

PERSPECTIVAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA POLÍTICA



ÍNDICE GENERAL DE ARTÍCULOS

Editorial

Perspectivas del ordenamiento territorial en la política

Land planning perspectives in public policies

1

Nayelín Ayala

Enfoques teóricos y metodológicos

Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

Complex Thought Agenda: Space, Territory, Society, and Environment

6

María Estela Orozco Hernández, Ma. Eugenia Valdez Pérez

El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Arco Metropolitano as an Expression of Uneven Development in the Logistic-Industrial Region of Far West Metropolitan Fluminense

26

Nathália Figueiredo de Azevedo, Robson Dias da Silva

Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios.

Urban Territorial Restructuring. A Balance of a Decade of Application of the Rehabilitation Program of Neighborhoods

56

Dra Eliana Pino N.; Telye Yurisch; Christopher Silva; Cristopher Toledo, Dr. Néstor Ahumada G.

Resultados de investigaciones

De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia; opciones y límites para una nueva planificación comunitaria de carácter integrado: el caso de 'Ciutat Vella'

From Structural to Detailed Land-Use Planning in the City of Valencia; Options and Limits for a New Integrating Community Planning: Case of 'Ciutat Vella'

82

Pilar Lloret Gual, Joaquín Farinós Dasí

Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis

A Challenge for Land-Use Planning: Sustainable Management of Cargo Mobility in Productive Oasis Circuits

100

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero

Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Integrated Management of Water Resources and Water Security in Community Water Management: Case of Autonomous Drinking Water Committees in Alto Lerma Basin

113

Piiego Alvarado, Esmeralda; Sánchez Nájera, Rosa María

Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Public Programs to Improve Housing and Neighborhood: Proposal of a Method for its Analysis from Human Development and Capabilities Approach

136

Glenda Bethina Yanes Ordiales

Planeación del sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Toluca

Planning of Public Transport System in the Metropolitan Area of Toluca

160

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, Juan Roberto Calderón Maya, Héctor Campos Alanís

Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Strengthening links between research and management: diagnosis as a contribution to public policy in order to improve the quality of life

175

Bettera, María Alejandra; Hildmann, María Fabiana

Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

The Strategic Metropolitan Guidelines as a Policy for the Consolidation and Completion of the City's Territory in the Case of Urban Gaps in Tucumán's Metropolitan area

201

Silvia Alicia Politi

Reseña Bibliográfica

Eco integración de América Latina

Eco integration in Latin America.

217

Nadia Rapali

Datos editoriales:**Instituto CIFOT****Instituto de Cartografía,
Investigación y Formación
para el Ordenamiento Territorial**

5º Piso, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad Nacional de Cuyo.
Centro Universitario, Ciudad, Mendoza, Argentina. CP 5500,
Tel: (+54) 261 4135000 - int. 2203 / 2204.
Correo electrónico: revistaproyeccion@ffyl.uncu.edu.ar
Página web: ffyl.uncuyo.edu.ar/revista-proyeccion

Directora

Arq. Mariela López Rodríguez (Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Coordinadora Editorial

Geóg. Lucía Cuello-Rüttler (Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Comité Editorial

Dra. María Flavia Filippini (Universidad Nacional de Cuyo; FCA)

Dra. María Verónica D'Inca (Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Geog. Cristian Harry Padilla Rodríguez (Universidad de Córdoba, Montería, Colombia)

Comité de Redacción

Arq. Mariela López Rodríguez (Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Geog. Lucía Cuello Rüttler (CONICET - Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Dra. Virginia Miranda Gassull (CONICET - Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Prof. Nélide Berón (Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Mgter. E. Claudia Valpreda (Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Diseño:

Arq. María Laura Devito (Universidad Nacional de Cuyo; Instituto CIFOT -FFyL -Mendoza, Argentina)

Traducción

Trad. Inés Driollet

Comunicación / Difusión

Biblioteca digital. Universidad Nacional de Cuyo. <http://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=3063>

Área Comunicación Institucional y Página Web, FFyL - UNCuyo

Área de Revistas Científicas y Académicas (ARCA) FFyL - UNCuyo

Comité Científico

Dr. Ángel Massiris Cabeza. Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia. Colombia.

Dr. Fernando Manero. Universidad de Valladolid. España.

