memoria de estos sectores. Es así que las experiencias vividas en el 2001 se actualizan y adquieren nuevamente protagonismo, pero con algunos cambios.

En la actualidad las experiencias se multiplican. Las más visibles, autogestionadas desde los sectores populares, aparecen en los ámbitos públicos, donde numerosos grupos de mujeres convocadas a través de las redes sociales se encuentran con el propósito de dar respuesta a las necesidades de subsistencia. Al ser entrevistada, una de las administradoras del grupo Cambio por Mercadería de Malvinas Argentinas afirma que comenzaron a organizarse

por la difícil situación que pasaba el país, decidimos ayudarnos entre mujeres para sacar adelante la familia, ayudar a cubrir las necesidades básicas de un hogar, hoy por hoy con un solo ingreso no alcanza, volvió a resurgir (el trueque) para complementar el ingreso (Karina, comunicación personal, 2018).<sup>16</sup>

En estos ámbitos, el tiempo de encuentro cara a cara, altamente valorado por contribuir al fortalecimiento y ampliación de las redes sociales, queda reducido al tiempo de entrega de los productos. Los términos del intercambio se pactan a través de las redes sociales

---

<sup>16</sup> Karina, 37 años, ama de casa, es administradora del grupo Cambio por Mercadería Malvinas Argentinas. La entrevista fue realizada en 2018 por la estudiante de PSEC (Problemas socioeconómicos contemporáneos) Liliana Bogado para el TP Grupal requerido por la materia. A ella y al resto de los integrantes de su grupo de trabajo les agradecemos su aporte a este trabajo.

para restarle incertidumbre al tiempo invertido, es decir, solo se concurre al lugar de encuentro con la seguridad de acceder a la mercadería demandada.

Surge a través del *Facebook*, siempre es a través de *Facebook*, se ofrece y se pide lo que se desea a cambio, no es como antes que se ponía una mesa y te quedabas ahí a esperar. Hoy en día en Cambio por mercadería no se utiliza el ticket (crédito), la palabra es billete, es el cambio mutuo de ropa por mercadería. No usamos bono ni nada que represente el dinero (Karina, comunicación personal, 2018).

Como una alternativa a esta modalidad de trueque, los sectores medios vuelven a darle visibilidad a la experiencia tradicional de la Red Global del Trueque. En ámbitos privados, con días y horarios preestablecidos para el encuentro (generalmente sábados o domingos donde disminuyen las exigencias del trabajo formal), los participantes exhiben sus productos y los intercambian mediados por créditos, la moneda de intercambio adoptada desde un inicio por esta organización. Se distinguen de otras formas organización del trueque al enfatizar la riqueza del encuentro entre las personas, y los nominan como “nichos de felicidad” para resaltar el impacto emocional que producen. Uno de sus creadores afirma que “No es una terapia, pero mejora el ánimo de la gente. Hay muchos problemas de tipo emocional que presenta la vida, en donde el contacto y la vinculación con otros pares, solamente una vez a la semana, porque no se exige más que eso, dos horas a la semana, alcanza para que ese participante establezca lazos no solamente presenciales, sino también a través de las redes sociales”.<sup>17</sup> Y pone de manifiesto a su vez, la preeminencia del vínculo cara a cara, con un posterior correlato vincular en las redes.

Otra de las potencialidades distintivas identificadas en Club de Trueque es el valor que se le otorga al trabajo y a los saberes de las personas,

el valor agregado que tiene justamente el club del trueque es en gran medida la adecuación, la restauración de muchos de esos productos. Se busca generar productos nuevos, a escala humana, como decía Friedrich Schumacher en “Lo pequeño es hermoso”, es decir, que no intervengan reglas del capitalismo, donde si uno no lo produce en grandes cantidades no resulta el negocio. Hay también indumentaria,

---

<sup>17</sup> Entrevista realizada a Aníbal Rubén Ravera (06/02/19), creador del Club del Trueque <https://www.elfederal.com.ar/club-del-trueque-una-invitation-a-vincularnos/>

producción agrícola de huertas. Yo tengo un árbol de paltas y las llevo al trueque, por ejemplo. También hay artesanías, artistas plásticos, también músicos.<sup>18</sup>

El trabajo artesanal efectiviza la integración de elementos simbólicos y establece un correlato acortando las distancias entre la oferta de productos y de bienes culturales, integrando los elementos susceptibles de consumo.

Esto que resulta un elemento estructurador del Club del Trueque, no reviste importancia en la organización autogestionada asumida por sectores populares. En ella la condición de participación que define al trueque como forma de intercambio es la prescindencia del dinero. Asimismo, sobre esto hay quienes enfatizan que lo principal es ser responsables y no pedir más de lo que vale el producto, reforzando la perspectiva material sobre la simbólica. “No se puede pedir lo que una quiere, a su antojo, hay que ser responsable, no porque yo tengo algo que otra necesita me voy a abusar, no... si esto no lo hacemos con responsabilidad no le sirve a nadie” (Rosa, comunicación personal, 2018).<sup>19</sup>

Por último, resulta interesante destacar que todos los grupos Cambio por Mercadería, integrados única y exclusivamente por mujeres, entre quienes la confianza por ser mujeres pasa a ser el factor estructurante de la práctica, y al que se apela como marco referencial. En principio, son tres las administradoras y dos las moderadoras. Al ser consultadas en relación al proceso de organización del grupo y sus características, señalan que “es un grupo cerrado, sólo se aceptan mujeres, para que sea un grupo armonioso, para que nos llevemos bien porque no nos conocemos, solo es a través de la pantalla” (Karina, comunicación personal, 2018). Este es un aspecto relevante, que podemos vincular a la participación de las mujeres en las redes de trueque en el marco de la crisis del 2001 (Leoni, 2003).

El potencial de las ferias autogestivas culturales: motivaciones para su surgimiento, su contenido político y las condiciones de participación.

En las ferias autogestivas culturales se establece una relación de intercambio que excede lo estrictamente económico y se expresa en las características que asume el vínculo de comunicación entre productores y consumidores. Por un lado, consumir en una feria implica apropiarse de ciertos códigos, muy diferentes a los de los lugares de compra más habituales,

---

<sup>18</sup> Ravera, A. (2019) *op cit.*

<sup>19</sup> Rosa, 58 años, empleada doméstica, es integrante del grupo Cambio por Mercadería San Miguel.

para ello se requiere una disponibilidad de tiempo que permita no solo recorrer sino un estar para disfrutar y un estado de ánimo que permita abrirse a la interacción con otros. En los ámbitos observados, la presencia simultánea de puestos con productos con espectáculos artísticos, talleres, charlas informativas, se entrelazan en una configuración muy atractiva para un público que valore y pueda apropiarse de este tipo de ofertas.

Las ferias autogestivas, como emprendimientos colectivos que articulan a diversas experiencias de la economía social, tienen un fuerte anclaje territorial y local. Desde allí se establecen relaciones de cotidianidad e identidad que dan soporte a valores compartidos, reglas de comportamiento y acciones de reciprocidad. Hay quienes identifican en ellos un espacio para la institucionalización de la confianza intersubjetiva y donde se potencia la posibilidad de establecer estrategias cooperativas y redes sociales, que den sistematicidad y posibiliten la construcción de solidaridad orgánica (Caballero, 2005).

La experiencia analizada a los fines de este trabajo no queda sujeta a los ámbitos de participación caracterizados sino que se amplía en el territorio analizado.<sup>20</sup> En el desarrollo de nuestro trabajo de campo, pudimos identificar cómo tanto consumidores como artesanos rotan de forma regular por ferias de características similares, que se replican informalmente articuladas en diversos espacios del territorio o a través de diferentes organizaciones. Esa dinámica no solo fortalece y amplía el consumo, sino que en ella se hace relevante el rol que estas ferias desempeñan en relación a la construcción social y al rol político de los espacios autogestivos de consumo.

El rol político de estos ámbitos autogestivos aparece reforzado por un modelo asambleario de gestión que se propone democratizar la toma de decisiones e involucrar a los productores desde un rol más activo en la distribución de responsabilidades y tareas, propuestas de actividades y temáticas que interesan o preocupan. En estas prácticas horizontales, encontramos potencialidades de integración, en cuanto que sientan las bases para la construcción de una cultura democrática en la que los sujetos se fortalecen como sujetos políticos. Sobre la importancia de estos procesos de democratización, al ser entrevistado, Boaventura de Sousa Santos señala la necesidad de

---

<sup>20</sup> Si bien a los efectos de este trabajo hemos centrado el análisis en dos experiencias, entendemos que las mismas forman parte de una red informal de espacios de consumo con características compartidas. De ese colectivo forman parte ferias promovidas por la Revista Tendé, Espacio Cultural Cumelen, Teatro La Herrería, Centro Cultural Raíces, Feria Cultural EnAcción y la CTEP entre otras.

democratizar el espacio, pero no sólo el espacio público de la ciudadanía, el cual ha sido relativamente democratizado, sino democratizar el espacio doméstico, el espacio de la producción, el espacio de la ciudadanía, el espacio de la comunidad, el espacio de consumo y el espacio mundial.<sup>21</sup>

Las ferias autogestivas culturales, al asumir una perspectiva que integra elementos políticos, recuperan temáticas de interés para la ciudadanía en general o temáticas particulares de algunos sectores. La participación, el encuentro con otros, la responsabilidad de un proyecto en común habilita un terreno fértil para la reflexión, la problematización y la discusión que se materializa en iniciativas llevadas a cabo en la mismas ferias o que se hacen extensivas a otros ámbitos. El cuidado del medio ambiente, la producción agroecológica son algunos de los temas que se instalan, estructuran y definen la identidad de algunos espacios. A modo de ejemplo, en uno de los casos analizados, la preocupación por una alimentación saludable es determinante al momento de analizar el conjunto de motivaciones para adoptar estos ámbitos de consumo. Las ferias resultan atractivas para quienes

llevan adelante el veganismo a ultranza, otros el naturismo, otros que siguen con la cultura de la alimentación tradicional sana. En la medida de lo posible queremos dar lugar a esas elecciones y ofrecer posibilidades de acceder a esa alimentación consciente, con información y que cada uno pueda ir eligiendo por dónde quiere ir. Es tarea del espacio desarrollar charlas, formarnos mutuamente y favorecer el acercamiento de saberes y trabajo creativo del productor directamente al consumidor quien asume responsablemente su alimentación (Claudia, comunicación personal, 2017).<sup>22</sup>

Considerar este tipo de acciones sólo como iniciativas individuales invisibilizaría el potencial político que poseen. Sin embargo, la noción de “acción colectiva individualizada” (Micheletti, 2003) es un concepto pertinente que se ajusta a la necesidad de comprender la dimensión y el alcance de los procesos que afectan a estos ámbitos. Este concepto refiere a la capacidad de los actores para crear una condición subpolítica<sup>23</sup> basada en acciones de la vida diaria. Desde esta perspectiva encontramos más elementos para identificar la dimensión

---

<sup>21</sup> Entrevista a Boaventura de Sousa Santos por Susana Caló, que tuvo lugar el 27 de julio de 2012 en el Centro de Estudios Sociales, en Coimbra, Portugal.

<sup>22</sup> Claudia, 60 años, artista plástica, es integrante de la Asamblea de la Feria Cultural Ninsei.

<sup>23</sup> El concepto de *subpolítica* se refiere a la política al margen y más allá de las instituciones representativas del sistema político de los Estados-nación. Centra la atención en los signos de una auto organización de la política que tiende a poner en movimiento todas las áreas de la sociedad (Beck, U; 2002).

política asociada con prácticas de consumo y comprender cómo la acción colectiva puede ser el resultado directo de la capacidad de agregación de los compromisos individuales que producen una acción colectiva sin ningún colectivo.

En estos procesos, y en las potencialidades que ellos conllevan, identificamos que la disponibilidad de tiempo destinada a esos encuentros, en combinación con los intereses asumidos o desarrollados desde un posicionamiento particular, se hace clave para la construcción política. La participación en estos ámbitos demanda tiempo para encontrarse con otros, el tiempo para conocer, volver y apropiarse. Un tiempo de disfrute de lo aprendido y compartido con otros, como así también un tiempo para la reflexión, la comprensión y el planteo de nuevos interrogantes.

Pero la disponibilidad de tiempo para participar en estos ámbitos viene estrechamente vinculada a la condición de tener resueltos la mayor parte de los consumos básicos. Es decir, que las necesidades urgentes no estructuren ni determinen esa disponibilidad de tiempo. En el caso de los sectores con mayor trayectoria de vulnerabilidad, esto se transforma en un obstáculo, ya que la prioridad se orienta a resolver estratégicamente y con reducidos recursos el consumo de bienes claves para la supervivencia y en este esfuerzo consumen su tiempo disponible.

Constatamos entonces, que el consumo en ferias autogestivas demanda un piso mínimo de satisfacción de necesidades que condiciona la participación. Esta es una limitación que asumen los organizadores al afirmar que

el perfil de los participantes es diverso, generalmente no es gente extremadamente pobre la que viene pero están las puertas abiertas para todos. El que tiene poder adquisitivo es el que puede venir a comprar, a elegir, a pagar el valor que tienen los productos (Claudia, comunicación personal, 2017).

Podría leerse que las limitaciones a la integración de diversos sectores en estas prácticas de consumo viene dado por el poder adquisitivo, pero los elementos de la familiaridad con las prácticas democráticas, la diversidad de intereses políticos y la disponibilidad de tiempo, aparecen como los que ejercen mayor incidencia.

Las ferias no han sido un espacio de consumo elegido mayoritariamente por los sectores populares. Muy por el contrario, nos encontramos especialmente en los momentos de crisis, con una clara falta de interés por las expresiones culturales locales (si exceptuamos murgas/corsos y ballets folklóricos), muy poca valoración del trabajo artesanal, escasa o nula conciencia del cuidado del medio ambiente, como tampoco la búsqueda de una alimentación sana. En principio, la respuesta inmediata refiere a que se debe al débil capital simbólico con que cuentan para apreciar y apropiarse de esos mensajes, o a la focalización de sus intereses en elementos cotidianos orientados a la resolución de condiciones materiales.

Pero no resulta suficiente ya que vemos que para estos sectores, en la medida en que surgieron nuevas oportunidades de trabajo y se favorece un mayor acceso al consumo desde las políticas públicas, los ámbitos de compras y las estrategias asumidas, son las que el mercado formal ofrece. Los espacios de sociabilidad y la ampliación de redes son postergados en pos de recuperar el acceso a un consumo propio que dé cuenta de su inserción en el mercado de trabajo y su condición de trabajador/a, priorizando en la nueva incorporación de consumos principalmente indumentaria de primeras marcas y tecnología (electrodomésticos, telefonía celular, etc.), valorando y haciendo uso del acceso al crédito. Se evidencia entonces una diversidad en la priorización o apropiación de los contenidos simbólicos y políticos del consumo. Para los sectores populares, el ejercicio del consumo se relaciona con expectativas de inclusión y pertenencia, más que con un horizonte de transformación de determinadas prácticas con rasgos colectivos. Desde su percepción, dicha inclusión está vinculada con el acceso a nuevos consumos, ya que a través de ellos es que logran apropiarse de espacios de los que habían sido excluidos, principalmente los relacionados al esparcimiento: cine, paseos de compras, shopping, salidas a comer, vacaciones, etc.

Esta alternancia en la participación de los sectores populares, también se expresa en que por momentos se alejan de los ámbitos autogestivos buscando acercarse a los sectores medios emulando sus prácticas de consumos. La dinámica podría resultar llamativa, si no identificáramos que en las diferentes coyunturas las dificultades u obstáculos a la integración evidencian un rasgo en común: las personas de mayor carencia acumulada poseen menos recursos de sociabilidad, y la experiencia de participación en ámbitos autogestivos solo es



capaz de revertir este rasgo a largo plazo. Proceso que en las últimas décadas se vio periódicamente interrumpido o alterado por las crisis recurrentes.

## **Reflexiones finales**

Los ámbitos autogestivos de consumo tienen un potencial de integración que se evidencia en los principios que los definen y en las prácticas que postulan. La matriz valorativa subyacente, que asume elementos democráticos, cuestionado las desigualdades y la competencia, define a priori estos ámbitos como promotores de igualdad y cooperación, estableciendo oportunidades de participación tanto para sectores populares como para sectores medios, y en particular a las mujeres.

Diferentes sectores, con diferentes horizontes de sentido, que se reflejan en una apropiación diferenciada de los componentes simbólicos y políticos del consumo, se habilitan al encuentro con rasgos y características propias, transitando estos espacios de cruce, en los que interactúan con otros sectores sin abandonar sus lógicas iniciales. La incidencia de los diferentes contextos económicos a la hora de tensionar la participación en estos espacios, permite que esos cruces adquieran elementos de integración o de diferenciación, es decir, que efectivamente funcionen como ámbitos de reducción de desigualdades por la oferta de unas condiciones de integración, o que realicen lo contrario, al favorecer la contrastación de lógicas con las que se apropian de la circulación por esos espacios.

Su potencial integrador se refleja en que más allá de su sector de pertenencia, las personas que se acercan motivadas por intereses o problemáticas individuales, a lo que parece un mero ámbito de consumo, lo descubren como un espacio de encuentro y socialización en el que las demandas se colectivizan. Allí se evidencia un terreno fértil para el intercambio de saberes y la construcción política, ya que se adquieren elementos estructurales de problematización de la realidad y se establece un anclaje para la construcción de una mirada crítica, punto de partida para el desarrollo de una conciencia política. Este tipo de prácticas realizadas en espacios heterogéneos con distintos sectores de pertenencia, colaboran en achicar distancias en la percepción de los otros, al mismo tiempo que refuerzan los lazos

sociales entre sectores, y tendería a favorecer de este modo procesos de integración. En el caso de los grupos de mujeres, esto adquiere una mayor relevancia.

Las potencialidades que ofrecen estos ámbitos, aparecen contrastadas con los alcances efectivos de las prácticas analizadas. En el caso del trueque, las motivaciones diferenciadas entre sectores y asociadas a la cobertura de diversas necesidades, salvo en cortos períodos de ampliación de acceso al consumo, por su propia lógica autogestiva, no ofrece a sectores populares y medios, posibilidades de apropiación de la misma lógica de consumo y esto genera alternancias en la participación. Es decir, cada sector se apropia de esta estrategia de intercambio, adecuándola a sus necesidades. Y como sucedió anteriormente, en la actualidad produce experiencias simultáneas con distintas características de acuerdo a los distintos sectores (Club del trueque para sectores medios, “cambio por mercadería” para sectores populares). Aparece como novedad en este ámbito, la apropiación de prácticas de sororidad, con un fuerte componente integrador intra e intersectorial que se sostiene en el tiempo y ante las diversas coyunturas.

Las ferias por su parte, si bien tienen el potencial de ofrecer una integración entre sectores porque disminuyen las desigualdades al ofrecer un escenario de participación democrática igualitaria con horizontes de reflexión e incidencia política, para los sectores populares, en los contextos de crisis, el acceso a esos ámbitos aparece restringido. La situación de emergencia en relación al aprovisionamiento de bienes básicos y la prioridad de las estrategias de supervivencia que pueden sostener, condiciona la disponibilidad de tiempo para la participación y para el aporte de valor agregado a través del trabajo artesanal. Y en contextos de mayor acceso al consumo, la expectativa de integración en estos ámbitos tampoco se cumple plenamente, ya que, como hemos expresado, los sectores populares eligen otros ámbitos de consumo para satisfacer sus necesidades materiales, culturales y simbólicas.

Por último, quedan algunos elementos ricos para ser profundizados en relación al potencial integrador de estos espacios, en particular, se abren horizontes cuando incorporamos la variable de género, y entrevemos los efectos aglutinadores y convocantes de esos espacios para las mujeres

## **Bibliografía.**

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo*. Ed. Paidós.

Benza, G. y Heredia, M. (2012). La desigualdad desde arriba: Ejercicio de reconstrucción de las posiciones sociales más altas en Buenos Aires [Trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata].

Busso, M. (2006). Las ferias, un lugar de encuentro, de compras, de trabajo. Un estudio de caso en la ciudad de La Plata, Argentina [publicado en Informes de Investigación no. 18. CEIL-PIETTE, Centro de Estudios de Investigaciones Laborales. Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo, CONICET].

Busso, M. (2011). Las crisis y el trabajo atípico. Un estudio en ferias artesanales en Argentina. *Cuestiones de sociología*, 7. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar>

Caballero, L. E. (2005). Economía Social: algunas reflexiones sobre propuestas y prácticas [Ponencia presentada en el 2do Foro Federal de Investigadores y Docentes de Economía Social].

Dubuisson-Quellier, S. (2015). From consumerism to the empowerment of consumers: the case of consumer-oriented movements in France. *International Journal of Consumer Studies*.

Douglas, M. e Isherwood, B. (1990). *El mundo de los bienes. Hacia una antropología del consumo*. Grijalbo-CNCA,

García Canelini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo.

González Bombal, I. (2002). Sociabilidad en clases medias en descenso: Experiencias en el trueque, en *Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90*. Biblos / Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gorbán, D. y Busso, M. (2003). Viejas pero novedosas formas de supervivencia: trabajar en la calle. [www.aset.org.ar/congresos/6/archivosPDF/grupoTematico04/016.pdf](http://www.aset.org.ar/congresos/6/archivosPDF/grupoTematico04/016.pdf)

Hintze, S. (2006). La Construcción Mediática del Trueque en La Argentina [Trabajo publicado en Exclusion et liens financiers - Rapport du Centre Walras 2005-0 «Monnaies sociales» Centre Auguste et Léon walras et LEFI (Laboratoire d'économie de la firme et des institutions) Université Lumière-Lyon 2- Faculté De Sciences Économiques Et De Gestion].

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.

Leoni, F. (2003). *Ilusión para muchos, alternativa para pocos - la práctica del trueque en los sectores populares* (Tesis de Licenciatura en Política Social, Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires).

Leoni, F. (2011). *El impacto de la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados sobre la participación de los sectores populares en el trueque* (Tesis de Maestría en Economía Social, Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires).

Micheletti, M. (2003). *Political Virtue and Shopping. Individuals, consumerism, and collective action*. Palgrave Mac Millan.

Milanesio, N. (2014). *Cuando los trabajadores salieron de compras. Nuevos consumidores, publicidad y cambio cultural durante el primer peronismo*. Siglo Veintiuno editores.

Miller, D. (1999). *Ir de compras: una teoría*. Siglo Veintiuno de España Editores.

Primavera, H. (1999). La moneda social de la Red Global de trueque en Argentina: ¿barajar y dar de nuevo en el juego social? [comunicación al Seminario Internacional “Globalization of Financial Markets and its Effects on the Emerging Countries”, organizado por el Instituto Internacional Jacques Maritain, la CEPAL y el Gobierno de Chile ([www.dialogo.org.org/trueqml.htm](http://www.dialogo.org.org/trueqml.htm))].

Sarasua J. y Udaondo A. (2004). *Autogestión y globalidad. Cuadernos de Lanki*. Edita: Lanki.

Sassatelli, R. (2012). *Consumo, Cultura y Sociedad*. Amorrortu Editores.

ALIMENTOS PARA LA VIDA DIGNA. ANÁLISIS SOCIO-TÉCNICO DE LOS CIRCUITOS  
AGROALIMENTARIOS EN CANELONES, URUGUAY (2005-2018)

Cecilia Matonte Silva<sup>1</sup>

### Resumen

Los circuitos agroalimentarios que nutren a las ciudades resultan estratégicos para garantizar la reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2011). El presente artículo es un adelanto de la investigación realizada en el marco de la tesis doctoral en Estudios Urbanos. Se enfoca en el análisis de los Entramados Socio-Económicos Solidarios vinculados a dichos circuitos en el Departamento de Canelones, Uruguay en el período 2005-2018. El trabajo tiene como objetivo identificar y analizar aportes que hagan al diseño, planificación e implementación de estrategias de desarrollo socio-económico democratizador e inclusivo. A su vez, se propone identificar potencialidades y nudos críticos a la hora de desplegar dichos procesos.

La diversidad y combinación conceptual permitió caracterizar los circuitos agroalimentarios en Canelones y describir sus singularidades. El enfoque socio-técnico permitió en una primera instancia realizar una descripción y análisis de las trayectorias de los actores y grupos socialmente relevantes que componen el caso en estudio. A su vez, se analizaron las dinámicas socio- históricas que permitió comprender las alianzas y reconstruir analíticamente las relaciones entre actores y artefactos, instituciones y sistemas tecno-productivos, ideologías y conocimientos tecnológicos. En un segundo movimiento teórico-metodológico se incorporó la componente territorial y comunitaria de los entramados solidarios.

---

<sup>1</sup> [ceciliamatonte@gmail.com](mailto:ceciliamatonte@gmail.com), Universidad de la República, Uruguay.

## **Introducción**

Los Entramados Socioeconómicos Solidarios (Matonte, 2017) se definen como un Sistema Tecnológico Social (Picabea y Thomas, 2013) capaz de ser analizados a partir de las alianzas sociotécnicas (Thomas, 2008) que conforman, en especial aquellas vinculadas a los Emprendimientos Asociativos de Trabajadores Autogestionados (Vázquez, 2010).

Son elementos constitutivos de los Entramados las múltiples conexiones estratégicas que permiten enfrentar entornos hostiles y competitivos propios del funcionamiento capitalista sin desnaturalizar su inscripción a la Economía Social y Solidaria (ESS).

Los Entramados Solidarios portan en su definición intencionalidades que hacen a la acción política de organizarse para superar diversas limitaciones. La centralidad en la construcción de un sistema económico que garantice la reproducción ampliada de la vida de todos, incluyendo la naturaleza (Coraggio, 2011), implica problematizar los límites y posibilidades que esto supone. Además, el Estado moderno ante escenarios globales imprime dinanismos particulares a dichos procesos. La componente territorial y la forma de analizarla resulta necesaria ya que se comprenden a los entramados solidarios insertos en procesos comunitarios inscriptos en realidades específicas. Así, definir la ciudad como un espacio donde la vida colectiva y comunitaria se ve interpelada por las múltiples fragmentaciones, expresándose como procesos de aislamiento, dispersión y fractura de la trama que sostiene la vida material y simbólica coincide con las pretensiones de transformación del enfoque sociotécnico de los entramados como intencionalidad y/o posibilidad superadora. La componente de cooperación de los procesos comunitarios y la potencialidad de subvertir los sentidos de la acumulación capitalista son elementos compartidos con los procesos vinculados a la ESS, que se suman a los esfuerzos que estos realizan para generar otras lógicas de gestión y distribución de la riqueza. En el caso de la producción, circulación y consumo de alimentos para la vida digna cobra particular relevancia las formas, los sentidos y las construcciones que desde la ESS se desarrollan para garantizar su acceso seguro y soberano.

Son elementos a considerar, la autonomía, el territorio y las formas de gobierno de los comunes como categorías relevantes a la hora de considerar procesos comunitarios

vinculados al sector agroalimentario en el Departamento de Canelones, Uruguay que en el caso de los entramados solidarios son constitutivos.

## **Primeros trazos conceptuales y metodológicos**

### *En cuanto a los conceptos*

Las referencias teóricas que acompañan este trabajo fueron construidas a partir de considerar las múltiples dimensiones que implica el abordaje de un sujeto-objeto dinámico, diverso y complejo. Fue necesario construir una novedosa intersección entre conceptos provenientes de la 1) socioeconomía de las redes, 2) de la economía del cambio tecnológico, 3) del análisis sociotécnico, 4) de la economía social y solidaria y 5) del análisis de la política pública. A su vez, para el presente trabajo se incorporaron elementos teóricos para problematizar la dimensión territorial (Milton Santos, Rogerio Haesbaert) de los procesos analizados provenientes de la geografía, así como también los nuevos aportes conceptuales sobre lo común-comunitario asociados a la sostenibilidad de la vida (Raquel Gutierrez, Mina Lorena Navarro).

Así, desde una perspectiva constructivista que tuvo como centro la dimensión socio-técnica, se generó una pieza conceptual única y sin costuras entre las dimensiones sociales y tecnológicas que enmarcó la investigación. Las intencionalidades que pautaron la búsqueda de referencias teóricas fueron dirigidas hacia la posibilidad de habilitar referencias que dieran cuenta del carácter polifacético (dimensiones presentes: económicas, políticas e ideológicas, así como también culturales) de la construcción de entramados solidarios. Siendo un papel relevante el que despliegan las comunidades y sus prácticas que habitan los territorios donde los EATA construyen su sostenibilidad.

Además, se integraron conceptos que componen los debates en torno a la cooperación y la ESS, así como también la relación con el Estado y el modelo de acumulación en el que se inscribió el caso en estudio. A su vez, se combinaron conceptos que provienen del relativismo de la sociología de la tecnología, los cuales aportaron elementos para la comprensión de los grupos sociales relevantes, la idea de funcionamiento/no funcionamiento de una solución tecno-productiva.

A la hora de superar tanto los determinismos tecnológicos como sociales, se avanzó en la demarcación de un escenario económico-político que orientó la generación de hipótesis deductivas permitiendo trazar algunas caracterizaciones respecto a ciertas lógicas desplegadas por los actores que fueron determinantes, permitiendo con ello acceder a la “caja negra” de la construcción de los entramados. En particular aquellos asociados a la producción, circulación y consumo de alimentos.

La importancia de tales enfoques posibilitó superar miradas unidimensionales acerca de: 1. la trayectoria socio- técnica de los EATA; 2. la componente estratégica de construir entramados solidarios; 3. la influencia de las condiciones nacionales e internacionales (asociadas a la dinámica del complejo triguero) que fueron dándole forma a las políticas públicas presentes en el territorio; 4. la articulación con otros actores (sindicatos, organismos públicos locales, etc.) y 5. las dinámicas socio-técnicas que iban desplegando sus relaciones.

Así, la composición de un proceso de construcción de Entramados Socioeconómicos Solidarios (Matonte, 2017) a partir de actores heterogéneos habilitó el análisis de la alianza socio-técnica, permitieron identificar y analizar múltiples configuraciones de las relaciones entre los EATA y el entramado que conformaron.

Los nuevos hallazgos sucintados a partir de ampliar y profundizar el análisis a los circuitos agroalimentarios del Departamento de Canelones permitió incorporar la componente territorial. En este sentido, el presente artículo se propone realizar una primera aproximación conceptual y metodológica a los desafíos venideros que supondrá “mirar” los Entramados Socioeconómicos Solidarios de una forma “territorializada” y en función de las estrategias comunes que den cuenta de la dimensión territorial y comunitaria como clave particular y significativa de dichos procesos colectivos. La tecnología y el conocimiento no suelen ser categorías a ser analizadas en clave territorial y comunitaria, más bien se les adjudica características universalistas y despojadas de los conflictos de la materialidad territorial y simbólica, por ello la necesidad de generar el presente trabajo.

Las nuevas búsquedas pasarán por establecer dimensiones analíticas de los entramados solidarios que permitan vincular su particular relación entre la dimensión simbólica y material, considerándolas partes constitutivas de los procesos autogestionados por los trabajadores y la triada territorio, producción colectiva y comunes que hacen a los



desafíos de las organizaciones del campo popular que componen la Economía Social y Solidaria en Uruguay.

Es en la combinación de todos estos elementos conceptuales lo que permitió caracterizar el estilo socio-técnico específico y describir sus singularidades sin negar su ubicación dentro de la ESS más en general.

*¿Qué aportan los conceptos de “producción de comunes y territorio” a la caja de herramientas sobre los Entramados Socioeconómicos Solidarios?*

El concepto “producción de comunes” (Navarro, 2015) da cuenta de la urdimbre que se entreteje entre las búsquedas conceptuales y el análisis de las prácticas que pueden ser abordadas a partir de éstas. En ese sentido, intenta reubicar en los debates actuales la necesaria contextualización y diferenciación entre lo común y comunitario (hecho que aparece como desafiante a la hora de pensar los entramados socioeconómicos solidarios). La idea principal sobre la producción de comunes es necesario reubicarla dentro de un campo compuesto por experiencias rurales, campesinas e indígenas pero también en las tramas urbanas. Incorporar una “mirada” urbana sobre estos procesos no inhabilita la vigencia de los aspectos comunitarios y de la comunalidad en las ciudades actuales.

En ese sentido, Mina Navarro hace referencia a la dimensión económica de las experiencias que analiza como un “hecho social, una red de interdependencia” por lo tanto coincide con la complejidad con la que se requieren analizar los entramados. Su preocupación acerca de los límites y posibilidades de construir alternativas comunitarias en las ciudades actuales es compartida, a la vez que las ubica en un contexto geopolítico actual.

La componente de cooperación de los procesos comunitarios y la potencialidad de subvertir los sentidos de la acumulación capitalista son elementos compartidos con los procesos vinculados a la ESS, que se suman a los esfuerzos que dichos procesos realizan para generar otras lógicas de gestión y distribución de la riqueza (y en el caso en estudio, asociado a la producción y distribución de alimentos). Para Navarro el “hacer común” implica, 1) la formación de los participantes, 2) el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de procedencias de los integrantes de las experiencias, 3) la construcción y producción de

conocimiento, 4) la reciprocidad como principio de organización. Además, son elementos a considerar, la autonomía, el territorio y las formas de gobierno de los comunes como categorías relevantes a la hora de considerar procesos comunitarios que en el caso de los entramados solidarios son constitutivos.

Lo común, comunitario de los entramados solidarios se entreteje con la dimensión territorial de dichos procesos, a la vez se suma la intencionalidad analítica de indagar sobre las potencialidades de constituirse como sujetos colectivos y solidarios capaces de desarrollar dinámicas socioeconómicas democratizadoras e inclusivas desde una clave centrada en las estrategias tecnológicas y de innovación que garanticen la sostenibilidad económica territorial en un sentido amplio, plural y diverso.

En este sentido, cobran relevancia los aportes de Rogerio Haesbaert ya que proporciona uno de los conceptos claves de los entramados solidarios, el territorio. Desde lo que el autor denomina una “geograficidad humana” permite retomar desde la cotidianidad de los procesos territoriales la componente material y simbólica de los mismos. Los debates en torno a la concepción de territorio implican problematizar la relación sociedad-espacio.

A partir de estas claves surgen definiciones que integran el control y delimitación de las áreas geográficas donde lo estatal cobra relevancia y, por otro lado, están aquellas que ubican la centralidad en las formas de apropiación simbólica y dominación del espacio. En ambos casos los procesos de redefinición y reconfiguración de los territorios a partir del despliegue de estrategias de apropiación y/o dominación generan la reterritorialización de los mismos. Cabe considerar si los entramados solidarios pueden ser instrumentos de reterritorialización que permitan formas de reconfiguración de los espacios que garanticen la reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2011).

La multiescalaridad de los procesos referidos necesitan la consideración de las tramas y redes que los configuran, clave analítica compartida con la investigación en curso.

Así, emerge un plano de la vida social que es necesario de-construir y re-politizar, el económico. No en el sentido de idealizarlo sino en la posibilidad de construir nuevas formas económicas en un sentido plural y amplio que disputen el sentido común establecido desde la vida cotidiana, desde lo material y simbólico. Para lograr construir nuevos sentidos es

necesario de-construir los actuales, esto se logra mediante la acción de reconexión fraternal en el plano social y político entre personas y con su entorno. La potencia de la práctica concreta rompe el aislamiento y alienación actual y permite avanzar en la construcción de espacios cotidianos de politización de la vida.

Finalmente, el abordaje sociotécnico de las tramas socioeconómicas solidarias que construyen los EATA tiene como sustento la comprensión de los procesos comunitarios de base territorial y la dimensión de lo común entendido como la acción colectiva organizada que garantiza la reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2011) y da sentido a las búsquedas teóricas-metodológicas que pretende vincular dichos procesos con el territorio, o mejor dicho las territorialidades emergentes de los mismos.

#### *En cuanto a lo metodológico*

Las formas en que se articulan las tramas agroalimentarias en el Departamento de Canelones son el principal desafío de indagación de la investigación que se presenta en este trabajo. Todo lo que aquí se describe son primeras aproximaciones a un objeto de estudio singular y complejo ya que al momento de ser escrito este documento aún faltan varias etapas del trabajo de campo. En ese sentido, la metodología utilizada en esta primera fase permitió arribar a reflexiones preliminares con mayor nivel de integralidad en su contenido, sin dejar de lado la descripción densa de los protagonistas y sus procesos, siendo posible desde la triangulación del sujeto-objeto en estudio con el abordaje conceptual avanzar en la construcción de explicaciones mejor fundamentadas acerca de los desafíos y limitaciones que poseen los EATA a la hora de construir entramados solidarios. En segundo lugar y con base a la primera parte del trabajo se realizó un nuevo movimiento metodológico con el fin de incorporar al análisis la indagación acerca de los límites y posibilidades de que los entramados solidarios sean considerados herramientas estratégicas para promover la organización comunitaria de base territorial que garanticen la reproducción de la vida.

Finalmente, a la “caja de herramientas” teóricas-metodológicas se le incorporaron dimensiones complementarias, a) producción de lo común, b) territorio y c) procesos colectivos.

*De qué se trata esta investigación*

El objetivo general apunta a analizar los Entramados Socioeconómicos Solidarios vinculados a los circuitos agroalimentarios (en particular los integrados por organizaciones de la Economía Social y Solidaria) a partir del estudio de sus alianzas sociotécnicas en el Departamento de Canelones, Uruguay durante el período progresista (2005- 2018). Así, a partir de analizar cuáles y cómo se conforman dichas alianzas se pretende comprender las estrategias de desarrollo socio-económico democratizador e inclusivo que se despliegan en dicho territorio. Se intentará identificar sus potencialidades y nudos críticos a la hora de desplegar dichos procesos. Una de las hipótesis que orientan el estudio implica analizar si estos procesos socio-económicos solidarios efectivamente despliegan posibilidades y herramientas para sus integrantes y el territorio potencialmente igualadoras en términos de derechos, promueven procesos que dignifican sus condiciones de existencia, mejora de su calidad de vida y libertades. Así como también de qué forma abordan dichas dimensiones.

Es de interés analizar cómo se construyen agendas de I+D orientadas a resolver problemas tecnológicos. En particular identificar y analizar las interacciones entre instituciones de Innovación+Investigación+Desarrollo (I+I+D) y los Entramados Socio-Económicos Solidarios, particularmente los asociados a los circuitos agroalimentarios presentes en el territorio en estudio, considerando particularmente la interacción de investigadores, usuarios intermedios y finales, tomadores de decisión. En este sentido, se parte de la hipótesis que la linealidad a la hora de relacionar producción de conocimiento, innovación y desarrollo social resulta compleja ya que esconde la posibilidad de poner en cuestión que no toda la tecnología genera una mejor distribución de beneficios a una escala societal, ni tampoco que toda innovación implica desarrollo y superación de las desigualdades estructurales en la que viven millones de personas en el continente. Así, la innovación centrada en la maximización de la renta, el monopolio relativo de mercado y el derecho privado de la propiedad son factores que hacen a la perpetuación de las situaciones de exclusión en términos de acceso, uso, control y disponibilidad social. Incluso algunos autores remarcan que en términos sistémicos la innovación concebida como se describe anteriormente genera procesos de inhibición de mediano y largo plazo (Lundvall, 1992; 2003; Johnsson *et al.*, 2003). Estos análisis se expresan de manera concreta en la casi nula internalización por parte de las empresas locales en asociar los cambios tecnológicos que

realizan a la posibilidad de que en ellos se produzcan soluciones a los problemas sociales y ambientales de las comunidades a las que pertenecen. Además, las soluciones tecnológicas que incorporan las empresas locales no consideran que incorporar estrategias que aporten mejoras a las condiciones sociales y ambientales de sus comunidades sea rentable. En ese sentido, las tecnologías que se desarrollan o incorporan para la atención de los problemas regionales o locales difícilmente provengan de las pocas inversiones en I+D o de los aportes empresariales. En el caso de los circuitos agroalimentarios que se configuran a partir de los Entramados Solidarios es posible analizar con claridad la ausencia de agendas especializadas que recojan otras racionalidades económicas, sobre todo aquellas no mercantiles de intercambio de bienes y servicios, como puede ser las ferias de semillas criollas.