Dr. Jaime Rebolledo Villagra. Universidad del Bio-Bio. Chile.

Dr. Eduardo Salinas Chávez. Universidad de La Habana. Cuba.

Dr. Pablo Ciccolella. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Dr. Sergio González. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

Dr. José Luis Klein. Universidad de Montreal. Canadá.

Dr. Gustavo Buzai. Universidad Nacional de Lujan. Argentina.

Dr. Thomas Schneider. Universität Augsburg. Alemania.

Dra. Marcela Virginia Santana. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Perspectivas del ordenamiento territorial en la política

Land planning perspectives in public policies.

Nayelín Ayala

ayalanaye@gmail.com

Estudiante avanzada en Geografía. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
Becaria de formación en investigación en el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

En las últimas décadas, el panorama de América latina, se ha inclinado hacia el ordenamiento de los territorios como estrategia para responder las problemáticas surgidas de las diversas políticas neoliberales; la agudización de los procesos de concentración económica, desigualdades socioeconómicas, aumento del deterioro ambiental; desequilibrios territoriales.

El ordenamiento territorial (OT) visto como política, busca gestionar, minimizar los impactos negativos y potenciar las fortalezas que tienen sobre el territorio las diversas actividades y procesos de desarrollo, mediante una mirada multiescalar, sistémica e integral. Esto a su vez requiere de la coordinación y coherencia de las instituciones, municipios y otros agentes con injerencia territorial.

Se concibe al OT como instrumento de planificación, a largo (plan), mediano (programas) y corto plazo (proyectos). Teniendo en cuenta la organización del uso y ocupación del territorio, de acuerdo a las potencialidades y limitaciones que posea, y las expectativas y aspiraciones de la población. Aquí el rol del Estado es fundamental, ya que podría facilitar su factibilidad para la ejecución de los planes o ser un obstáculo.

En esta edición, la Revista Proyección número 24 reúne la producción de diferentes trabajos de investigación sobre las perspectivas del ordenamiento territorial en la política. Se podrán ver trabajos del OT desde una perspectiva analítica, integral, crítica, sistémica a la vez que se podrán encontrar trabajos aplicados a casos de estudio en el territorio, con énfasis en los procesos participativos de la ciudadanía, como así también los impactos de las políticas sectoriales en el territorio como generadoras de desigualdades socio-espaciales.

El artículo “*Agenda de pensamiento complejo: Espacio, territorio, sociedad y medioambiente*” plantea la articulación de conceptos, enfoques, y metodologías para abordar la complejidades de la realidad, mediante la integración de definiciones. Buscando alcanzar un estudio de investigación integrada que logre la comunicación científica y política, bajo un enfoque relacional, una conciliación de metodologías y herramientas de intervención multidisciplinar, a través de un procedimiento analítico interpretativo. Integrando los conceptos de territorio, sociedad, medioambiente, complejidad y ordenamiento territorial. Es tomada desde una perspectiva holística para fortalecer la comunicación interdisciplinaria a través de la articulación de dichos conceptos.

En el artículo “*Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano*”, a través del abordaje de los programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio, propone una aproximación metodológica para la evaluación de estrategias en la mejora de la calidad de vida, mediante la identificación de acciones de programas en relación al impacto que produce en una localidad rural costera en el noroeste mexicano.

La participación ciudadana en las políticas del ordenamiento territorial posee una importancia para la elaboración e implementación de los planes en sus diferentes escalas, esto es abordado por el artículo. “*De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia; opciones y límites para una nueva planificación comunitaria de carácter integrado: el caso de Ciutat Vella*”. Con una perspectiva integral, se presenta el caso de la ciudad de Valencia desde el último cambio de gobierno, en el que han surgido nuevos enfoques y prácticas para la planificación de la ciudad, reformulando las políticas urbanas en coordinación con las demandas de los ciudadanos para la construcción de un espacio colectivo. Esto dio lugar al proceso de revisión para ordenar y regular los usos de suelos. Así esta planificación busca la calidad de vida de la ciudad, con presupuestos participativos en los barrios. Esto plantea una coordinación entre los diferentes actores.