Por las particularidades que presenta el Departamento de Canelones resultó relevante analizar de qué forma las experiencias y capacidades institucionales estatales de desarrollo e implementación de tecnologías despliegan sus políticas en el Departamento sobre todo aquellas orientadas hacia la ESS y singularmente hacia los sistemas agroalimentarios. En un sentido amplio se podría decir que en las últimas décadas en América Latina tanto las políticas de ciencia y tecnología como las formas que tomaron y se construyeron las agendas de I+D supusieron la escasa utilización de las capacidades científicas y tecnológicas existentes, así como también la subestimación de los problemas sociales y ambientales que se podrían atender desde la generación de soluciones tecnológicas específicas. A su vez, a todo problema complejo y polifacético se le antepone uno estratégico, es el caso de las políticas públicas que desde hace al menos diez años se vienen desarrollando en la región y en Uruguay en particular para la atención de las inequidades y asimetrías que genera el neoliberalismo como característica fundamental del capitalismo en la fase actual. Han sido múltiples los esfuerzos de generación de políticas que atiendan los problemas de acceso a la vivienda, generación de empleo y renta, salud y educación pero en la actualidad persisten los dilemas asociados a la coordinación interestatal que garantice mejoras significativas en términos de distribución de la riqueza, cobertura universal de servicios básicos para la vida y la consolidación de políticas estratégicas orientadas a la sostenibilidad sistémica de los ecosistemas locales. Las características compensatorias de la mayoría de dichas políticas no solo se orientan a atender la generación de empleo y acceso a servicios básicos sino que son caracterizadas por el escaso uso de las capacidades locales de I+D muchas veces acumuladas en el sector público sumado al poco contenido en clave de generación de conocimiento de las

intervenciones estatales. En este sentido, el poco uso del conocimiento científico tecnológico localmente generado, ni uso eficiente de las capacidades instaladas, utilizando a su vez escasamente la capacidad de compra por parte del estado las señales que se envían al sistema de investigación es contradictorio y poco atractivo.

Finalmente, se indagó preliminarmente sobre cuáles son las condiciones que permiten el desarrollo de entramados socioeconómicos solidarios asociados a los circuitos alimentarios en Canelones durante el período progresista. El Departamento de Canelones, por su ubicación geográfica y por su historia productiva, social y política, ofrece la posibilidad de indagar sobre los límites y posibilidades de construir estrategias de desarrollo que habiliten otras formas económicas no hegemónicas. De hecho, desde las políticas públicas por un lado, y las organizaciones sociales por otro, el conflicto entre un modelo de desarrollo agroexportador y otro con características centradas en la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental se expresa con contundencia en el departamento. En ese sentido, la realidad de Canelones se ha visto afectada por los cambios en los modelos productivos nacionales y las reconfiguraciones rurales y urbanas que el país en su conjunto ha experimentado en las últimas décadas.

### **Presentación del caso en estudio**

*El sentido por el cual el Departamento de Canelones es considerado clave para la investigación*

La producción, circulación y consumo de alimentos que provienen del medio rural y deben nutrir a cada vez más personas afincadas en las ciudades es un problema que en Uruguay adquiere ciertas particularidades. En este sentido, en el Departamento de Canelones se registran fenómenos políticos, sociales, ambientales y económicos asociados a los agroalimentos destacados particularmente. Así, es posible subrayar que en el año 2016 la remisión de frutas y hortalizas al Mercado Modelo proveniente del Departamento fue del 35,6% (Reporte Mercado Modelo, 2016) del total remitido, configurándose en el mayor proveedor de dichos alimentos para su distribución en todo el país. Por otro lado, es el departamento con la proporción más importante de productores familiares. En efecto, en el

Censo General Agropecuario 2011<sup>2</sup> se registran 5.457 productores familiares lo que equivale al 70% de la cantidad de productores del departamento (CGA, 2011, p. 96), presentando la mayor cantidad de productores familiares por departamento de todo el país lo que equivale al 19,8% del total registrado. También cuenta con el mayor número de residentes en explotaciones siendo 21,8% del total nacional seguido por San José con el 7% y Colonia con el 6,9%. En Canelones el 91,8% de las explotaciones son de propiedad Uruguaya comprendiendo el 72,9% de las ha del departamento (CGA, 2011, p. 97).

En Canelones las condiciones agroecológicas han habilitado el desarrollo de diversos sistemas productivos, los que sin embargo, en situaciones específicas, se han visto deteriorados o seriamente comprometidos en su potencial. Esto revela la oportunidad que significa estudiar los condicionamientos para el desarrollo de estrategias no hegemónicas en la producción, circulación y consumo de alimentos bajo la conformación de entramados solidarios que den cuenta de la riqueza de prácticas políticas y económicas que se despliegan en el territorio.

En el campo de la Economía Solidaria es posible encontrar definiciones de ésta que centran su preocupación en la posibilidad de garantizar la reproducción de la vida ampliada, mientras que en las prácticas económicas solidarias se identifican múltiples estrategias domésticas, colectivas, que tienen como objetivo las personas por sobre las dinámicas del capital. En el caso del Departamento de Canelones es posible, a su vez, analizar los efectos que dichos circuitos generan sobre el Área Metropolitana de Montevideo (donde se concentra aproximadamente la mitad de la población total del país).

El estudio de la dimensión tecnológica e innovativa en los Entramados Socio-Económicos Solidarios (Matonte, 2017) vinculados a los circuitos alimentarios en el Departamento de Canelones, Uruguay permite identificar las potencialidades y nudos críticos a la hora de desplegar estrategias colectivas para garantizar el acceso a los alimentos (considerados como comunes indispensables para garantizar la reproducción ampliada de la vida, Coraggio, 2011).

---

<sup>2</sup> <http://www2.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,dica,dica-censo-2011,O,es,0>

### *Delimitación del sujeto-objeto en análisis*

Para la delimitación del objeto es necesario en primer lugar determinar a qué se le denominará circuito agroalimentario. En ese sentido, la circulación de alimentos desde su etapa producción agrícola, industrial así como los espacios de circulación y las formas de consumo operaran como marco empírico en donde se desplegará el análisis. A los efectos de precisar empíricamente cuáles procesos serán a los que se les preste particular atención y en un segundo movimiento metodológico se demarcaron los circuitos de producción, circulación y consumo de alimentos donde la participación de organizaciones de la economía social y solidaria sea efectiva. En ese entendido, el concepto abstracto y conceptual de los entramados solidarios cobra dimensión empírica al circunscribirlos a los circuitos agroalimentarios donde participan actores de la ESS, más precisamente en el Departamento de Canelones analizados en el período caracterizado por la orientación que toma la gestión del Estado como progresista (2005- 2018).

A modo de ganar precisión en la delimitación del objeto empírico se presentará cada una de las fases y sus componentes, sumado a las definiciones teóricas-metodológicas y operativas que se debieron realizar para tales efectos.

### *Fase Agrícola e Industrial*

La componente agrícola contiene como principal actor a los productores familiares según la definición del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de Uruguay. En el año 2016 y a partir de la reorientación de algunas políticas públicas orientadas hacia el sector rural, dicho Ministerio confeccionó una definición que, a los efectos metodológicos para esta investigación, resulta apropiada. La definición que se utiliza para delimitar la componente agrícola de los entramados solidarios supone denominar como productor familiar a quien cumple con los siguientes requisitos en forma simultánea, según decreto N°1013/2016 del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca:<sup>3</sup>

- 1) Realizar la actividad productiva con la contratación de mano de obra asalariada de hasta dos asalariados permanentes no familiares o su equivalente en jornales zafrales

---

<sup>3</sup> <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2015-2020/decretos/decretos-10-2016>



(de acuerdo a la equivalencia de 250 jornales zafrales al año por cada asalariado permanente); 2) Realizar la actividad en una superficie de hasta 500 hectáreas índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de tenencia; 3) Residir en la explotación o a menos de 50 kilómetros de distancia; 4) Los ingresos nominales de la familia generados fuera de la explotación deben ser inferiores a las 14 BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones, su valor es de \$ 3.611 a enero de 2017. El valor actualizado de BPC puede consultarse en: <https://www.bps.gub.uy/10503/indicadores.html>); 5) Se definen las siguientes excepciones: a) Para este caso no se tendrán en cuenta los requisitos de lugar de residencia ni cantidad de hectáreas; b) Para quienes declaren como rubro principal producciones vegetales intensivas, la contratación de mano de obra asalariada no familiar permanente y/o zafral será por un equivalente de hasta 1250 jornales zafrales anuales; c) Para quienes declaren como rubro principal producción apícola, podrán tener como máximo 1000 colmenas.

Para el análisis se toma en cuenta aquellos productores familiares que no utilicen mano de obra asalariada. Esta particularización permite hacer foco en aquellos sujetos que, si bien pueden o no ser propietarios de su establecimiento, los ubica dentro del conjunto de personas que viven de su trabajo. Otro componente para delimitar el componente agrícola es que los productores referidos participen de algún nivel organizativo de carácter colectivo (redes de comercialización, organizaciones de representación gremial, etc.). La componente de participación en ámbitos colectivos permite circunscribir a dichos actores dentro del campo de la economía social y solidaria.

A su vez, en la fase agrícola e industrial, más precisamente en esta última queda delimitada por la definición de Emprendimientos Asociativos de Trabajadores Autogestionados (Vazquez, 2010) y las siguientes características en sus prácticas productivas: tanto de bienes como de servicios, se orientan hacia al intercambio en el mercado y la generación de ingresos. No excluyendo de dichos emprendimientos la producción para el autoconsumo u otras formas solidarias de intercambio (trueque, intercambios no mediados por el dinero, etc.).

En cuanto a los actores específicos asociados a estas definiciones en el territorio de Canelones se identifican dos tipos de emprendimientos agrícolas e industriales, los agroecológicos y los convencionales, en ambos casos de carácter colectivo. Para el caso de los agroecológicos colectivos se identifican aquellos que pertenecen a las regionales ubicadas

en el departamento integrante de la Red de Agroecología del Uruguay (RAU). También aquellos vinculados a la Red Nacional de Semillas Criollas y los Productores de la Asociación de Producción Orgánicos del Uruguay ubicados todos ellos en las filiales de Canelones. En la fase industrial se encuentran emprendimientos de procesamiento de harinas, fitoterápicos, procesamiento de hortalizas y faena de cerdos y pollos organizados bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo. Son muchos los casos en los que el excedente de producción se procesa como mermeladas, conservas, etc. de forma doméstica y se comercializa por canales informales, barriales, etc. que se analizarán en la fase de intermediación. La componente agroecológica se diferencia de la convencional no solo por la dimensión productiva sino también por las relaciones sociales y políticas que supone producir alimentos bajo esta forma.

La otra componente de la fase agrícola e industrial es la que agrupa los actores vinculados a la producción y procesamiento de alimentos bajo la forma convencional, es decir no agroecológicas. En este caso serán parte del estudio aquellos colectivos que han accedido a tierras para producir a partir de la adjudicación por parte del Instituto Nacional de Colonización.<sup>4</sup> También se tendrá en consideración a los productores familiares asociados a la Comisión Nacional de Fomento Rural, las Cooperativas de Producción de Carne de Pollos y Cerdos y las Cooperativas de Trabajo y Empresas Recuperadas industriales.

### *Fase de intermediación y comercialización*

En cuanto a la fase de intermediación es necesario, en primera instancia, proponer dos delimitaciones teóricas-metodológicas. La primera hace a la definición de circuitos cortos de comercialización e intercambio. En este caso, las acciones de intercambio no mercantiles se diferencian de las de comercialización ya que no implican el uso de dinero y se basan en general en el principio de la reciprocidad y no en las leyes de la oferta y la demanda. Esto luego tendrá efectos a la hora de analizar las relaciones sociales y políticas que vinculan a la producción, circulación y consumo de los alimentos en cuestión. En este sentido, se considerarán aquellos espacios de intercambio donde sea posible identificar alguno de estos

---

<sup>4</sup> En especial MUSA, [https://www.colonizacion.com.uy/novedades/-/asset\\_publisher/Q1BnqjINghdP/content/san-antonio-celebro-el-acceso-a-la-tierra-de-grupo-de-mujeres-de-la-zona](https://www.colonizacion.com.uy/novedades/-/asset_publisher/Q1BnqjINghdP/content/san-antonio-celebro-el-acceso-a-la-tierra-de-grupo-de-mujeres-de-la-zona)

rasgos: a) Articulación directa entre productores y consumidores. Además pueden integrar redes de distribución con circuitos de intercambios independientes; b) Precio justo; c) Productos certificados por terceros con base en grupos de productores registrados y distribuidores autorizados por las organizaciones, d) Trabajo colectivo y autogestionado; e) Confianza entre los participantes.

Por otro lado, la definición de Terry Marsden (Según Marsden, *et al.*, 2000 en Cabanes Morote, *et al.*; 2014; p. 142) señala tres principales tipos de canales cortos de comercialización que servirán de delimitadores para esta fase de los entramados solidarios:

1) Venta directa (cara a cara): donde la venta se realiza directamente al productor/a (incluyendo las ventas a través de internet). 2) Por proximidad espacial: producidos en la misma región, hecho que las consumidoras conocen y valoran. 3) Espacialidad extendida: cuando los alimentos no están producidos cerca, pero existe un conocimiento sobre su valor o significado, que “acerca” el producto a los consumidores” (Cabanes Morote, *et al.*; 2014; p. 142).

Otra delimitación en esta fase será mantener un sesgo prioritario hacia aquellos actores que mantengan la componente colectiva como una de sus características principales. A su vez, la dimensión urbana circunscripta al área metropolitana de Montevideo será el corte socioeconómico y espacial utilizado para determinar los alcances de esta fase.

El tipo de organizaciones que comprenderán a la fase de intercambio y comercialización serán de dos tipos, a) las vinculadas a los espacios donde circulan alimentos producidos bajo la forma agroecológica y b) los convencionales. En el caso de las organizaciones agroecológicas se considerarán como parte del estudio a dos espacios de comercialización que funcionan en Montevideo, la Ecotienda y el Ecomercado, a la vez que se indagarán otras formas de intercambio que desarrollan los productores agroecológicos. En el caso de estos productores agroecológicos otra de las formas en las que intercambian y comercializan sus productos es a través de las “canastas” la cual implica diferentes estrategias para la venta directa al consumidor (por lo general urbano). Es posible identificar dentro de esta forma algunas estrategias colectivas de complementación entre productores para ofrecer una “canasta” más diversa (por ejemplo que contenga huevos, miel, hierbas secas). Serán estas estrategias las que se analizarán con particular atención.

A su vez, las formas de intercambio y comercialización a las que se orientará esta investigación serán, 1) Mercado de Cercanía Atlántida, 2) Feria Canaria de ESS y 3) el Convenio con el Ministerio del Interior donde se utiliza una herramienta de la política pública a considerar, la reserva de mercado para la producción familiar.

### *Fase Consumo*

La tercer y última fase de los entramados socioeconómicos solidarios vinculados a los circuitos agroalimentarios estará descrita por la fase de consumo. En esta fase se pretende centrar el análisis en aquellas estrategias que permiten “acortar” las distancias entre productores y consumidores, a la vez que problematizan y politizan las prácticas de consumo. Así, algunas dimensiones a destacar en el consumo político es la preocupación por las relaciones sociales generadas en la fase agrícola y de procesamiento, así como en materia ambiental y de la salud.

La adjetivación del consumo como político es un desafío en sí mismo ya que no se cuenta hasta ahora con una definición precisa acerca de éste. En tal caso, el esfuerzo estará centrado en considerar que el consumo es siempre político, el punto pasa por los movimientos que intentan explicitar la politización creciente que hacen de su consumo.

A los efectos metodológicos, se considerarán aquellos espacios de consumo donde sea posible identificar alguno de estos rasgos: a) Independencia y solidaridad de clase; b) Trabajo autogestionario y colectivo; c) Apoyo a la producción nacional/regional; d) cuenta con espacios de formación política; f) Contenga dentro de sus debates el rol de las mujeres; g) Tenga dentro de sus objetivos acceder a alimentos saludables y de calidad, en los que se asegure un buen estado de conservación; h) Se intente de forma consciente entablar un vínculo directo y de confianza con los productores; i) Construya procesos de democracia directa entre los participantes de los colectivos; j) Desarrolle estrategias de interconexión con otros colectivos; k) Priorice las relaciones barriales y de cercanía como espacios a priorizar para el despliegue de las acciones inherentes al consumo de alimentos.

El corte socioeconómico y espacial para delimitar esta fase será los habitantes urbanos dentro del Área Metropolitana de Montevideo, que a la vez participen de experiencias colectivas de consumo.

Las dos experiencias a considerar para el análisis serán el Mercado Popular de Subsistencia (MPS) y la Asociación Barrial de Consumo (ASOBACO). En ambos casos comparten los principios de la autogestión, la organización colectiva para “politizar” su consumo y se ubican dentro de los límites socioeconómicos y espaciales definidos. Además, ASOBACO orienta su organización al vínculo directo con productores agroecológicos mientras que el MPS combina productos y proveedores con los convencionales.

A modo de síntesis, en la Figura 1 se presenta la conformación del objeto empírico en su totalidad y de forma gráfica.

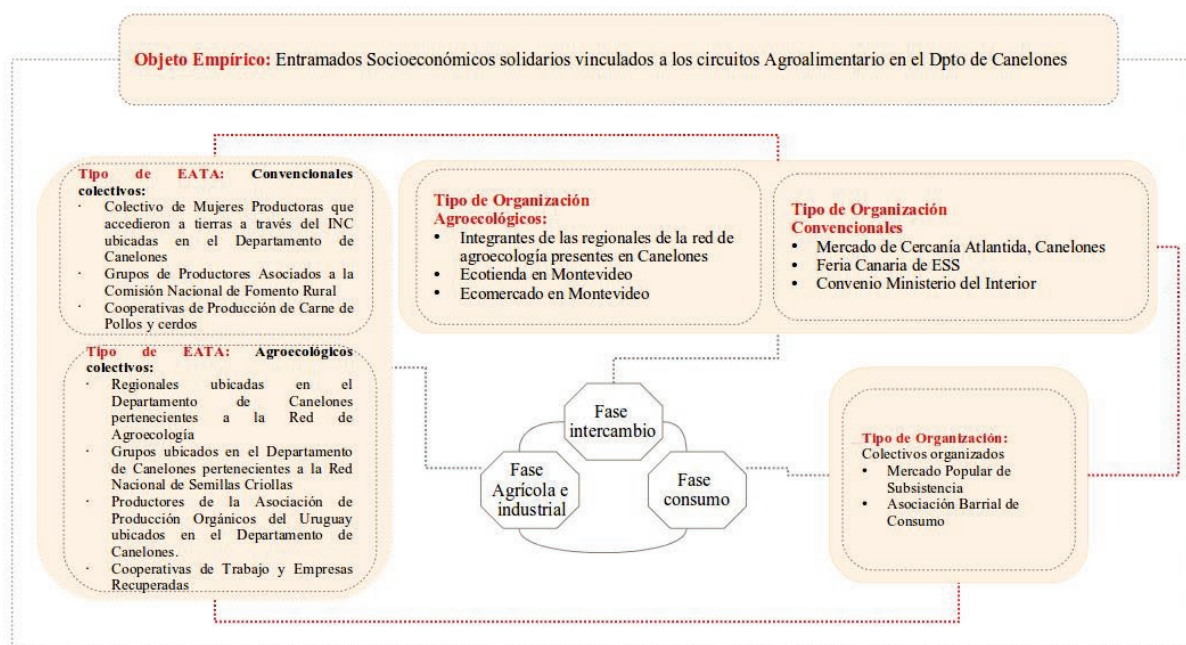


Figura 1: Objeto empírico. Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, si bien resulta complejo y diverso, con el recorte del objeto empírico será posible construir un mapa historizado y espacializado de las alianzas sociotécnicas que permiten la producción, intercambio, comercialización y consumo de alimentos al Área Metropolitana de Montevideo. En dicha área vive la mitad de la población de todo el país, por lo que la presente investigación y sus hallazgos pretenden aportar en su dimensionamiento real y efectivo. A su vez, será de interés identificar y analizar las formas que toman los

vínculos políticos, sociales, económicos y tecnológicos en clave colectiva, solidaria y autogestionaria. El vínculo con el Estado y las políticas públicas, si bien no serán el foco principal del estudio, sí serán tomados en cuenta a la hora de estudiar los condicionantes tanto los que favorecen u obturan dichos procesos.

### **Análisis preliminar**

*Referencias analíticas, tomando nota de los aprendizajes para la construcción de entramados solidarios*

Algunos de los aprendizajes que arrojó este trabajo hacen a la concreción por parte de los EATA analizados de desplegar una nueva forma de gestión y evaluación de sus prácticas socio-económicas solidarias. Estableciendo la posibilidad de plantearse desafíos científicos-tecnológicos que acompañen la construcción de una sostenibilidad diversa y plural del entramado. Por otro lado, la formación de los trabajadores en las experiencias analizadas constituye una de las principales estrategias de crecimiento ya que mediante ella es posible ampliar los horizontes y grados de libertad de los individuos, sus organizaciones y sus comunidades.

El potencial creador de los EATA tienen como contrapartida la generación de nuevos conocimientos que dinamizan las agendas de investigación y desarrollo, así como también el campo de demandas mejor fundamentadas capaces de articularse con los organismos del Estado de una forma más dinámica y eficiente (el sistema de compras públicas desarrollado por parte de las organizaciones analizadas dan cuenta de ellos. Por razones de enfoque del presente artículo no es posible profundizar en los límites y posibilidades de dicha política pública lo cual no inhabilita a reconocer en forma sucinta su relevante significado para las organizaciones del Departamento involucradas).

La priorización de la producción familiar desde una perspectiva de fortalecimiento de las organizaciones colectivas locales para el abastecimiento de materia prima para el abastecimiento de las industrias locales/nacionales es fundamental para el desarrollo del entramado solidario (existen múltiples espacios de articulación y promoción de la transición de la producción tradicional a la agroecológica. Por razones de espacio y enfoque de este

artículo no se desarrollará en profundidad pero existe en el Departamento un plan de producción de soja no transgénica y orgánica de mucho interés y relevancia para el conjunto del sector agroalimentario). A su vez, en términos de consumo de los productos alimentarios que circulan dentro del entramado solidario es sustantivo asegurar la calidad de los mismos a la vez que se fortalecen las estrategias económicas de los EATA (la experiencia de la Cooperativa de Productores Unidos de San Antonio-COPUSA que produce alimentos 4.0). Las nuevas estrategias de los actores que componen el entramado centran su trabajo en la sustentabilidad socio-económica y ambiental, el desarrollo de nuevos productos, así como la importante tarea de recuperación de saberes, cultivos y productos. Es relevante el aporte del molino a la localidad de Santa Rosa y el fortalecimiento de sus vínculos sociales y políticos. El trabajo hacia afuera de los emprendimientos y la contribución en la organización de la localidad y el mejoramiento en las condiciones de vida de la comunidad son tareas asumidas como parte su funcionamiento orgánico. Las organizaciones analizadas operan en sintonía con la atención de demandas sentidas por parte de la comunidad de procedencia ya que, a partir de sostener y fortalecer el vínculo con ella, se reconfigura la confianza y apoyo recíproco. Los propios trabajadores consideran a las cooperativas como un actor que no solo vela por sus intereses comerciales asociados al mantenimiento de las fuentes laborales sino que lo hace también por el bien común de la localidad.

### *Hallazgos preliminares*

A modo de extraer del análisis las primeras reflexiones es que en este apartado se presentan los alcances y límites de la construcción de entramados socio-económicos solidarios a partir de EATA vinculados a los circuitos agroalimentarios. En ese sentido, es necesario resaltar que el tejido de tramas socioeconómicas solidarias en el espacio donde se hilan lógicas urbanas y rurales requiere superar viejos límites de las organizaciones de la ESS.

Dentro de las tareas que se realizan en pro de superar dichos limitantes se encuentran; a) la tarea de recuperar saberes; b) reorientar trayectorias de vida y trabajo; c) fortalecer los espacios de toma de decisiones particulares de cada organización; d) construir lugares de

articulación comunitarios, territoriales y sectoriales; e) establecer buenas estrategias de relacionamiento con el Estado.

A la vez, se presentan desafíos para la construcción de entramados socio-económicos solidarios a partir de EATA. Desde el análisis del caso se destacan algunos, a) los vínculos interpersonales y los liderazgos legítimos y asociados al territorio específico son promotores insustituibles; b) la solidaridad no se agota en la componente económica sino que se extiende a otras formas de satisfacer otras necesidades humanas que fortalezcan la sostenibilidad de la vida en comunidad pero requiere destinar fuerza motriz individual y colectiva para sostener los procesos; b) los aspectos culturales no quedan por fuera: la fiesta del Pan y del Vino organizada por el molino todos los años, los encuentros de intercambio de semillas, los encuentros de mujeres como forma de vincularse al barrio y la zona; c) el fortalecimiento de un movimiento autogestionado y plural. Fortalecer la doble intencionalidad al asociarse política y económica son frentes de trabajo vitales para las organizaciones.

### **A modo de cierre**

Finalmente, estos puntos de partida nos llevan a seguir problematizando cómo son las formas y los procesos en que los EATA construyen tramas que vayan en el sentido de fortalecer la sostenibilidad de la vida para sus participantes pero también para el resto de la comunidad en la que están integrados. Pasar de un esquema de EATA asilados a analizarlos en clave de Entramados Socioeconómicos Solidarios es parte de los hallazgos y nuevas búsquedas conceptuales, epistémicas y empíricas que motivan y comprometen el trabajo de investigación.

En ese sentido, se pueden analizar los entramados a partir de tres claves; a) la estructural, inherente a las formas que toman los vínculos (ejemplo: quién se vincula con quién y para qué); b) la relacional, que hace a la profundidad, intensidad y extensión en el tiempo de los contactos; c) la cognitiva, entendida como las distintas dinámicas que dentro de un entramado solidario se expresan en términos de lo que se habilita a circular y lo que no, quiénes lo hacen. En definitiva, los entramados solidarios se pueden comprender como organismos vivos que a partir de la trama que tejen se vertebran, afectan y construyen. En su



análisis es posible identificar una particular forma de articular el poder, el conocimiento y la propiedad (en principio colectiva).

En la literatura sobre redes se encuentran pistas sobre cómo mirar los entramados, entendiendo que la búsqueda no se agota en una única definición. Las formas de denominar procesos semejantes como los *cluster*, conglomerados, etc. no pueden repetir errores ya analizados en una vasta bibliografía al respecto. Desde ella se puede extraer, como aprendizajes, la necesidad de que los entramados solidarios tengan un fuerte sentido contextual en sus propuestas, además de ser valorados en términos concretos como potenciadores de las relaciones solidarias pero con un análisis claro acerca de sus límites, posibilidades, heterogeneidades y diversidades. La mera existencia de un vínculo no necesariamente implica *per se* la construcción de un entramado.

Algunas de las nuevas interrogantes que surgen a partir un primer acercamiento al estudio del caso arrojan las dificultades que las organizaciones de la ESS analizadas presentan a la hora de tener una mirada estratégica que incluya componentes, no solo mercantiles en cuanto a las relaciones de interdependencia comercial y no comercial, así como también la reducción de los costos de aprendizaje del funcionamiento institucional y comercial son una forma de analizar la diversidad de vínculos que tejen los EATA. A su vez, la convivencia con empresas diversas (PYMES, estatales, nuevas, recuperadas, viejas, etc.) es parte de la construcción de los entramados solidarios integrados por EATA. Esta cohabitabilidad en el espacio mercantil los obliga a desdoblarse en roles que no necesariamente hacen a lo productivo sino que deben desplegar destrezas de articulación política bastante más sofisticadas que las del arte de comprar bien la materia prima y vender mejor sus productos.

Es necesario el funcionamiento fluido, dinámico y flexible de los entramados donde la comunicación y participación efectiva de sus miembros, sobre todo a la hora de proponer y alcanzar metas comunes sea un ejercicio cotidiano y reconocido dentro de los trabajos a realizar para la construcción de su viabilidad.

Lograr que las formas de gobierno para los espacios de articulación desarrollen el control mutuo, la democracia directa y la organización colectiva no son tareas que lleven poco tiempo diseñar, realizar y fortalecer.

En ese sentido, del análisis resulta claro a partir de los diferentes componentes que para avanzar se deben buscar sinergias multiescalares y diversas. Los instrumentos de política pública desarrollados de poco servirán si no permiten enfrentar la necesidad de que los emprendimientos puedan desarrollar procesos innovadores, y no quedarse en las márgenes de las cadenas en que actúan o directamente en sectores poco estratégicos para garantizar la sostenibilidad de la vida.

También sería un error pensar los emprendimientos aisladamente, siendo preciso complejizar el abordaje hacia la inserción del emprendimiento en cadenas más amplias y la generación de redes y entramados, fundamentalmente en materia de investigación, innovación y desarrollo (I+I+D).

Desde el caso en estudio es posible analizar una particular forma de organización de las dinámicas territoriales que da cuenta de las dificultades pero también las potencialidades que sus prácticas generan, poniendo la vida y sus sostenibilidad en el centro ya que están asociadas a un factor clave, los alimentos. El trabajo colectivo dispuesto y reconocido solo una parte en términos de remuneración para el tejido de la trama es la fuerza motriz necesaria para la restitución de lo común en tanto producción, circulación y consumo de alimentos que garanticen la vida digna.

Las formas de reproducción capitalista suponen expropiar, cercar y acaparar todo lo que al fin de su maximización le sea funcional. En contraposición, los entramados socioeconómicos solidarios podrían ser artefactos a que a la expropiación le antepongan la socialización de conocimiento, de la propiedad, del poder. A la vez opondrían al cercamiento y la reducción del potencial humano creador el “desdibujamiento” de las fronteras que atomizan, compartimentan y aíslan sobre todo a aquellos que viven en las peores condiciones de existencia (un capítulo que durante el trabajo de campo emerge con potencia son las mujeres y sus particulares formas de tejer tramas colectivas, comunitarias). Cuando se analizan experiencias de relacionamiento entre el mundo urbano y rural a través de los alimentos sobran experiencias capitalistas de acaparamiento, las que a veces causan desabastecimiento. Los entramados en contraposición podrían constituirse en espacios de redistribución y cooperación capaces de generar circuitos que garanticen el acceso a sectores más amplios de la sociedad a los alimentos pero también a espacios de socialización y politización de la vida cotidiana que recentren la relación personas-naturaleza.

## Bibliografía

Cabanes Morote, M. y Gómez López, J. D. (2014). Economía social y Soberanía alimentaria. Aportaciones de las cooperativas y asociaciones agroecológicas de producción y consumo al bienestar de los territorios. *CIRIEC-España*, 82, 127-154.

Coraggio, J. L. (2011). Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria, en Acosta y Martínez (Ed.), *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Abya Yala/ FLACSO.

Haesbaert, R. (2002). *Territorios alternativos*. Editora Contexto y Editora de la Universidad Federal Fluminense. [http://posgrado.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/04/Tesis\\_Matonte.pdf](http://posgrado.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/04/Tesis_Matonte.pdf)

Johnson, B. y Lundvall, B. Å. (2003). Promoting innovation systems as a response to the globalizing learning economy, en Cassiolato, Lastres y Maciel, *Systems of Innovation and Development*. Edward Elgar Publishing.

Lundvall, B. Å. (2003). ¿Por qué la Nueva Economía es una economía del aprendizaje? en Bianco, *et al.*, Nuevas tecnologías de información y comunicación (pp. 39-54). Miño y Dávila.

Lundvall, B. Å. (1992). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter.

Matonte, C. (2017). *Harina del mismo costal. Análisis de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados y los entramados socio-económicos solidarios que conforman el sector agroalimentario del trigo en Santa Rosa, Uruguay* (Tesis de Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento).

Navarro, M. (2015). Hacer común contra la fragmentación en la ciudad: experiencias de autonomía para la reproducción de la vida. *El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios, Común ¿para qué?*, 1.

Picabea, F. y Thomas, H. (2013). Economía sustentable y cambio tecnológico. Los Sistemas Tecnológicos Sociales como herramienta para orientar procesos inclusivos de innovación y desarrollo en América Latina. *Revista Conferencia Internacional LALICS*.

Porto Gonçalves, C (2001). *Geografías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. Editorial SIGLO XXI.

Thomas, H. (2008a). Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico, en Thomas y Buch (Coords.), Fressoli y Lalouf (Colabs.), *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología* (pp. 217-262). Editorial de la UNQ.

Vázquez, G. (2010). El debate sobre la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, 2(18), 97-120.

Vázquez, G. (2010). *El trabajo asociativo y autogestionado: aportes desde el campo de la economía social y solidaria*. Mimeo.

Vázquez, G. (2010). Sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina (Tesis de Maestría en Economía Social (MAES), Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina).

## ESTRATEGIAS DE COMERCIALIZACIÓN MAYORISTA DE ALIMENTOS DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Emiliano Recalde,<sup>1</sup> Henry Chiroque Solano<sup>2</sup> y Martín Garo<sup>3</sup>

### Resumen

Desde la Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas (IEMFS) en coordinación multiactoral con la Federación de Cooperativas Apícolas de Argentina (FECOAPI) y las Cooperativas de trabajo “La Ciudad” y “Despiertavoces”, se viene desarrollando la experiencia de Central Cooperativa (CC).

Central Cooperativa (CC) es un centro de servicios para el acopio, distribución y comercialización mayorista de productos alimenticios, que busca favorecer las condiciones de productores y consumidores de la economía social y popular generando circuitos alternativos de comercialización y consumo.

**Palabras clave:** Circuitos económicos solidarios, intermediación solidaria, economía social y solidaria, mercados solidarios.

### Introducción

Desde la Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas (IEMFS) en coordinación multiactoral con la Federación de Cooperativas Apícolas de Argentina (FECOAPI) y las Cooperativas de trabajo “La Ciudad” y “Despiertavoces”, se viene desarrollando la experiencia de Central Cooperativa (CC).

---

<sup>1</sup> [emilianorecalde@yahoo.com.ar](mailto:emilianorecalde@yahoo.com.ar), Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas de la Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>2</sup> [henrychiroquesolano@gmail.com](mailto:henrychiroquesolano@gmail.com), Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas de la Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>3</sup> [martin.alberto.garo@gmail.com](mailto:martin.alberto.garo@gmail.com), Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas de la Universidad Nacional de Quilmes.

Central Cooperativa (CC) es un centro de servicios para el acopio, distribución y comercialización mayorista de productos alimenticios, que busca favorecer las condiciones de productores y consumidores de la economía social y popular generando circuitos alternativos de comercialización y consumo.

### **Algunos datos sobre los mecanismos de acceso a los alimentos**

El contexto actual de la Argentina plantea una redistribución regresiva del ingreso, que es agravada por la escalada inflacionaria, la liberalización del mercado cambiario (en detrimento de los grandes exportadores agropecuarios), la pérdida de la calidad en el empleo, además del despido masivo de trabajadores del sector público y privado, la reforma del estado que trae consigo desde la desprotección social, el endeudamiento externo, y la vuelta a las recetas del Fondo Monetario Internacional. Todo esto viene afectando las condiciones materiales de los sectores populares, las pequeñas y medianas empresas, los pequeños productores, los trabajadores independientes asociados e individuales, quienes carecen o cuentan con mínimos mecanismos de protección social, y que ven mermada su capacidad adquisitiva a partir del denominado “golpe de mercado”, que consiste en el aumento desmedido de los precios de los bienes y servicios (afectados directamente a la liberalización del dólar y por ende su afectación y traslado a toda la cadena de formación de precios de las materias primas), tanto para organizar sus emprendimientos como para garantizar la satisfacción de necesidades de la canasta básica de alimentos.

La economía globalizada transnacional y concentrada de grandes corporaciones de la explotación que se apropian de la renta agraria, los banqueros de la especulación financiera, las industrias que se apropian del plusvalor y las grandes comercializadoras que intermedian las transacciones, se constituyen en los grandes centros privados de acumulación del capital.

En este escenario, la producción, distribución y comercialización de alimentos de la canasta básica familiar se constituye en uno de los principales puntos de tensión y conflicto del sistema capitalista global, que con sus diferentes unidades empresariales y financieras continúa acaparando y apoderándose de los excedentes generados en este proceso, apelando a la explotación laboral, de los bienes comunes y de los débiles mecanismos normativos de los gobiernos. Según Caracciolo, Dumrauf, Moricz, González y Real (2012) los mercados de

alimentos desarrollaron una tendencia a la alta concentración económica en manos de unas pocas cadenas de supermercados instalados en todo el territorio Argentino. Estos autores sostienen que un núcleo de siete empresas (mayormente multinacionales) ejercen el control mayoritario de dichas cadenas, siendo algunas de ellas: Carrefour, Cencosud, Coto, La Anónima, Walmart y Casino, que si bien reúnen sólo el 15% de las bocas de expendio totales del país, venden el 58% del total de alimentos y bebidas de la Argentina. Estos sistemas comerciales generan una distancia física y económica entre quienes producen y quienes consumen. En relación al primero, los productos recorren largas distancias generando un impacto ambiental negativo, pero también, quebranta vínculos e interacciones sociales de calidad humana, con consumidores que no saben la procedencia de los productos y productores que por su parte no pueden identificar el destino de su producción. Por su parte, la distribución desigual del valor económico es notable. Podemos indicar que de acuerdo al índice IPOD, el consumidor paga 5,3 veces más en góndola de lo que recibe el productor en su quinta, o en otros términos, que solo el 21,4% del precio final del producto es destinado al productor (CAME, 2019).

Ejemplos de estas formas de explotación y de maximización de las ganancias los podemos encontrar en los monocultivos de alimentos (soja, trigo, cebada, palma, entre otros) que es manejado y organizado por diferentes empresas globales, con articulaciones locales, que construyen mercados que tasan acciones en las grandes bolsas de negocios financieros del sistema capitalista. Asimismo, estos actores empresariales locales y nacionales construyen mercados asimétricos históricos desde la década del 60 (Ablin, 2012; CANPO, 2013; CESO, 2014; Arelovich, 2014), donde organizan la formación de precios, la especulación y la organización de la distribución de los alimentos, en toda la cadena de producción, distribución y comercialización de alimentos (yerba, leche, azúcar, granos, entre otros).

### **Caracterizaciones de las demandas, necesidades y planteamientos desde el campo de la economía social y solidaria**

Esta concentración histórica de los mercados de alimentos genera diferentes procesos de desarticulación de circuitos de proximidad, sumado a los crecimientos vertiginosos de las ciudades, y por ende a la satisfacción de demandas de alimentos elaborados, generando la

profesionalización y diferentes eslabones de intermediación. Solo en esta última década encontramos diferentes episodios de movilización y de construcción de agendas que apuntan a visibilizar las demandas de los productores de alimentos, así como a los intermediarios de la economía social y solidaria, y los consumidores de estos productos. A partir de ello podemos indicar dos sucesos, donde los equipos de docencia y extensión de la Universidad Nacional de Quilmes participaron y acompañaron en su desarrollo.

En julio de 2015, en Ezeiza, se desarrolló el 1° Congreso Nacional de Federaciones de Cooperativas productoras de alimentos, donde se reunieron 14 federaciones<sup>4</sup> que nuclean a las cooperativas productoras de alimentos bajo el lema: “Eliminar la especulación para avanzar hacia la soberanía alimentaria. Industrializar la ruralidad para generar más trabajo”. Durante las jornadas se planteó la necesidad de avanzar con la soberanía alimentaria, la industrialización del sector agropecuario de capital nacional y el desarrollo de una estrategia nacional con desarrollos tecnológicos propios, para que de esta manera pueda crecer de forma independiente de las grandes multinacionales. Sumado a ello, que la producción, distribución y comercialización de los alimentos debe ser una cuestión de Estado.

Asimismo, en 2016 se realizó el 1er Encuentro de la Economía Social, Popular y Solidaria (ESPS)<sup>5</sup> en Ciudad de Buenos Aires, con la finalidad de generar un espacio de reflexión, articulación, debate y generación de propuestas entre organizaciones, instituciones, espacios y redes de productores, comercializadoras y consumidores del campo de la Economía Social, Popular y Solidaria (ESPS) de la Argentina. Tuvo la participación y

---

<sup>4</sup> Las Federaciones que organizaron la actividad fueron: Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentinas Coop. Ltda. (ACOHOFAR); y las federaciones: Argentina de Cooperativas Apícolas y Agropecuarias Ltda. (FACAAL); de Cooperativas Lácteas Ltda. (FECOLAC); de Cooperativas Apícolas Ltda. (FECOAPI); de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina Ltda. (FECOOTRA); de Cooperativas de Corrientes (FEDECOOP); de Cooperativas y Mutuales Administradoras de Microcrédito (FEDESAM); Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados Ltda. (FACTA); de Cooperativas Apícolas de Entre Ríos Ltda. (FECAER); de Cooperativas Productoras de Alimentos de Misiones Ltda. (FECOPAM); de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF); de Cooperativas Agropecuarias de San Juan Ltda. (FECOAGRO); de Organizaciones Productoras de Alimentos (FOPAL); y de Cooperativas Federadas Ltda. (FECOFE). Contaron con el acompañamiento de las confederaciones: Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR); Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT); y Argentina de Mutualidades (CAM) y el Instituto de Promoción de la Economía Solidaria (IPES), así como de los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como de los organismos descentralizados como RENATEA e Instituto Nacional de Economía Social (INAES).