El artículo “*Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de eco barrios.*”, muestra el planteo de un reordenamiento territorial para poder responder a los problemas de segregación, deterioro urbano, vulnerabilidad social mediante el programa de rehabilitación de comunidades en deterioro. Este programa desarrollado durante la última década llevada a cabo por el ministerio de vivienda y urbanismo permitió conocer aspectos esenciales en la política de ordenamiento territorial

Otra temática vinculada con el OT es el sistema de transporte, abordado en esta edición en el artículo “*Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis*”. Éste presenta un análisis crítico de los sistemas de transporte como desafío a incorporar en los planes de ordenamiento territorial ante la ausencia de planificación de este aspecto. Esto es abordado desde un marco integral que considera todos los actores del sistema territorial, identificando los organismos estatales con jurisdicción en el sector con el objetivo de que éstos brinden aportes a las dinámicas que se dan en la relación

comunidad – territorio - mercado - sistemas productivos. Se valoran las políticas de suelo y transporte como clave para el desarrollo territorial.

En esta misma línea temática, se presenta el artículo “*Planeación del sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Toluca*” que plantea un análisis sobre la planificación del sistema de transporte público metropolitano de Toluca, México para determinar si se logra satisfacer las necesidades de movilidad urbana.

El artículo “*Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma*”, hace un análisis sobre la organización de tres municipios que forman parte del norte de la cuenca Lerma, en México, para la administración del agua. Emplean una metodología para identificar los actores y las relaciones existentes en la gestión integrada de los recursos hídricos y la seguridad hídrica. Surge un replanteo en las formas de pensar la planificación territorial y gestión de los servicios que superen las limitaciones tradicionales entre tales municipios sobre su posición territorial.

El artículo “*Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida*”, muestra la importancia de los diagnósticos en la gestión y planificación territorial como herramienta de progreso, para identificar cuáles son las fortalezas y debilidades de un territorio determinado. Pone en valor la importancia de los aportes científicos, haciendo mención al rol actual de las universidades que cada vez cobra mayor participación como vínculo con los organismos tomadores de decisiones. Este artículo presenta el caso sobre la calidad de agua, subterránea y superficial en la localidad de Malena, en Rio Cuarto sobre un área rural, estableciendo el nivel de vulnerabilidad los habitantes.

Los siguientes trabajos son abordados desde una escala metropolitana. “*El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense*”; analiza los condicionantes de las desigualdades sociales y espaciales que se percibe en la región metropolitana de Rio Janeiro (RMRJ), que responden a la expansión del arco metropolitano, siendo éste una de las principales inversiones públicas en el territorio fluminense en las últimas décadas. Como consecuencia han aumentado las disparidades sociales y espaciales por la falta de un plan integrado metropolitano, aspecto que muestra una fragilidad en la política de ordenamiento territorial y políticas sectoriales.

El escrito “*Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán*”, expone la capacidad de los lineamientos estratégicos del área metropolitana de Tucumán, de producir cambios en los usos de suelo. Mediante la identificación de vacíos urbanos y de las potencialidades de su aprovechamiento, plantea la necesidad de cambio en la políticas públicas, abriendo la posibilidad de integrar a otras instituciones para la definición de políticas territoriales en pos de la sostenibilidad del espacio geográfico.

En síntesis el presente número de la Revista Proyección contiene trabajos que, a partir de las experiencias vividas en diversos territorios iberoamericanos, logran visibilizar las diferentes perspectivas que adopta el Ordenamiento Territorial como política, para dar respuesta a las necesidades particulares de cada sociedad. En esta edición se destaca la importancia del análisis y el diagnóstico en la planificación de un territorio y su gestión, como instrumento de desarrollo. Estos trabajos fortalecen la investigación en materia de Ordenamiento Territorial.

Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

Complex Thought Agenda: Space, Territory, Society, and Environment

María Estela Orozco Hernández¹ & Ma. Eugenia Valdez Pérez²

mevaldezp@uaemex.mx; eorozcoh61@hotmail.com

¹ Facultad de Planeación Urbana y Regional. Centro de Investigación en Estudios Avanzados en Planeación Territorial; ² Centro Universitario Tenancingo. Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen

La agenda de pensamiento complejo se funda en el debate de la sostenibilidad del desarrollo, los principios de la ciencia geográfica, la teoría general de los sistemas, constructos socio-ecológicos y perfeccionamiento de los métodos de estudio. Los enfoques sistémico y espacial articulan conceptos analíticos y operacionales para modelar la dinámica de relacionamiento de los sistemas abiertos, dimensionan la espacialidad y la localización de las estructuras sociales, económicas y ecológicas en el territorio. La investigación integrada representa una oportunidad de comunicación científica y política, el rumbo estará definido por el conocimiento que se aprende y organiza bajo un enfoque relacional, la conciliación de metodologías y herramientas de intervención multidisciplinar. Formulación de sistemas de decisión – planeación, ordenamiento y gestión- en ámbitos multiescalares a través de nuevas tecnologías, manejo y generación de información fiable que potencie el desarrollo social, solucione problemáticas inherentes a la organización territorial, determine la dirección de la movilización de los activos sociales, económicos y naturales, y oriente alternativas de intervención y toma de decisiones. El estudio explora a través de un procedimiento analítico-interpretativo, las representaciones intelectuales que enlazan los conceptos territorio, sociedad, medioambiente, complejidad y ordenamiento territorial.

Palabras clave: agenda, pensamiento complejo, territorio, sociedad y medioambiente.

Abstract

The complex thought agenda is based on the debate on the sustainability of development, the principles of geographical science, the general theory of systems, socio-ecological constructs, and the improvement of study methods. Systemic and spatial approaches bring together analytical and operational concepts to model the relationship dynamics of open systems, dimension spatiality and the location of social, economic, and ecological structures in the territory. Integrated research represents an opportunity for scientific and political communication, the course will be defined by the knowledge learned and organized under a relational approach, the conciliation of methodologies and multidisciplinary intervention tools. Formulation of decision systems - planning, ordering, and management - in multiscale areas through new technologies, management, and generation of reliable information that enhances social development, solve problems inherent to territorial organization, determine the direction of the mobilization of social, economic, and natural assets, and orient alternatives of intervention and decision-making. This paper explores, through an analytical-interpretative procedure, the intellectual representations that link the concepts of territory, society, environment, complexity, and land-use planning

Keywords: agenda, complex thought, territory, society and environment

Introducción

Las tradiciones espaciales de origen geográfico, retroalimentaron las ideas posibilistas que dotaron de un papel activo al territorio en su relación con el medio natural y los modos de vida de la población (Gómez et al, 1982). Reivindicaron la localización, la descripción, la comparación; interdependencia y explicación de las transformaciones de las estructuras naturales, sociales, económicas y culturales en unidades de observación de variadas magnitudes.

En la primera mitad del siglo veinte, diversas posturas de pensamiento y los métodos cuantitativos. Influyeron en la formulación teórica, la modelación y la explicación de las causas subyacentes del orden espacial.

La óptica estructural-funcionalista redimensionó los modelos de interacción y difusión: localización económica, jerarquía de los centros de consumo de bienes y servicios, y significó la unidad analítica del espacio urbano. La ciudad se concibió como un organismo dotado de estructuras físicas y sociales, cuyas interacciones configuraban la forma de las estructuras urbanas (Valencia, 2004). Esta línea definió los estudios sobre la diferenciación funcional, lucha por la supervivencia, relaciones de los habitantes de la ciudad, distribución y diferenciación de las comunidades en su hábitat, y patrones espaciales de los sectores urbanos (Parker, 2004).

Las proposiciones marxista y humanista se ocuparon de los factores que determinaban la producción del espacio. El espacio se conceptuó como lugar de conflicto de intereses y consecuencia de la planificación espacial instrumental (Lefebvre, 2013). El espacio es un producto de la estructura social (Castells, 1974) y la desigualdad espacial se atribuyó a los procesos de acumulación de capital (Harvey, 1973). Estas interpretaciones sentaron las bases para explicar las dinámicas sociales en las ciudades y regiones: movimientos sociales, apropiación del suelo, desigualdad social; relaciones ciudad- región y transformación campo-ciudad.

En las sociedades globalizadas las disparidades representan retos sociales, económicos, medioambientales y políticos. La multidimensionalidad del desarrollo demanda concepciones analíticas y perspectivas integradas que establezcan los nexos e implicaciones de los procesos sociales y medioambientales en territorios concretos.