<sup>5</sup> Encuentro organizado por la Mesa de Comercializadoras de Economía Social y Solidaria conformada por las Cooperativas: “Puente del Sur”, “Colectivo Solidario”, “Iriarte Verde”, “La Yumba” y “Caracoles y Hormigas”, el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA), la Universidad Nacional de Quilmes y su “Almacén Autogestivo”, y el Centro Regional Ecuménico de Asesoría y Servicios (CREAS).



presencia de más de 250 personas de 10 provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Salta, Jujuy, Neuquén, Mendoza y Tucumán) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el 25% representaba a productores, 14% formaba parte de una comercializadora-distribuidora de ESS, 15% se identificó como consumidor, y el 42% de los participantes pertenecían a instituciones públicas. De este encuentro podemos compartir las principales conclusiones, que abordan las diferentes demandas, necesidades y planteamientos de los productores, consumidores, comercializadoras/distribuidoras e instituciones estatales científicas y técnicas. Desde los productores plantean las limitaciones para el acceso a infraestructura, maquinaria y normativas para la producción de alimentos; para el acceso a tecnologías apropiadas para la producción, empaquetado, almacenado; problemas para el acceso al financiamiento tanto estatal en todos sus niveles, como los privados con tasas de interés inviables; los costos y sus implicancias en la construcción de los precios; y la logística para la distribución de los alimentos en los centros de comercialización. Estos dos últimos problemas afectan a las Comercializadoras/distribuidoras, que en el caso de los precios buscan no trasladarlos a los consumidores; sumando encontramos problemas de precariedad laboral merced a las condiciones de protección social; y las limitaciones que tienen para comercializar los productos de la ESS a los sectores populares. Desde los consumidores se indican que existe un problema para el acceso a los productos, merced a que muchas veces no se consigue regularizar la comercialización de los productos; así como la limitación de espacios de comercialización de estos productos y la invisibilización de las cooperativas de comercialización; y por otro lado la individualización del consumo, ya que las estrategias de la ESS buscan construir consumos colectivos y organizados. Finalmente las instituciones comparten que cuentan con la limitación de la fragmentación del Estado para atender a las demandas del sector, por ende son mínimas las capacidades y recursos; sumado a ello la normativa inadecuada al sector, y los insuficientes canales de promoción de compras públicas al sector de la ESS.

### **Espacios universitarios y los procesos de construcción de circuitos socioeconómicos**

Frente a estas demandas y necesidades, dentro del sector de la ESS se han desarrollado experiencias territoriales que han conformado redes y mecanismos de intercambio en donde se acerca a productores y consumidores, mediadas por la

intermediación solidaria, muchas de ellas promovidas desde proyectos de extensión de las universidades (Arnaiz, Errecalde y Recalde, 2017). Podemos indicar diferentes dispositivos, encontrando: las compras comunitarias (coordinadas y asociadas), mercados de proximidad (ferias territoriales), redes de comercialización y consumo (nodos organizados). Todas ellas apelan a eludir las consecuencias de la especulación de los hipermercados y mercados concentrados, y principalmente a generar procesos de intercambio en territorios articulados, con prácticas colectivas, solidarias, asociativas y autogestionadas. Sin embargo, dichas experiencias presentan dificultades para expandir e incluso para sostener el trabajo.

A partir de lo anteriormente compartido, compartimos los recorridos realizados desde el año 2006 por el Proyecto CREES (Construyendo Redes emprendedoras en Economía social y solidaria),<sup>6</sup> donde a partir del 2013 organiza e implementa el Programa Universitario de Incubadoras Sociales (PUIS). Este programa plantea la

incubación de procesos socioeconómicos asociativos y solidarios de valorización económica, aprendizaje e innovación socio-técnica, mediante dinámicas organizativas de autogestión, gobernanza democrática, responsabilidad compartida y cooperación social. Esta definición pone en juego uno de los principales desafíos de la propuesta como dinámica de innovación y experimentación socio-técnica, la incubación de procesos socioeconómicos y tecnológicos de cooperación social en clave de ESS. En tal sentido, hemos propuesto llamar a esta estrategia como incubación de procesos de cooperación social y solidaria (CSS), entendida como instancia de interacción, comunicación, agrupamiento y coordinación asociativa orientada a fortalecer procesos estratégicos de valorización económica e innovación socio-técnica de la economía solidaria. En esa dirección, se busca fomentar procesos de autonomía y sostenibilidad socioeconómica impulsando estrategias de acuerdos asociativos, innovación socio-técnica y participación en circuitos económicos de mayor valor agregado (Pastore, 2019).

La Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas (IUEMF) tiene como objetivo contribuir al desarrollo de circuitos económicos solidarios, a través de la construcción o fortalecimiento de redes de productores/as (cooperativas, empresas

---

<sup>6</sup> Sobre la experiencia del Proyecto CREES se recomienda revisar: Pastore, R., Recalde, E., y Silva, C. (2011); Chiroque, H., Mendy, G., Recalde, E. (2015); Arnaiz, C., Errecalde, S., Martínez, M., Recalde, E. y Silva, C. (2011) y Pastore, R (2015).

recuperadas, emprendimientos, productores/as de la agricultura familiar, entre otros), comercializadoras y consumidores/as de la ESS.

Desde la IUEMF identificamos diferentes problemáticas que tienen que ver en primera instancia con los cambios institucionales a nivel nacional, provincial y local que han disminuido y en muchos casos no existe asistencia técnica a los emprendimientos familiares, a la agricultura familiar, cooperativas y empresas recuperadas que fortalezcan bien su unidad económica-financiera, así como sus salidas comerciales. Por otra parte, se enfrentan serias dificultades para crear estrategias de comercialización permanentes (considerando las demandas de las distribuidoras/comercializadoras de la ESS) que achiquen las distancias físicas y económicas entre productores y consumidores, en este marco, se enfrentan dificultades para la consolidación de una logística apropiada que permita sostener el circuito de intercambio resguardando la calidad de los productos sin encarecer el precio final de estos, así como también la dificultad para llevar adelante la gestión y organización del proceso comercial. Sumado a ello, las dificultades en la construcción de productos y acciones de comunicación para los emprendimientos, los mercados solidarios como así también la ausencia de sistemas integrales de identidad de los productos y los emprendimientos.

Del lado de los consumidores/as también identificamos varios problemas. Encontramos una dificultad central en relación al precio de los productos, como mencionamos anteriormente, están fijados de manera unilateral por las grandes cadenas de supermercados. Por otra parte, se evidencia una necesidad creciente por consumir productos de mejor calidad en términos de su inocuidad, y a la vez generar mecanismos de acceso de estos productos a los sectores populares, permitiendo ello ampliar el mercado de comercialización y de distribución.

### **Algunas estrategias de comercialización desde los circuitos socioeconómicos**

Esta forma de incubación de procesos a partir de la generación y fortalecimiento de mercados sociales, desarrolla diferentes mecanismos de interacción, asociativismo y co-gestión, impulsando la articulación en redes asociativas y entramados socioeconómicos entre productores y consumidores.

Para ello, la IUEMF promueve la articulación con diversas organizaciones de la ESS y entidades del sistema científico-técnico, con la finalidad de desarrollar tres tipos de mercados:

1. Mercados institucionales, se construye a partir de la incidencia en los tomadores de decisiones institucionales para la generación de canales de compras, comercialización y consumo de los diferentes insumos, productos y servicios de la ESS. Esto se puede dar a través de la participación de los diferentes presupuestos institucionales (municipios, universidades, institutos educativos, escuelas, hospitales, centros de salud, ministerios, sindicatos, gremios, etc.).

2. Mercados territoriales, en tanto espacios de intercambio, articulación y de coordinación entre diferentes actores, buscando promover el desarrollo asociativo y autogestivo para la constitución de circuitos cortos de comercialización, entre los productores/as y organizaciones territoriales. Se caracteriza por la promoción de prácticas autogestivas, desarrollando sistemas de intercambio de proximidad, a partir de acuerdos entre productores/as y consumidores/as (ferias, redes, entramados) mediada por la intermediación solidaria, mejorando las condiciones materiales y vinculares de sus integrantes a nivel territorial.

3. Mercado de trabajadores organizados, que se construyen a partir del desarrollo de mecanismos y espacios de articulación e intercambio entre productores/as de la ESS y consumidores/as, tanto en espacios institucionales u organizacionales, por ejemplo gremios o sindicatos. Parte de las necesidades y demandas de los consumidores/as, en un territorio determinado, y que pretende articularse con las ofertas de los productores/as de la economía social y solidaria.

Estos tipos de mercados permiten desarrollar diferentes mecanismos de comercialización, teniendo:<sup>7</sup>

- Central Cooperativa

CC es un centro de servicios para el acopio, distribución y comercialización mayorista de productos alimenticios de la ESS. Su organización y conformación es impulsada por la IEMF en el Mercado Central de Buenos Aires en coordinación multiactoral con la Federación

---

<sup>7</sup> Para mayor información revisar Chiroque y Niño (2019).

de Cooperativas Apícolas de Argentina (FECOAPI) y las Cooperativas de trabajo “La Ciudad” y “Despiertavoces”. Asimismo, trabaja en articulación con las Incubadoras de Diseño y Comunicación y de Tecnologías Sociales del PUIS de la UNQ, y ha contado con el apoyo y acompañamiento del Ministerio de Producción y Trabajo de Nación.

CC busca desarrollar diferentes estrategias de comercialización, promoviendo y fortaleciendo mecanismos de mejora de las condiciones económica comercial de los productores de alimentos frescos y secos y, por otro lado, del acceso de los consumidores organizados y asociados, en los diferentes territorios indicados, de manera directa e indirecta.

Para ello, desarrolla circuitos socioeconómicos a partir de articulaciones y alianzas asociativas con redes y organizaciones de productores hortícolas y frutales de la agricultura familiar y campesina, y federaciones, cooperativas y empresas recuperadas de alimentos, para abastecer tres tipos de mercados sociales: institucionales, territoriales y de los trabajadores organizados.

Estos planteamientos se basan en acuerdos comerciales que reconocen y promueven plantear precios justos para las y los productores y consumidores, mejorar procesos de intercambio y minimizar excedentes para potenciar la comercialización solidaria, optimizando las condiciones de comercialización de los productos, apuntando a favorecer las condiciones de los productores y generar circuitos alternativos de comercialización y consumo.

CC se propone en los próximos años continuar desarrollando estrategias de integración económica asociativa territorial, en particular circuitos de abastecimiento de alimentos de consumo cotidiano a precios accesibles, es decir, llegar a los sectores "vulnerables" con precios accesibles.

Una de sus principales estrategias de mercado institucional de Central Cooperativa es “Alimentos Saludables”, por medio de la cual se proveen anualmente más de 35 mil bolsones de alimentos secos, productos saludables y nutricionalmente equilibrados a los afiliados beneficiarios del programa Pro Bienestar del Programa de Atención Médica Integral (PAMI).

A la fecha se viene trabajando con 15 Centros de Jubilados y Pensionados (CJYP), de las Unidad de Gestión Local (UGL) de PAMI, de Morón y Quilmes, atendiendo directamente

a más de 3.500 familias de forma mensual, con los productos provistos por más de 15 federaciones y organizaciones de productores/as de alimentos de la ESS de más de diez provincias de la Argentina.

**Dentro de las principales estrategias de comercialización desarrolladas podemos compartir (y sobre ello generar algunas problematizaciones):**

- Visibilización de los diferentes productores con los que trabajamos, permitiendo a más de 20 cooperativas y productores de la provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Tucumán, Salta, Formosa, Río Negro, La Rioja, Santa Fe, Entre Ríos y Misiones acceder a mercados institucionales y territoriales.
- Fortalecer las condiciones comerciales de los diferentes productores con los que trabajamos, a partir de circuitos de financiamiento e intercambio.
- Construcción de escala, a partir de articular los diferentes productos comercializados a los diferentes mercados, y con ello garantizar mejorar los procesos logística, acopio y distribución de los productos, y por ende impactar en mejores precios.
- Política de precios, a partir de priorizar los vínculos territoriales e institucionales, generando descuentos y financiamiento de mercaderías a los nodos, espacios de comercialización territoriales e institucionales.
- Construcción asociativa de precios, visibilizando los costos y retiros de cada participante del circuito, desde la gestión administrativa, embalado, distribución, y consumidores.
- Alianzas asociativas con los consumidores organizados, mejorando las transferencias de excedentes, y beneficiando la acumulación.
- Desarrollo de sistemas de intercambio, donde los productores y consumidores articulan intercambios de productos.
- Construcción de sistemas de financiamiento, brindando acceso para retiros de mercadería a los espacios de comercialización.
- Hibridación de recursos y fuentes de financiamiento, que permite generar transferencias entre productores y consumidores.

- Asociación para las compras entre diferentes comercializadoras y distribuidoras, que permiten generar escala para la logística, para el financiamiento y para la rotación de mercadería, beneficiando a productores y consumidores.

Estas estrategias permiten beneficiar a más de 5.000 mil familias de sectores populares vulnerables, participantes de programas públicos y mercados institucionales (PAMI, Escuelas, Universidades). Por otro lado, podemos sumar a más de 500 familias que forman parte de las propuestas de Todos Comen, así como comedores, merenderos, organizaciones territoriales, cooperativas, entre otros espacios.

Por otro lado, desde CC se vienen desarrollando diferentes estrategias con comercializadoras de la ESS, tanto en la provisión de productos como en acuerdos comerciales que reconozcan y promuevan mecanismos de precios justos para las y los productores y consumidores, buscando mejorar procesos de intercambio y minimizar excedentes para potenciar la comercialización solidaria. A partir de ello podemos indicar el trabajo con “Más cerca y más justo” y “Todos Comen” del Instituto de Producción Popular, con el Almacén Cooperativo “Almacoop”; de igual forma que con entidades asociativas y confesionales de trabajo social como Mutual Nueva Vida; con los Almacenes de la Cooperativa “La Ciudad”, con movimientos sociales tales como “La Dignidad”, con la iniciativa Mercado de Consumo Popular (MeCoPo) del Frente Darío Santillán, Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), con el Movimiento de Trabajadores Desocupados de Florencio Varela. Sumado a ello con las comercializadoras identificadas de la economía social y solidaria como las Cooperativas de trabajo “Colectivo Solidario” y “Puente del Sur”, Cooperativa de consumo “La Yumba”, el Almacén Autogestivo y Mercado Territorial de la Agricultura Familiar de la UNQ.

## **Bibliografía**

Ablin, A. (2012). *El supermercado argentino* [Informe de Área de Industria Agroalimentaria, Dirección de Promoción de la Calidad de Productos Agrícolas y Forestales, Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías].

Arelovich, L. (2014). *Construyendo el mapa de la soberanía alimentaria en Rosario y su región*. Taller Ecologista.

Arnaiz, C., Errecalde, S., Martínez, M. y Recalde, E., (2011). *Construyendo Redes Emprendedoras en Economía Social. El cuidado del otro: prácticas sociales y voluntariado*. Secretaría de Extensión, Universidad Nacional de Quilmes.

Arnaiz, C., Errecalde, S., Martínez, M., Recalde, E. y Silva, C. (2011). La Universidad Nacional de Quilmes y la extensión. Desarrollo de tecnologías sociales para la promoción de Otra Economía: El caso del Crédito a la Comercialización Solidaria. *Revista E+E, Estudios de Extensión en Humanidades*.

Arnaiz, C., Errecalde, S., Recalde, E. (2017). Finanzas Solidarias para el desarrollo de Mercados Solidarios. La experiencia de las Ferias de la Universidad Nacional de Quilmes (2010-2012). *Divulgatio. Perfiles Académicos de Posgrado*, 1.

Confederación Argentina de la Mediana Empresa (2019). *Índice de Precios en Origen y Destino de productos agropecuarios (IPOD)*. [http://www.redcame.org.ar/contenidos/comunicado/Los-precios-del-agro-se-multiplicaron-por-5\\_53-veces-entre-el-campo-y-la-mesa-del-consumidor.1616.html](http://www.redcame.org.ar/contenidos/comunicado/Los-precios-del-agro-se-multiplicaron-por-5_53-veces-entre-el-campo-y-la-mesa-del-consumidor.1616.html)

Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) (2013). *Comercio interior de productos agroalimentarios y agroindustriales: Cómo frenar la especulación con el precio de los alimentos*. Avances y desafíos de la nueva ruralidad del bicentenario, cartillas para la militancia. Centro de estudios CANPO.

Centro de Estudios Económicos y Sociales (CESO) (2014). Economía popular y trabajo. [Informe de la economía popular, N°1].

Caracciolo, M.; Dumrauf, S.; Moricz, M.; González, E. y Real, A. (2012). *Modalidades alternativas de comercialización en la agricultura familiar* [Versión digital INTA, Subsecretaría de Agricultura Familiar, IDAES/UNSAM].

Chiroque Solano, H.; y Niño, L.; (2019). La experiencia de la Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas Solidarias de la Universidad Nacional de Quilmes.



Incubación de procesos para impulsar circuitos económicos solidarios. *Revista Otra Economía*, 12(21), 248-260.

Chiroque Solano, H.; y Recalde, E. (2018). Parte 6: Uma Experiência de Incubação na Argentina, Incubação de processos: geração de mercados solidários”; en Addor e Rolim Laricchia (Org.), *Incubadoras tecnológicas de economia solidária* (pp. 353-361). Editora UFRJ, Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social (Nides/UFRJ), Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Chiroque, H., Mendy, G., Recalde, E. (2015). Construcción de espacios institucionales en economía social y solidaria desde el ámbito universitario: el caso del proyecto CREES de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. *Praxis Social, Revista de Trabajo Social*, VI(3).

Pastore, R. (2006). *Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social* [Documento 54 del centro de estudios de sociología del trabajo].

Pastore, R. (2010). El panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista de ciencias sociales SUMARIO*, 2(18), 47-75.

Pastore, R. (2014). La economía social y solidaria, una construcción colectiva y plural en el camino de la profundización democrática, en Lozano y Flores (Comp.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones para un debate* (pp. 221-236). Editorial UNQ.

Pastore, R. (2019). Estrategias de vinculación universitaria para el fortalecimiento de la economía social y solidaria. Algunos apuntes desde una práctica integral de extensión universitaria e incubación social de Argentina. *Revista Otra Economía*, 12(21), 231-247.

Recalde, E.; Chiroque Solano, H. y Guerriere, M. V. (2015). El Almacén Autogestivo de la Universidad Nacional de Quilmes. Desafíos en la gestión universitaria en la construcción de mercados de la Economía Social y Solidaria. *Revista +E versión digital*, (5), 182-187.

ECONOMÍA DE LA BASURA. ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES ECONÓMICAS DE LOS SECTORES POPULARES PARA LOGRAR LA SUBSISTENCIA EN BASE A LA BASURA

Eduardo Francisco Verón<sup>1</sup>

## Resumen

La crisis económica del 2001 afectó a diversos sectores de la sociedad argentina. La población más pobre tuvo que desarrollar estrategias de subsistencia sin poseer capital alguno. La basura en las grandes urbes fue fundamental para que estos individuos la aprovecharan para consumir o vender. Esta labor activó un circuito productivo que no estaba desarrollado para aquellos años. Por eso el trabajo versa sobre ¿Cuáles fueron las organizaciones económicas que se desarrollaron en los barrios populares en los años de crisis? Para responder a esa pregunta se desarrolló un estudio bajo el método etnográfico y la lectura de bibliografía que teorizaron sobre los años del 2001 al 2007 en un barrio del conurbano bonaerense. Los principales hallazgos versan sobre la diversidad de actividades autogestivas se desarrollaron y como estas tomaron formas populares, sociales y solidarias.

**Palabras clave:** economía popular, estrategia de subsistencia, organizaciones populares, etnografía.

## Introducción

La basura es un elemento de subsistencia para una parte de los sectores populares. A través del despliegue de diversas actividades, esta población sobrevive consumiendo elementos de los residuos, comercializándolos u organizándose para separarlos con destino a su posterior reciclado. Estas actividades relacionadas con los residuos en un comienzo fueron vistas como algo marginal, característica que las acompaña hasta el presente. La recolección de residuos para el consumo y/o venta se fue expandiendo y aumentando el número de

---

<sup>1</sup> [franciscoveron@live.com.ar](mailto:franciscoveron@live.com.ar), Universidad Nacional de San Martín.

individuos que realizan esta actividad, en particular en momentos de crisis económicas en la que muchos trabajadores fueron despedidos. La década de 1990 se caracterizó por las reformas neoliberales que implementaron varios gobiernos en Latinoamérica (Stiglitz, 2002; Salvia, 2002; Frenkel, 2003; Basualdo, 2006). Estas políticas produjeron que muchas fábricas redujeran su producción, derivando en la disminución de la cantidad de empleados mientras que otras cerraron sus puertas, dejando a sus integrantes en situación de desocupación. Vale recordar que el índice de desempleo durante la década de 1990 alcanzó altos niveles (18,4% según INDEC 1995). Muchos desempleados comenzaron a buscar estrategias de subsistencia, en particular se desarrollaron aquellas que requerían de poco o nulo capital y dependían particularmente de la fuerza propia del individuo. En este sentido, la recolección de material reciclable y comida en la vía pública, basurales y rellenos sanitarios comenzó a expandirse. Los motivos principales fueron dos: por un lado, la necesidad de cientos de familias de obtener ingresos para comprar alimentos; por otro, el aumento del valor de los materiales reciclables que aumentó 1.000% (Suárez, 2016).

Este fenómeno, en cuanto al incremento exponencial en número de personas que comenzaron a dedicarse a la recuperación de material para su posterior venta, trajo aparejado la visibilización de una “nueva labor” (pese a que era una actividad practicada hace siglos). En los últimos años es cuando la actividad y los actores intervinientes en la recuperación de residuos entran en agenda pública con ímpetu, produciendo la conformación de nuevas relaciones, actores y eslabones de la cadena productiva del reciclado.

Es en este punto donde me pregunto: ¿Cuáles fueron las organizaciones económicas que se desarrollaron en los barrios populares en los años de crisis?

La hipótesis que aquí planteo es que las estrategias de subsistencia en base a los residuos conformaron una diversidad de actividades autogestivas que tomaron formas populares, sociales y solidarias, permitiendo a una parte de los sectores populares aprovisionarse de bienes para el consumo y/o venta. El despliegue de estas estrategias conllevó al desarrollo de prácticas sociales que se expandieron y afianzaron entre los sectores más empobrecidos.

El objetivo de este trabajo es describir las organizaciones económicas que desarrollaron los sectores populares, tomando como base los residuos. Para ello, se plantea

como objetivos específicos identificar en las diversas organizaciones las características populares, sociales y solidarias.

Al presente trabajo lo organizo en cinco secciones, exponiendo en la primera parte lo explorado por algunos autores sobre las organizaciones económicas. En la segunda sección, en tanto, detallo los conceptos que utilizo como andamiaje. En el tercer apartado describo la metodología utilizada para la recopilación de información para la escritura de este trabajo, mientras que en la cuarta parte desarrollo las características de las organizaciones económicas. En la quinta, por último, presento algunas reflexiones finales.

### **Recorrido sobre los estudios de organizaciones económicas de los sectores populares para lograr la subsistencia**

La organización de los sectores populares para lograr subsistencia ha sido un tema estudiado por la literatura de las Ciencias Sociales. Particularmente, se ha enfocado en estudiar las maniobras que se despliegan en los momentos de crisis económicas, ya que es entonces donde aumenta el número de personas que realizan esas actividades.

Muchos trabajos indagaron sobre la cantidad de trabajadores informales (Pok, 2001; Busso, 2004; Beccaria y Groisman, 2008), dando cuenta de la situación en la que se encuentra el mercado de trabajo, visibilizando la problemática de la falta de formalidad. En relación con esta literatura, otros trabajos abordaron la vulneración de derechos que se desprende por la informalidad laboral (Patlán Pérez, 2016; Ballistini, 2011; Verón, 2019). En torno a esta problemática, algunos autores se enfocaron en conceptualizar y teorizar los debates sobre la conceptualización de los trabajadores del sector informal (Neffa, 2008; De La Garza, 2010). La atención y teorización sobre esta población que emergió en los estudios de las Ciencias Sociales condujo la atención sobre la construcción identitaria de diversos rubros de trabajadores informales (Godoy, Stecher y Díaz, 2007; Sisto, 2009; Perelman, 2011).

En tanto, otros estudios analizaron el desarrollo de los trabajos informales prestando atención en la organización de los trabajadores (Gorbán, 2011; Maldovan Bonelli, 2014; González Insúa y Ferraro, 2018; Grabois y Pérsico, 2019). En esta línea, en cuanto a la

organización, algunos pusieron énfasis en analizar asociaciones de vecinos en la formación de organizaciones que ayuden a paliar la situación de pobreza mediante la constitución de merenderos, comedores y otros (Hardy, 1985; Forni y Longo, 2004; Torres Carrillo, 2006; Collier y Handlin, 2009). Estas organizaciones gestionadas por los mismos vecinos provocaron el fortalecimiento de los lazos cooperativos en los barrios populares, constituyendo una fuerte inscripción territorial (Delamata, 2004; Merklen, 2010; Garcia, 2011). Más allá de estas políticas paliativas para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, todavía están por debajo de los parámetros necesarios para disfrutar de condiciones digna de vida.

La organización de los sectores populares para lograr la subsistencia adquirió varias características: popular (Sarria Icaza y Tiriba, 2004), solidaria (Singer, 2004; Gaiger, 2004; Mancé, 2004) y autogestiva (Peixoto de Albuquerque, 2004; Castro Tajano y Alves de Carvalho, 2004).

En particular a lo que concierne a la basura, un importante número de investigadores realizaron trabajos sobre la organización de los recuperadores de residuos (Reynals 2002; Maldovan Bonelli 2011; Schamber y Suárez 2011; Álvarez 2012; Villanova 2014; Suárez 2016; Moreno 2017). Otros trabajos describieron el despliegue de ferias populares (Bonfiglio, Chávez Molina y Gutiérrez Ageitos, 2011) y –también– de galpones de compra-venta de material reciclable (Schamber, 2011).

Los trabajos vigentes analizan las estrategias de subsistencia por separado. Sin embargo, existen conexiones entre los diversos trabajos que se desarrollan. El vínculo entre estas actividades produce y reproducen relaciones. El propósito de este trabajo es aportar, aunque incipientemente, en la descripción de las organizaciones económicas desarrolladas por los sectores populares para lograr la subsistencia. Destaco en estas organizaciones la conformación de prácticas sociales particulares, puntualizando en este estudio la solidaridad y la autogestión de los individuos que desplegaron.

## Abordaje conceptual del trabajo

Este trabajo se centra en la descripción de organizaciones económicas que desarrollaron los sectores populares para subsistir, en especial aquellas que utilizaron los residuos como insumo. Las organizaciones económicas las entiendo como aquella asociación de individuos que se conforma con el fin de generar recursos. Estas organizaciones poseen características a destacar. Son actividades enmarcadas en lo que se llama Economía Popular, entendidas como experiencias de generación de recursos que encuentran espacios en segmentos marginales de los sistemas convencionales de generación y distribución de recursos (Razeto, 1993). Dentro de estas actividades de la Economía Popular me enfoco en analizar las cualidades de autogestión y solidaridad, entendiendo como autogestión al trabajo que realizan los individuos, ya sea solos o en colectivo, con recursos propios. Solidaridad, en tanto, la interpreto como la acción colectiva dirigida a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema capitalista, con la perspectiva de construir un sistema económico alternativo (Corragio, 2011). Los individuos que llevan adelante estas prácticas serán denominados como se autodefinen habitualmente. En este sentido, creo importante conceptualizarlos.

En primer lugar, están los quemeros, así se define a las personas que van a los predios de la Coordinadora Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) a buscar de “la montaña”, se denomina así al cúmulo de residuos que se forma en esos predios, elementos para el consumo y/o venta. Se los llama así porque, hasta 1977, los residuos se incendiaban. Previamente a la acción del fuego, se juntaban grandes volúmenes de basura, que luego eran reducidos por las llamas. Cada uno de estos espacios fue denominándose popularmente bajo el rótulo de quema. Por ende, las personas que hurgaban en la basura depositada allí eran conocidas como quemeros. Con el tiempo, se organizaron y formaron las plantas sociales tomando otras denominaciones que varían según la asociación. Algunos se definen como recicladores, otros como recuperadores y –también– como cooperativistas.<sup>2</sup> Asimismo, con la recuperación y venta del material, surgen los galpones y galponeros; quienes compraban metal, cartón y otros materiales a los quemeros que salían de la CEAMSE. Estos galpones, que a inicios de los años 2000 proliferaban en José León Suárez,

---

<sup>2</sup> Conceptos surgidos a partir del debate en Circulo de estudio sobre “El rol de los recuperadores urbanos” 10/08/2018 y de las entrevistas a diversos trabajadores.

fueron cerrando ya que los quemeros dejaron de venderlo en forma individual para juntar lo recolectado por un grupo y venderlo, al por mayor, en galpones más alejados de la salida de la quema.

No es casual que el insumo de las actividades económicas desarrolladas por los individuos que allí viven sea los residuos, si se toma en cuenta dos características del territorio estudiado. En primer lugar, es un espacio habitado por una población altamente empobrecida, que no tienen recursos materiales para implementar otro tipo de emprendimientos. En segundo lugar, es un espacio en el que la basura es un elemento con presencia en abundancia, ya que es depositada de a toneladas, en esas tierras, diariamente. Este elemento les permite subsistir, es decir, vivir pero con dificultades para mejorar sus condiciones de vida.

## **Metodología**

Este trabajo se basa en describir las organizaciones económicas de los sectores populares para lograr la subsistencia que tiene como materia prima a los residuos y mostrar cómo fue su desarrollo desde los primeros años de la década del 2000 en la localidad de José León Suárez. Para dar cuenta de las características de estas organizaciones utilicé el método etnográfico. Por medio de las herramientas que me brinda este recurso realicé observaciones de las diversas organizaciones económicas de subsistencia que se desplegaban en el territorio y entrevisté a personas que realizaban estas actividades. Agregó que la etnografía realizada en este trabajo posee una particularidad: es un estudio llevado a cabo por un nativo, concepto entendido como aquel individuo que es parte de la población estudiada. En este caso, son los habitantes de José León Suárez, en particular aquellos que desarrollan actividades relacionadas con los residuos, siendo este expositor un habitante del territorio, de relación directa con los actores que desarrollan las actividades que aquí describo. Por esto, creo que la presente investigación aporta una mirada teórica y de estudio con el adicionado valor de conocer la idiosincrasia de sus protagonistas y contexto habitacional desde mi convivencia en el territorio. Adicionalmente, sostengo que la etnografía es la herramienta más apropiada para la investigación, con el objetivo de analizar la cotidianidad de las relaciones sociales. Estando

en el campo –entiendo– es la manera en el que el investigador puede analizar y obtener hallazgos.

La zona de estudio es la localidad de José León Suárez, partido de General San Martín, localidad lindante al relleno sanitario Norte III, donde residen alrededor de 150.000 personas, de los cuales el 40% se encuentra por debajo de la línea de indigencia (Suárez, 2016). Gran parte de los asentamientos comenzaron a formarse a partir de la instalación de la CEAMSE. La cantidad de habitantes creció de manera exponencial en los años de crisis económica (fines de 1990 y principios del 2000). Debido a la falta de empleo y el ajuste salarial, cientos de personas comenzaron a buscar recursos en el relleno para subsistir (Carreño, 2010, p. 77; Álvarez, 2011, p. 31; Mantiñán, 2013, p. 59), como –también– recolectar cartones y otros elementos por las calles (de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre todo) (Schamber, 2008). Un porcentaje importante de los habitantes de este territorio se desempeña como recuperadores urbanos, subsistiendo a partir de la recuperación y comercialización de metales y alimentos recogidos en el relleno Norte III, en la vía pública o por medio de plantas de separación de residuos. Las plantas de separación de residuos son estructuras (galpones), en general son de tipo social<sup>3</sup> en las que un grupo de personas se dividen la tarea de separación de residuos sólidos urbanos.

### **El circuito económico de los residuos**

La actividad del cirujeo se expandió desde comienzo del 2000 (Gutiérrez, 2005; Schamber, 2008; Schamber y Suárez, 2011; Villanova, 2014; Gutiérrez, 2017). Las zonas en las que más se reflejó el aumento de la actividad fueron en las ciudades, ya que allí se encuentra la mayor cantidad de material para reciclar. En Argentina, Capital Federal fue el distrito más habitado por los individuos que recorrían las calles en búsqueda de material para la venta. La recolección callejera ha sido una de las actividades de subsistencia desplegada por una parte de los sectores más empobrecidos durante la década de 1990.

En el municipio de General San Martín, ubicado en el Conurbano bonaerense, se encuentra la localidad de José León Suárez, siendo un territorio propicio para el análisis. Es

---

<sup>3</sup> Autogestionadas por los recuperadores urbanos.



que allí se concentran numerosas villas y asentamientos (Cravino, 2008, p. 10) donde viven 150.000 personas, de los cuales el 40% se encuentra por debajo de la línea de indigencia (Suárez, 2016). Las actividades que realizan los habitantes de José León Suárez para lograr la subsistencia son variadas, aunque observo que un gran circuito se encuentra concentrado en relación a los residuos. No es casual que un importante número de personas subsistan mediante actividades en relación con los desechos, ya que en este territorio se encuentra el centro de disposición final de residuos más grande del país y el segundo más grande de Latinoamérica. Este centro se encuentra en predios que pertenecen a la CEAMSE en donde se reciben diariamente 16.000 toneladas de residuos del área metropolitana de Buenos Aires.

Los residuos son un elemento importante de subsistencia para un gran número de habitantes que allí residen. En primer lugar, por la gran cantidad que diariamente llega al relleno sanitario Norte III proveniente del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), los cuales son 16 mil toneladas constituidas por desechos como también por materiales y alimentos que quienes se acercan al relleno sanitario ven como elementos para subsistir.

En el relleno Norte III es donde se inicia el circuito. Ciento<sup>4</sup> de personas se acercan allí para recolectar alimentos, metales y otros elementos (Álvarez, 2011: 31; Mantiñan, 2013, p. 59). Desde 1998 vecinos de José León Suárez comenzaron a ingresar al predio para subsistir con lo que recolectaban de allí. En los primeros años, este ingreso era ilegal; por lo cual debían hacerlo en horas de madrugada o escondiéndose del personal de seguridad del lugar. En el año 2004, tras una serie de reclamos ante las autoridades de la CEAMSE (Álvarez, 2007; Villanova, 2015; Acero Vargas, 2018), llegaron a un acuerdo por el cual dejarían libre el acceso al predio por el tiempo limitado de una hora por día.<sup>5</sup> En ese lapso, los quemeros podían recoger los elementos que les resultarían útiles dentro de la basura, sin la persecución policial a la que anteriormente estaban sometidos (Álvarez, 2011). La rutina de la recuperación de residuos consistía en esperar cerca de la tranquera, que era la puerta de ingreso a los predios de la CEAMSE y, al llegar las 16 hs en punto, dirigirse a “la montaña”. El trayecto era de 1 km aproximadamente, los quemeros corrían esos metros para llegar y hacerse de los elementos más útiles, menos aplastados y con más valor.

---

<sup>4</sup> El número de personas varía. En los años con crisis económica más aguda aumenta el número y disminuye cuando estos individuos consiguen trabajo.

<sup>5</sup> De lunes a viernes de 16 hs a 17 hs.

En esta acción descripta se observa diversidad de relaciones entre los que despliegan la actividad de recolección en la quema. La primera a destacar es la autogestión, en cuanto al despliegue de su accionar. Es que, ante la necesidad de subsistencia, ellos mismos se acercaron al relleno, sin autorización, y comenzaron a sacar de allí elementos que les pudieran servir. Adicionalmente, quiero destacar el proceso organizativo que tuvieron estos individuos. Primero, para manifestarse ante las autoridades de la CEAMSE con el objetivo de obtener el permiso de ingreso al relleno sanitario Norte III y –luego– para la creación de plantas de separación de residuos (Verón, 2019). La formación de las plantas sociales es un ejemplo paradigmático de autogestión por parte de los quemeros.

Los residuos que llegan al predio de la CEAMSE en José León Suárez pueden tener cinco grandes destinos, además del relleno sanitario:

1. Los domicilios de los quemeros: aquellos elementos que recolectaban y pudieran servirles para su consumo personal, lo llevaban a sus hogares y subsistían consumiéndolos.
2. Las ferias barriales: aquellos elementos que los quemeros recolectaban, en caso de no utilizarlos o haber recolectado varios elementos iguales, lo llevaban a exposiciones populares para comercializarlos.
3. Las plantas sociales de separación de residuos: parte de los desechos que llegan al predio de la CEAMSE en los camiones de los distintos municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se dirigen a las organizaciones de separación de residuos, donde los recuperadores urbanos<sup>6</sup> rescatan aquellos que son reciclables para su posterior venta.
4. Los galpones de compra-venta de materiales: algunos quemeros se dedicaban a recuperar cobre, aluminio y otros metales. Estos materiales se encontraban dentro del predio de la CEAMSE en un espacio denominado por los mismos quemeros como “la tierrita”. Un grupo de individuos se dirigían especialmente allí, donde había mercadería y otros elementos, sacrificando la posibilidad de ir a “la montaña”.
5. Comercio tipo almacenes: aquellos quemeros que recolectaban mercadería en serie, que alguna empresa alimenticia desechaba por algún error en su empaquetado que le impedía ser comercializada. Una vez recolectados estos alimentos o productos de limpieza,

---

<sup>6</sup> Las personas encargadas de separar residuos que realizan su labor en organizaciones. Llevan diversas denominaciones.

eran ofrecidos en las almacenes del barrio donde se vendían a un precio más bajo al venir de la quema.

De estos cinco destinos descriptos, cuatro muestran que los residuos que llegan a la CEAMSE pasan a un circuito económico, ya que uno de los destinos es el domicilio de los quemeros, donde consumen el elemento recuperado. En tanto, las ferias populares, las plantas sociales, la venta de productos a almacenes y de metales a galpones son actividades que alimentan un circuito económico. En estas observo autogestión y solidaridad. La autogestión en torno a los trabajos es una práctica que se forjó, en particular, en los sectores populares ante la crisis de empleo.

La demanda por la creación de plantas sociales comenzó en el año 2002, cuando un grupo de vecinos del barrio 8 de Mayo combinaron acciones institucionales, como reuniones con autoridades de la CEAMSE con acciones disruptivas, realizando cortes en los accesos por la autopista del camino Buen Ayre. En estas acciones se demandaba la creación de un espacio para realizar la actividad de separación de residuos.

En el año 2003 se presentaron proyectos a las autoridades de la CEAMSE que consistían en la creación de espacios, tipo galpones, para el desarrollo de actividades de recuperación de residuos por parte de quemeros. En ese momento, las autoridades de la CEAMSE no dieron respuesta al reclamo. En el año 2004 las acciones de protestas se intensificaron: los quemeros se concentraban en los accesos a la CEAMSE, cortando la posibilidad de ingreso a los camiones con residuos al relleno sanitario Norte III. También realizaban cortes en la autopista Buen Ayre impidiendo el tránsito de vehículos. Estas acciones formaron un repertorio disruptivo de exigibilidad por la apertura de plantas de separación y permiso para ingresar al relleno sanitario Norte III, sin la persecución policial. Finalmente, la propuesta fue aprobada en el año 2004 por las autoridades de la CEAMSE. Posteriormente a la autorización, el grupo de vecinos realizó los trámites legales para la constitución jurídica de la organización que adoptó el estatus de asociación civil.

Los años siguientes se fueron conformando otras plantas sociales, tanto dentro como fuera del predio de la CEAMSE. El mecanismo para la apertura de esos galpones siguieron un similar procedimiento: grupo de vecinos que frecuentaba la quema se unían y exigían —en

conjunto o por medio de delegados– la construcción de espacios en los cuales pudieran separar residuos.

Asimismo, otros quemeros encontraron una forma de subsistencia vendiendo los productos recolectados en almacenes de los barrios cercanos y en las ferias barriales. En este punto, creo necesario destacar el conocimiento de las personas que allí vivimos de la procedencia de alguna de las mercaderías que comprábamos. Efectivamente, sabíamos que venían de la quema. Sobre este punto hubo una serie de debates y denuncias por parte de los medios de comunicación en torno a la ilegalidad y “falta de ética” de quemeros y comerciantes, al vender estos productos. Sin embargo, no era vista de ese modo por los vecinos que adquiriríamos esos productos con conocimiento de su procedencia. Vale aclarar que –además–, desconocíamos los peligros bromatológicos que acarreaban para la salud. Aquí observo como el sentido<sup>7</sup> de las prácticas sociales ocupa un lugar central en la comprensión de los hechos. Mientras que para los comunicadores de medios gráficos (Pagina 12, 23/05/2018) y audiovisuales resultaba una práctica deshonesta, para los vecinos del barrio era la oportunidad de acceder a productos económicos. Además, algunos vecinos divulgaban la idea de que comprar esos productos era una forma de ayudar en la subsistencia de los quemeros. Sobre este hecho se pueden observar dos cuestiones que son centro de análisis en este trabajo. Por un lado, la característica solidaria de la relación entre los vecinos y, además, lo autogestivo de los quemeros en officiar de feriantes y/o revendedores de productos extraídos de la CEAMSE.

En cuanto al análisis más sociológico del circuito descrito quiero relacionarlo con los componentes de las prácticas sociales. En primer lugar, destaco la materialidad, que en este caso es la basura como insumo principal que utiliza la población estudiada para lograr la subsistencia. Resulta relevante ver cómo esta población carente de medios de producción, financiamiento y otros recursos materiales, ha encontrado en los residuos, aquel elemento que otros desechan, el elemento para la subsistencia mediante acciones autogestivas. En segundo lugar, resalto la competencia de los quemeros, quienes durante años han desarrollado la práctica de juntar residuos para la posterior clasificación y venta de forma individual. Al organizarse, lograron sistematizar esta práctica transformándola en un proceso productivo en las plantas sociales. En tercer y último lugar, muestro el sentido que para una parte de los

---

<sup>7</sup> Valoración y repertorios culturales sobre los cuales se establecen significados (Aritzía, 2017).

vecinos de José León Suárez significan los residuos. La valoración que la basura tiene para los quemeros, feriantes, recuperadores y otros es muy disímil del que tienen otros sectores, en los cuales “los residuos son pensados como signo de anormalidad, suciedad, infecciosidad” (Álvarez, 2015, p. 155). En cambio, para quienes trabajan con los residuos, ya sea separándolos o comercializándolos, son los insumos que les permite subsistir.

## **Reflexiones finales**

Los residuos han sido considerados durante décadas como elementos sin valor. No obstante, en los últimos años el sector más empobrecido de la población ha sabido darle utilidad y ha podido subsistir a partir de ellos. La acción de dotar de valor a los residuos conllevó al afianzamiento de organizaciones económicas con cualidades de autogestión y la solidaridad.

Este trabajo intenta describir las organizaciones que se desarrollan en un territorio, particularmente aquellas relacionadas con el circuito económico que crearon los individuos que viven allí. El trabajo da cuenta que estas organizaciones tienen la particularidad de encontrar en los residuos un elemento que les permite desarrollar, mediante la autogestión, emprendimientos para la subsistencia. Estas actividades se sostienen por la solidaridad entre los miembros de la comunidad que juntan fuerzas para alcanzar las demandas y optimizar los logros.

Las organizaciones que desarrollaron los vecinos de José León Suárez son destacables en cuanto a la autogestión y solidaridad. Sin embargo, se debe remarcar que estas actividades insalubres de quienes trabajan con la basura son el resultado de la falta de políticas del Estado en lo que concierne a empleo. Una desatención específica, que deja fuera del sistema laboral a miles de individuos. Como consecuencia de ello, el sector más empobrecido debe autogestionar sus propias formas de subsistencia.

## Bibliografía

Acero Vargas, J. (2018). *Territorios en disputa: Territorio, conflicto y movimiento social en la periferia bonaerense* (Tesis de Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos, Universidad Nacional de Colombia).

Álvarez, R. (2007). *Suárez - Catán. Comparación de dos Luchas en el terreno de la Basura*. <http://poderyderecho.blogspot.com/>

Álvarez, R. (2011). *La basura es lo más rico que hay*. Dunken.

Álvarez, R. (2015). José León Suárez, capital de la basura. La política de residuos sólidos urbanos enfocada desde un caso local, en Schamber y Suárez, *Recicloscopio IV. Miradas sobre dinámicas de gestión de residuos y organización de recuperadores* (pp. 143-160). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Aristía, T. (2017). La tería de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites. *Cinta moebio*(59), 221-234.

Ballistini, O. R. (2009). La precariedad como referencia identitario: un estudio sobre la realidad del trabajo en la Argentina actual. *Psicoperspectivas: Individuo y Sociedad*, 8(2), 120-142.

Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera, en Basualdo y Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globalesy experiencias nacionales*. (pp. 123-177). CLACSO.

Beccaria, L. y Groisman, F. (2008). Informalidad y pobreza en Argentina. *Investigación económica*, 67(266), 135-169.

Bonfiglio, J., Chávez Molina, E. y Gutiérrez Ageitos, P. (2011). El otro circuito del reciclado: la reventa de bienes recuperados en las ferias populares, en Schamber y Suárez, *Recicloscopio III* (págs. 145-170). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Busso, M. (2004). *Los trabajadores informales y sus formas de organización colectiva* (Tesis de posgrado en la maestría en Ciencias Sociales del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires).

Carreño, V., Ciccarone, R., Cotrone, A., Marriello, P., Mignone, C. y Riveros, G. (2008). *El CEAMSE y la vida cotidiana de las familias que concurren a la Institución Comedor Comunitario "Von Engels"* [Documento Final Diagnóstico de Taller II en la Carrera de Trabajo Social en la Universidad de Buenos Aires].

Castro Tajano, A. y Alves de Carvalho, R. (2004). Identidad y trabajo autogestionario, en Cattani, *La otra economía* (págs. 277-280). Altamira.

Collier, R. y Handlin, S. (2009). *Reorganizing popular politics*. The Pennsylvania State University Press.

Corragio, J. (2011). Economía social y solidaria, en Acosta y Martínez, *El trabajo antes que el capital*. Serie Debate Constituyente, Abya-Yala.

Cravino, M. (2008). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años* [Encuentro de la Red, ULACAV XIV: Facultad de Arquitectura, UBA].

De la Garza, E. (2010). *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*. Anthropos.

Delamata, G. (2004). *Los barrios desbordados*. Libros del Rojas.

Forni, P. y Longo, M. E. (2004). Las respuestas de los pobres a las crisis: las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires. *Revista Redes*, 6.

Frenkel, R. (2003). Globalización y crisis financieras en América Latina. *Revista de la CEPAL*(80), 41-54.

Gaiger, L. (2004). emprendimientos economicos solidarios, en Cattani, *La otra economía* (págs. 229-242). Altamira.

García, A. (2011). Redes sociales y territorialidad en las organizaciones de cartoneros. El caso de la Asociación de Cartoneros de Villa Itatí, en Schamber y Suárez, *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina* (pp. 65-84). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Godoy, L., Stecher, A. y Díaz, X. (2007). Trabajo e identidades: continuidades y rupturas en un contexto de flexibilización laboral, en Guadarrama y Torres, *Los significados del trabajo femenino en el mundo global: estereotipos, transacciones y rupturas*. (pp. 81-100). Anthropos.

González Insúa, M. y Ferraro, R. (2018). Mar del Plata tiene CURA. Análisis del proceso de conformación y consolidación de la Cooperativa de Trabajo Común Unión de Recuperadores Argentinos Ltda., en Schamber y Suárez, *Recicloscopio V* (pp. 73-104). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gorbán, D. (2011). Cartoneros y formas organizativas. La experiencia del Tren Blanco en la Ciudad de Buenos Aires (2001 - 2007), en Schamber y Suárez, *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*. (pp. 41-64). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Grabois, J. y Pérsico, E. (2019). *Organización y economía popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

Gutiérrez, P. (2005). Recuperadores urbanos de materiales reciclables, en Mallimaci y Salvia, *Los nuevos rostros de la marginalidad* (pp. 131-143). Biblos.

Gutiérrez, R. (2017). ¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en Gutiérrez y Günther, *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio global* (pp. 239-278). Universidad Autónoma Metropolitana.

Maldovan Bonelli, J. (2011). La asociatividad como estrategia de acción colectiva: el caso de las cooperativas de cartoneros en Buenos Aires. *Revista Otra economía*, 5(9), 139-151.



Maldovan Bonelli, J. (2014). De la autonomía a la asociatividad: la organización del trabajo cartonero "en calle" en cooperativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo.*, 73-109.

Mance, É. (2004). Cadenas productivas solidarias, en Cattani, *La otra economía* (pp. 47-50). Altamira.

Mantiñan, M. (2013). *Los lugares de la basura. Sujetos y residuos en un barrio del conurbano bonaerense* (Tesina de grado de la carrera en licenciatura en Antropología Social y Cultural, UNSAM).

Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983 - 2003)*. Gorla.

Moreno, I. (2017). *Incidencia de la sociedad civil: organizaciones sociales de escala local y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000 - 2015)*. Congress of the Latin American Studies Association.

Neffa, J. (2009). *Sector informal, precariedad, trabajo no registrado* [Presentado en Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires: 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo].

Página 12 (23/05/2017). "Vía directa del basural al mostrador".  
[www.pagina12.com.ar/39467-via-directa-del-basural-al-mostrador](http://www.pagina12.com.ar/39467-via-directa-del-basural-al-mostrador)

Patlán Pérez, J. (2016). Derechos laborales: una mirada al derecho a la calidad de vida en el trabajo. *Ciencia Ergo Sum*, 23(2), 121-133.

Peixoto de Albuquerque, P. (2004). Autogestión en Cattani, *La otra economía* (pp. 39-46). Buenos Aires: Altamira.

Perelman, M. (2011). La construcción de la idea de trabajo digno en los cirujas de la ciudad de Buenos Aires. *Intersecciones en Antropología*, (12), 69-81.

Pok, C. (2001). *La medición del sector informal en Argentina* [presentado en Santiago de Chile, Taller sobre Medición del sector Informal en Latinoamérica, OIT/MEIGO].

Razeto, L. (1993). Economía de solidaridad y organización popular, en Gadotti y Gutiérrez, *Educación Comunitaria y economía popular* (pp. 34-58). Cortez.

Reynals, C. (2002). *De cartoneros a recuperadores urbanos* [Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro en colaboración con el Centro De Empreendedorismo Social e Administração Em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração. Universidad de São Paulo De Brasil.: Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Respuestas de la Sociedad Civil a la Emergencia Social: Brasil y Argentina Comparten Experiencias”].

Salvia, A. (2002). *La estructura social del trabajo en Argentina: desempleo, subdesempleo y precariedad* laboral [Documento de Investigación AE/Notas/SL01. Área Económica. Departamento de Investigación Institucional: UCA].

Sarria Icaza , A. y Tiriba, L. (2004). Economía popular, en Cattani, *La otra economía* (pp. 173-186). Altamira.

Schamber, P. (2008). *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*. Editorial SB.

Schamber, P. (2011). Después de los cartoneros: depósitos, recorteros e industrias en el circuito del reciclaje de papeles y cartones en el Conurbano bonaerense, en Chamber y Suárez, *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina* (pp. 241 - 266). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Schamber, P. y Suárez, F. (2011). *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Singer, P. (2004). Economía solidaria, en Cattani, *La otra economía* (pp. 199-212). Altamira.

Sisto, V. (2009). Cambios en el trabajo, identidad e inclusión social en Chile: desafíos para la investigación. *Universum*, 24(2), 192-216.

Stilgitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.

Suárez, F. (2016). *La reina del Plata. Buenos Aires: sociedad y residuos*. Universidad Nacional de General Sarmiento .

Torres Carrillo, A. (2006). Organizaciones populares, construcción de identidad y acción política. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4(2), 167-199.

Verón, E. (2019). *Recuperadores Humanos. Análisis de los procesos de exigibilidad de derechos laborales por parte de los recuperadores urbanos de José León Suárez. (2004-2019)* (Tesis de posgrado de la maestría en derechos humanos y democratización en América Latina y el Caribe, UNSAM).

Villanova, N. (2014). La organización política de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires 1997-2012. Aportes para una caracterización en su desarrollo político. *Cuadernos del CENDES*, 127-156.

Villanova, N. (2015). *Cirujas, cartoneros y empresarios. La población sobrante como base de la industria papelera (Buenos Aires, 1989 - 2012)*. Ediciones r y r.

## Índice general

Presentación	1
Prólogo	2
<b>Eje 1. Ciudad, ambiente y recursos naturales</b>	<b>6</b>
<i>Calidad del agua de lagunas urbanas en parques públicos, privados y áreas protegidas (Buenos Aires).</i> Luciana Avigliano, María Soledad Fontanarrosa, Agustina Lavarello, Lorena Gómez, Rodrigo Sinistro, María Solange Vera, Martín Graziano, Gabriel Zunino y Luz Allende	7
<i>Calidad sustentable y resiliencia urbana: ¿conceptos complementarios para la construcción de un enfoque explicativo-transformador de los territorios emergentes en la Región Metropolitana de Córdoba-Argentina?</i> Victor Daniel Avila, Cristian Terreno, David Martin Rincón, María Alejandra Charras, Daniel Barotto y María Gabriela Soto	9
<i>Caracterización de la laguna de Malvinas Argentinas (Buenos Aires) y del impacto de sus afluentes.</i> Silvana Noemí Avila, Gabriel Zunino y Luz Allende	27
<i>Sustentable ¿por quiénes? Habitable ¿para quiénes? Análisis de medidas e intervenciones que afectan el derecho a la ciudad de los cartoneros y cirujas de la ciudad de Rosario, Santa Fe.</i> Erika Beckmann, Alejandro Castagno, Vladimir Moskat, Matías Piatti y Jazmín Rodríguez Musso	28
<i>Flujo de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> Brian Castelo, Daniela Lopez de Munain y Carlos Ruggerio	55
<i>Zonificación climática local como base para el estudio del clima urbano. Caso del Área Metropolitana de Mendoza.</i> María Florencia Colli, Érica Norma Correa y Claudia Fernanda Martínez	56
<i>Revalorización de la laguna del Parque Unzué en la estructura urbana de la ciudad de Gualguaychú (Entre Ríos).</i> Melina Celeste Crettaz-Minaglia, Diamela Gianello e Irene Aguer	80
<i>La gestión de los residuos sólidos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Marco de implementación de la Ley Basura Cero y desarrollo de nuevas alternativas de manejo integral.</i> Damileth Dearmas Duarte y Francisco Martín Suárez	93
<i>Legislação ambiental e cotidiano em novas ocupações de Belo Horizonte.</i> Arthur Fonseca Mesquita y Carolina Portugal Gonçalves da Motta	150

<i>Valorización energética de Residuos Sólidos Industriales No Especiales: un paso hacia la economía circular en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina.</i> Silvia Luciana Galván, Susana Margarita Lusich y Raquel Ofelia Bielsa	179
<i>Riesgo hídrico poblacional por inundaciones en el Arroyo Claro en Malvinas Argentinas, Buenos Aires, Argentina.</i> Lorena Cecilia Gomez y Gabriel Eduardo Zunino	197
<i>Estudio del circuito del reciclado de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs).</i> José Luis González y Francisco Suarez	228
<i>Diagnóstico de la gestión de pilas y baterías en la Región Metropolitana de Buenos Aires.</i> Alejandra Gonzalez	262
<i>Estados estacionarios alternativos en lagunas urbanas del noroeste del Conurbano Bonaerense: diagnóstico y evaluación.</i> Agustina Lavarello, Gabriel Eduardo Zunino, Luciana Avigliano y Luz Allende	304
<i>Informe sobre las características, gestión y tecnologías de tratamiento de los Residuos Industriales No Especiales en la Región Metropolitana de Buenos Aires.</i> Emmanuel Elías Maldonado, Susana Margarita Lusich y Raquel Ofelia Bielsa	305
<i>Evolución de las desigualdades sociales y ambientales en la aglomeración de Campana-Zárate entre 2001 y 2010.</i> Thomas Massin	322
<i>Crecimiento urbano en ciudades turísticas latinoamericanas, ¿un modelo a construir? El caso de San Carlos de Bariloche, Argentina.</i> Víctor Damián Medina y Andrés Niembro	345
<i>Lineamientos para abordar la complejidad socio-ambiental en asentamientos informales suburbanos. Nuevo Progreso, Córdoba, Argentina.</i> Matías Agustín Mera y Candelaria Murúa Barrera	382
<i>Barrio Saladillo Sur, Rosario, Santa Fe: de la problemática socioambiental al conflicto urbano.</i> Ariel Ocantos y Nora Schiaffino	413
<i>Escudo verde agroecológico. Ambiente, salud y producción para la interfase urbano rural de pueblos y ciudades pampeanas.</i> Walter Pengue, Andrea Rodríguez, Laura Ramos, Mariana Silva y Federico Zuberger	436
<i>La movilidad urbana sostenible como paradigma contrahegemónico para la formulación de políticas, planes y proyectos.</i> Andrés Pizarro	441
<i>Los recicladores urbanos de residuos sólidos en Buenos Aires y en San Pablo.</i> Alexander Portugheis	462
<i>Articulación municipio-universidad para la prevención del riesgo sanitario asociado al mosquito Aedes Aegypti.</i> Giselle Querejeta, Katherine Conicelli, Rubén Lombardo y Carlos Ruggerio	505

<i>Percepción en torno a las fumigaciones agrícolas: el caso de San Andrés de Giles.</i> María Paula Segovia	506
<i>Sistemas socioecológicos periurbanos y gobernanza adaptativa. Milpa Alta como caso de estudio en la Ciudad de México.</i> Pablo Torres Lima, Karla Almanza Rodríguez y Paulina Torres Vega	529
<i>Análisis de la diversidad arbórea y sus servicios ambientales en dos reservas de la cuenca media del Río Reconquista de la RMBA (Buenos Aires, Argentina).</i> Gustavo Martín Troiano	551
<i>Implementation of the comprehensive entrepreneurship model for the internationalization of eco-efficient companies.</i> José G. Vargas-Hernández y Olga Nayeli Aceves Alvarez	579
<i>Estrategias de gestión de residuos de alimentación del comedor de un astillero de Buenos Aires, Argentina.</i> Marta Susana Zubillaga, Julieta García Serra, Agustina Branzini, Fiorella Semino y Jonathan Rey Juttel	593

## **Eje 2. Nuevas configuraciones metropolitanas: territorios de borde y nuevas centralidades**

**613**

<i>De la ciudad batllista a la ciudad neoliberal. El caso de Maldonado-Punta del Este (1935- 1982).</i> Leonardo Altmann Macchio	614
<i>La lucha por los espacios públicos en el sector sur de la ciudad de Mar del Plata. El caso “Verde Mundo”, 2010-2018.</i> Solange Arce	641
<i>Procesos de relocalización de población en el Área Metropolitana de Córdoba, Argentina (1991-2010).</i> Sara M. Boccolini	658
<i>Es posible construir centralidades desde el barrio. Planificación, conflictos y continuidades.</i> Rosana Bulesevich, Sandra Ferreyra, Guillermo Marzioni y Violeta Pompa	682
<i>El desplazamiento forzado como base para un proceso de conurbación en áreas metropolitanas con ecotonos urbanos.</i> Andrés Cuesta Beleño	708
<i>Territorios de borde urbano en Córdoba. Problemáticas y abordajes en estudios técnicos sobre periurbanización.</i> Fernando Díaz Terreno y Josefina Tamis	736
<i>El diagnóstico de las centralidades del Área Metropolitana de Cúcuta, Colombia.</i> Keidy Dayana Duran Arias y Deisy Paola Otero Pérez	737
<i>Resistencias y tensiones de la agricultura en los bordes de una ciudad intermedia: un análisis del espacio a través de métodos mixtos.</i> Pablo Valentín Ermini	754

<i>Diagnóstico del subsistema socio-espacial del Área Metropolitana de Cúcuta, Colombia.</i> Leidy Estevez, Juan Rozo, Juan Duarte y Yurley Ramírez	788
<i>La General Paz, cuestionamiento de las modificaciones aplicadas en el límite entre Capital Federal y el Conurbano Bonaerense.</i> Montserrat Fàbregas Flò	818
<i>Novas e antigas configurações da região central de Belo Horizonte: decadência ou gentrificação?</i> Marina Fernandes Ferreira y Carolina Portugal Gonçalves da Motta.	851
<i>Aportes para el debate de la gentrificación comercial: el fenómeno de birrificación y la transformación urbana.</i> Lucía M. Fernández	873
<i>Indicadores de compactación y fragmentación en áreas metropolitanas.</i> Andrea Pamela Flores, Marcela Rivarola y Benítez y María Eugenia Nilda Jaime	893
<i>Cualificación de sub centralidades como herramienta para la reconversión de la periferia difusa. Su posible aplicación en la ciudad de Bahía Blanca.</i> María Jimena Irisarri y Luis Miguel Pites	915
<i>La interfase rural-urbana: el caso del Barrio Bicentenario, partido de General Rodríguez, provincia de Buenos Aires.</i> Natalia Kindernecht	936
<i>Parque Lineal Belgrano: “Revalorización ecológica de espacios verdes urbanos en el partido Malvinas Argentinas”.</i> Eduardo Lamarque, Soledad Cuadrado, Ana Opazo, María Paula Segovia, Nehuen Goñi, Gustavo Cordo, Verónica Meaurio y Leonardo Fernández	966
<i>Dinámica del mercado inmobiliario en el Área Metropolitana de San Juan (AMSJ).</i> Alicia Malmod, Cecilia Castro Aneas, Patricia García y Silvina Tejada	989
<i>Miradas sobre el municipio de San Fernando: las imágenes técnicas en su Plan Regulador.</i> Agustín Manuel Mango	1004
<i>Corredores metropolitanos. Las formas del crecimiento urbano en el Área Metropolitana de Córdoba.</i> Saulo Nazareno Martín	1023
<i>Percepción ciudadana respecto al diseño urbano de nuevos espacios públicos en la periferia. Caso de estudio Parque Costanera Biobío, Área Metropolitana de Concepción, Chile.</i> Laura Navarrete Luengo y Montserrat Delpino-Chamy	1071
<i>Emprendimientos urbanos sobre humedales. Estudio de caso “Barrio náutico Rincón de Urquiza” en Concepción del Uruguay, Entre Ríos.</i> María Carolina Pascal, Ivana Montañana, Carlos Elias Serratti, Noelia Bondaz, Alejandro Dubois, German Nutini, Aracely Gallego, Alejandra Fernández y Melina Crettaz Minaglia	1094
<i>Urbanismo y urbanización en las tierras bajas de la cuenca Reconquista (Área Metropolitana de Buenos Aires).</i> Alejandra Potocko	1105

<i>San Fernando: cambios en los patrones de ocupación y usos de la ribera. De lo privado a lo público. Un caso en el Gran Buenos Aires.</i> Verónica Andrea Rodríguez	1131
<i>Cartografías de la centralidad en el Conurbano Bonaerense.</i> Florencia Sciutto y Lorena Vecslir	1156
<i>Gobernanza territorial en el Área Metropolitana de Santa Fe. Problemas y desafíos, estrategias y propuesta.</i> Mirta Soijet	1180
<i>Orden espacial y control social en la periferia de Buenos Aires: cicatrices urbanas latentes post-dictadura.</i> Guillermo Tella y Jorge Amado	1200
<i>¿Quién está a cargo aquí? Los que deciden las formas en los procesos de extensión urbana, el caso del Área Metropolitana de Córdoba.</i> Cristian Terreno	1240
<i>Las rentas del paisaje. Una indagación en la relación entre política habitacional, mercado inmobiliario y actividad turística en Villa de Merlo (San Luis).</i> Nicolás A. Trivi	1260
<i>El periurbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Hacia una delimitación conceptual y espacial.</i> Juan Pablo Venturini, Diego Rodríguez y Victoria González Roura	1285

### **Eje 3. Hábitat y desigualdades urbanas**

**1314**

<i>Transformaciones socio-espaciales en las áreas de influencia fluvial del Aglomerado Gran San Salvador de Jujuy.</i> Lourdes Albornoz.	1315
<i>Controversias en la transformación de la estructura social y la estructura urbana de la ciudad de Santa Fe (2005-2015).</i> Pablo Amsler y Sabrina Balquinta	1337
<i>El armado de un asentamiento informal en el GBA: rumores, construcción de lazos sociales y confrontación.</i> Lucas Barreto	1355
<i>La construcción del derecho a la ciudad en Argentina y los desafíos de la desigualdad socio-espacial y pobreza estructural.</i> Juan Carlos Bautista Murillo	1356
<i>¿Concretar el derecho a la propiedad? La escrituración de viviendas sociales en Santa Fe.</i> Florencia Brizuela	1378
<i>Mapear la violencia y la exclusión en Buenos Aires: la experiencia del Censo Popular de Personas en Situación de Calle.</i> Jorgelina Di Iorio y Mónica Farías	1406
<i>La producción del espacio estatal: modalidades e innovaciones en el caso porteño.</i> Pablo Elinbaum y Cintia Daniela Bermúdez	1433



<i>Cambios y continuidades del modelo territorial en la ribera de Quilmes.</i> Octavio Fernández Álvarez	1434
<i>Reproducción social y estrategias habitacionales en el Gran Córdoba, 2003-2015. Un estudio relacional.</i> Evangelina Ferrari	1435
<i>Movilidad urbana y desigualdad socio-territorial. El caso del Sistema Metropolitano de Tucumán.</i> Inés González Alvo	1466
<i>El barrio como peligro. Jóvenes migrantes, violencias y desigualdades espaciales en un barrio del Gran Buenos Aires.</i> Verónica Hendel	1485
<i>Diferenciación socio-territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires: revisitando la cuestión.</i> Verónica Maceira	1486
<i>Los tipos de hábitat como entornos habitacionales diferenciales en Buenos Aires.</i> Mariana Marcos y Juan Pablo del Río	1487
<i>La reconfiguración del espacio público y su impacto en el habitar (Ciudad de Buenos Aires, 2008-2018).</i> Juliana Marcús	1488
<i>Sistema para la evaluación de la calidad del hábitat para el reasentamiento por alto riesgo en Bogotá, Colombia.</i> Juan Carlos Marín Villegas y María Clara Villamizar Bermúdez	1489
<i>Evolución de la movilidad y de la oferta de servicios de transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1970 y 2010.</i> Daniela Natale y Andrés Pizarro	1521
<i>Políticas habitacionales y segregación residencial socioeconómica: una propuesta metodológica para el análisis espacial de la vivienda social.</i> Joseph Palumbo	1551
<i>Juegos de escala en la Patagonia Norte. Neoliberalismo, calidad de vida y hábitat popular en una ciudad intermedia (Neuquén, 1991-2001).</i> Joaquín Perren y María Emilia Soria	1578
<i>Los pueblos del oriente de la ciudad de México: geografías y desigualdades.</i> María del Carmen Ramírez Hernández y Miguel Arturo Martínez Ramírez	1579
<i>La villa antes de la villa, los barrios de las latas en la Ciudad de Buenos Aires.</i> Valeria Laura Snitcofsky	1594
<i>Alquilar una pieza de hotel. Una forma precaria de vivir dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> María de la Paz Toscani	1595
<i>Políticas públicas y desigualdades urbanas. Producción del suelo urbano e informalidad en Puerto Madryn-Chubut.</i> Roxana Yanina Velasquez	1613

**Eje 4. El buen y el mal vivir en las ciudades latinoamericanas: políticas, conflictos y horizontes**

**1631**

*Contribuciones al acceso y la cobertura en la política de salud. La experiencia de las redes de servicios en el Conurbano.* Ana Ariovich y María Crojethovic 1632

*Producir ciudad desde la resistencia: la lucha de artesanos unidos de calle Defensa en los espacios urbanos centrales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Martina Berardo y Diego Vazquez 1634

*La (re)urbanización será feminista o no será. Sobre la perspectiva de género en el proyecto de integración social y urbana de la Villa 31 y 31 Bis.* Ana Clara Montañez y Sue Rojas Vidal 1659

*El camino de las personas gestantes y recién nacidos en una red de atención perinatal del Conurbano Bonaerense.* Clara Pierini 1675

*Resignificación social del espacio urbano en el marco de la diversidad de políticas económicas en Latinoamérica.* Diana Karimmi Corona Solís 1677

*La transformación urbana de Rosario (Argentina) a través de sus espacios públicos: procesos proyectuales y sentidos de apropiación a partir del tercer milenio.* Daiana Zamler, Daiana Azzurro y Cristian Siryi 1703

**Eje 5. Mirar y habitar la ciudad con perspectiva de género e interseccional**

**1733**

*Dimensiones y cartografías sobre género, ciudad y violencias en el espacio metropolitano de Tucumán.* Natalia Czytajlo 1734

*Urbanismo actual: reflexiones en clave ecofeminista.* María Elina Figueroa y Silvia Papuccio de Vidal 1760

*Inequidades en el derecho al hábitat: Reflexiones sobre el sistema de violencias en el espacio público y la falta de acceso a la vivienda del colectivo LGBTI+.* Leonardo Javier Giaimo 1775

*Bienestar urbano y perspectiva de género: herramientas e indicadores para el espacio metropolitano de Tucumán.* Milagros Yubalena Grimaldos Gallegos 1794

*Construcción de territorios feministas. La experiencia de la Comisión de Hábitat y Géneros, Habitar Argentina.* Comisión de Hábitat y Géneros, Espacio Federal Habitar Argentina 1819

<i>Instrumentos de re-urbanización con perspectiva de género.</i> María Eugenia Jaime y María Teresita Sacón	1837
<i>Configuraciones espaciales de los elementos urbanos. Una aproximación desde la perspectiva de género.</i> Clara Mansueto	1861
Eso que llaman amor... del hogar a la calle. Cuidados, arte y reapropiación del espacio público. Ailén Lihué Possamay	1881
<i>Haciendo Buenos Aires (¿diversa?). Estrategias y políticas públicas para construir una ciudad gay friendly.</i> Sebastián Settanni	1906
<i>El ecofeminismo en los conflictos mineros por el agua y el territorio.</i> Marian Sola Alvarez	1907
“Esto no es tango: el abrazo disidente”. Experiencia audiovisual 360° sobre la incidencia del feminismo en la danza del tango. Soledad Viladrich	1908
Mujeres paraguayas en contextos de vulnerabilidad social y violencia familiar (Partido de José C. Paz): análisis de la intervención social por parte de instituciones estatales, entre los años 2016 -2017. Noelia Corina Eliana Villarroel	1935

## **Eje 6. Seguridad ciudadana y territorio**

**1961**

<i>Principales hitos y actores de la política de seguridad en la Provincia de Buenos Aires e impactos a nivel municipal durante las últimas dos décadas.</i> Rodrigo Carmona y Daniel Cassano	1962
<i>Narcotráfico y narcomenudeo en la ciudad de Formosa (Argentina). Principales características y distribución espacial.</i> Ricardo Omar Conte	2000
<i>El gasto metropolitano en seguridad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA): una propuesta de medición e impacto territorial.</i> Carlos R. Martínez, Ricardo A. Paparás y Martín Mangas	2022

## **Eje 7. Políticas territoriales, Estado y relaciones intergubernamentales**

**2039**

<i>¿Participa la ciudadanía en el gobierno electrónico? Resultados preliminares en la ciudad de Bahía Blanca.</i> María Verónica Alderete y Lucía Andrea Díaz	2040
<i>El desafío de la calidad del agua en el interior bonaerense: el caso del arsénico en 9 de Julio.</i> Verónica L. Cáceres	2068

<i>De la radicación (1974) a la urbanización (2016). Concepciones divergentes a través del tiempo.</i> Eva Camelli	2086
<i>Problematizando la integración socio-urbana: notas sobre la sanción e implementación del RENABAP.</i> María Laura Canestraro y Federico Oriolani	2095
<i>Instrumentos de política de gestión de suelo para un acceso equitativo del hábitat en Bahía Blanca.</i> Lucía Andrea Díaz	2097
<i>Nuevos abordajes para el análisis de los instrumentos de gestión en los grandes proyectos urbanos. El caso de Puerto Norte, ciudad de Rosario.</i> Natalia Carla Feld	2123
<i>Política de vivienda urbana: formas financieras extractivistas en la Argentina (2015-2019).</i> Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías	2150
<i>Políticas participativas en el Conurbano Bonaerense: la experiencia de los consejos de niñez y adolescencia.</i> Carolina Foglia	2152
<i>Capacidades estatales locales adquiridas para la implementación de políticas urbanas, en la Provincia de Buenos Aires. El caso de Pehuajó.</i> María Gabriela Marichelar	2153
<i>Mutaciones urbanas vitales. Desarrollo urbano integral en entornos con infraestructuras vertebradoras y hábitats vulnerables.</i> Mariana Monge e Isabel Raposo	2184
<i>La función de la expropiación de tierras en la solución de los problemas habitacionales. Área Metropolitana del Gran Resistencia, Chaco.</i> María Bernabela Pelli, Elizabeth Pace, Marta Giró y Mariana Campos	2216
<i>Capacidades estatales para la planificación y gestión de las políticas territoriales en la Provincia de Buenos Aires: municipios metropolitanos y del interior en el contexto posneoliberal (2004-2015).</i> Licia Ríos	2236
<i>El enfoque relacional para la construcción de políticas públicas territoriales.</i> Elsa Marcela Rodríguez, Patricia Ferreyra, Mónica Eula, Alejandro Maniaci y Mónica Camisasso	2263
<i>Diversificación y descentralización de los productos turísticos urbanos como estrategia de competitividad. Programas “de barrio” en Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> Luciana Rodriguez	2287
<i>Normativas a medida...de desarrolladores inmobiliarios. Trayectorias y efectos producidos por nuevas ordenanzas urbanas en las ciudades de Corrientes y Resistencia, Argentina.</i> María Florencia Rus, Laura Alcalá, Sebastián Galvaliz y Rosario Olmedo	2315
<i>Autogestión comunitaria y administración pública en américa latina. Casos de estudio: Argentina, Venezuela y Ecuador. Un camino hacia otra forma de administrar lo público.</i> Víctor Salinas	2338

**Eje 8. Actividades económicas y transformaciones urbanas 2368**

- Financiamiento del mercado de vivienda: créditos UVA en Rosario.* Cintia Ariana Barenboim 2369
- El rol del MCBA como autoridad metropolitana. Hacia un nuevo mapa de la gobernanza alimentaria.* Andrés Barsky y Joaquín Pérez Martín 2385
- San Pablo ¿mi barrio se gentrificó?* Jorgelina Bizai 2413
- Desarrollo industrial y modelos de intervención municipal en partidos del Conurbano Bonaerense en el escenario reciente.* Bárbara Couto y Rodrigo Carmona 2414
- La acción empresarial de las empresas desarrollistas inmobiliarias. Metodología y análisis de caso.* Facundo Cruz 2416
- Dinámica global en torno al clúster portuario regional. Reestructuración territorial y cambios en el Puerto de Rosario.* Isabel Raposo, Mónica Liendo y Adriana Martínez 1417
- Gentrificación y desplazamientos en la ciudad de Córdoba, Argentina, 1991 – 2010.* Gonzalo Martín Rodríguez 2451
- El estado y el acceso a la vivienda: tipo de cambio y precios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Sergio Rosanovich y Ana Paula Di Giovambattista 2477

**Eje 9. Economía popular, social y solidaria en las ciudades 2478**

- El teatro comunitario en clave de economía social y solidaria.* Liliana Chávez-Luna 2479
- El consumo en ámbitos autogestivos: el potencial integrador del trueque y las ferias culturales.* Fabiana Leoni 2497
- Alimentos para la vida digna. Análisis socio-técnico de los circuitos agroalimentarios en Canelones, Uruguay (2005-2018).* Cecilia Matonte Silva 2524
- Estrategias de comercialización mayorista de alimentos desde la economía social y solidaria.* Emiliano Recalde, Henry Chiroque Solano y Martín Garo 2548
- Economía de la basura. Análisis de las organizaciones económicas de los sectores populares para lograr la subsistencia en base a la basura.* Eduardo Francisco Verón 2561

**Eje 10. Las industrias culturales en la ciudad: perspectivas socioeconómicas, organizacionales y geográficas** 2579

*Interculturalidad, comunicación y apropiación tecnológica: experiencias pedagógicas en el Conurbano Bonaerense.* Beatriz Isabel Alor Rojas y Laura Susana Godoy 2580

*Imaginando nuevas políticas de demanda de la producción audiovisual argentina: reflexiones a partir de la experiencia nacional y provincial.* José A. Borello, Aída Quintar y Carolina Barnes 2595

*Hacia un mapa de la producción cinematográfica: patrones de localización de los estudios de cine entre 1896 y 1955.* Leandro González 2614

*De la cultura transformadora a la transformación de la cultura: las nuevas orquestas de tango.* Walter Tejeda 2616

**Eje 11. Tecnologías de la información geográfica aplicada a la gestión territorial** 2625

*Cartografías de calidad de vida y calidad urbana. Mapeo georreferenciado de equipamiento y servicios urbanos en el Área Metropolitana de Córdoba, Argentina.* Sara M. Boccolini 2626

*Modernización del catastro municipal a través de Sistemas de Información Geográfica como herramienta de gestión innovadora.* Nicolás Caloni, Marina Miraglia, Lenorado Di Franco, Daniela Natale y Andrés Juárez 2649

*Cuantificación de cambios del frente costero del Conurbano Norte mediante imágenes aerotransportadas y satelitales.* Mercedes Guerrero, Leily Candela-Becerra, César Suárez-Herrera y Leonardo Di Franco 2665

*Metodología de integración de cartografía histórica de la RMBA en un visor de mapas web.* Carlos N. Jiménez, Marina Miraglia, Verónica Spina y Braian Villalba 2689

*Cartografías de la producción de alimentos de proximidad en el cinturón verde de Córdoba, Argentina.* Victoria Marinelli, Ornela Paz Ruggia, Yuliana Céliz, Federico Occhionero y Beatriz Giobellina 2714

*Aportes metodológicos para la valuación de la tierra en áreas periurbanas de la Provincia de Córdoba.* Virginia Monayar, Micael Salomon, Abril Margonari, Luz Fuentes y Mario Piumetto 2735

*Tecnologías de georreferenciación como herramienta para la gestión de problemas urbano-territoriales en el Área Metropolitana Santa Fe, Paraná.* María Belén Pennisi y Valeria Gramaglia 2737

*La estructura urbana de las ciudades de Córdoba desde la perspectiva de la fragmentación espacial. Construcción metodológica y aplicación en políticas territoriales.* Mario Piumetto, Juan Pablo Carranza, Hernán Morales y Mara Rojas 2757

*Aporte de los mapas de riesgo del SIMET al derecho a la ciudad.* Silvia Politi y María Eugenia Colina 2759

*Aplicación del NDVI para caracterizar la expansión urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires.* Maximiliano Rodríguez y Leonardo Di Franco 2777

**Eje 12. Enseñanza sobre cuestiones territoriales y urbanas 2799**

*La teoría académica y la transposición didáctica de las cuestiones urbanas y rurales en la enseñanza del nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires.* Yanina Arias y Alexa Blanda 2800

*Geografía urbana (y regional) e interdisciplinariedad en la enseñanza de la geografía.* Leonardo Fernández, Diego Taraborelli y Betiana Gigena 2826

*Las técnicas de representación del espacio, detrás del fetiche visual.* María Eugenia Jaime 2839

*Experiencias y desafíos en torno a la incorporación de la perspectiva de género y la ESI en el Profesorado Universitario de Educación Superior en Geografía de la UNGS.* Tamara Martínez Ortiz 2855