Representaciones del espacio, territorio, sociedad y medioambiente

En su noción genérica el espacio enuncia la condición de existencia de todo lo material. Lo material cualifica estructuras objetivas que poseen espacialidad. La espacialidad es una propiedad que se integra por la forma, el tamaño, la extensión, la dirección y el movimiento (Delgado, 2001:45).

El concepto sustantivo de espacio geográfico ha experimentado cambios teóricos y operacionales. Las tradiciones espaciales identifican el modelo de conocimiento empírico, basado en la descripción, enumeración e inventario de los espacios naturales y sociales. Y el modelo deductivo que busca la explicación de las causas del movimiento, la organización y la transformación espacial.

El espacio geográfico se expresa en representaciones intelectuales simples y complejas, pueden verse como interpretaciones en distintos planos espaciales y funcionales. Así, el espacio geográfico enuncia el conjunto de componentes bióticos, abióticos y sociales, sin jerarquía explícita. En la noción funcional se cualifica al conjunto o totalidad, como unidad compleja, indisociable, dinámica, solidaria y contradictoria. Identifica sistemas articulados e inter-actuales: sistemas naturales y sistemas artificiales, enlazados por sistemas de acciones: relaciones sociales y prácticas humanas (Santos, 2000).

El territorio exalta representaciones de carácter socio-histórico y funcional, y la naturaleza social de las causas que lo producen. Es objeto y resultado de la intervención de los agentes sociales, factor de impulso y factor explicativo del desarrollo social.

El territorio es una construcción social que responde a los procesos de apropiación de los recursos naturales y la distribución de los beneficios (Ortega, 1998: 37). La perspectiva utilitaria lo identifica, en: recurso natural, medio de producción, soporte de actividades económicas e interacciones sociales (Sánchez, 1988).

Las representaciones integradoras dotan al territorio de un significado bidireccional, en un lado factor impulsor de desarrollo y en otro factor explicativo de los procesos de desarrollo. Reserva útil en la que se produce el desarrollo social, expresión material de las políticas y procesos de transformación tecnológica (Fig. N°1).

La capacidad explicativa del territorio identifica la función que se le otorga como aglutinante de las variadas dimensiones de la realidad. El territorio trasciende el

campo económico para entrar en las dimensiones social, cultural, política y medioambiental (Moncayo, 2001; Troitiño, 1998).

Fig. N° 1. Síntesis de las representaciones intelectuales

Concepto	Enfoque	Representaciones	Propiedades
Espacio	Físico-material	Condición de existencia de todo lo material.	Cualifica estructuras objetivas,
Espacialidad	Estructural-funcional	Propiedades de las estructuras materiales u objetivas.	Forma, tamaño, extensión, dirección y movimiento.
Espacio Geográfico	Estructural-funcional	Conjunto o totalidad	Conformada por sistemas articulados e inter-actuales: naturales y artificiales. Enlazados por sistemas de acciones: relaciones sociales y prácticas humanas.
Territorio	Socio-histórico	Construcción social	Resultado de los procesos de apropiación de los recursos naturales y a la distribución de los beneficios.
	Integrador	Trasciende el campo económico para entrar en las dimensiones social, cultural, política y medioambiental	Aglutinante de las variadas dimensiones de la realidad.
	Espacial-funcional	Conjunto espacial delimitado, conformado por sistemas naturales, sociales, económicos y culturales.	Presenta distintos niveles de organización espacial y funcional.
	Espacial-funcional	Recurso natural, medio de producción.	Soporte de actividades económicas e interacciones sociales.
	Espacial-operacional	Superficie extensa susceptible de cálculo y medida:	Forma, tamaño y extensión. Tiene fronteras, límites y localización geográfica.
Medioambiente	Funcional	Entorno	Provee recursos naturales y materiales a los grupos sociales
	Estructural	Agrupación de estructuras naturales, sociales y culturales	Ecosistemas y recursos naturales; estructuras productivas; tecnología, prácticas de aprovechamiento, conflictos y significados.
Sistema social	Estructural-funcional	Agrupación de relaciones que se establecen en un momento y lugar y tiempo determinado.	Ubicación espacial sustrato de relaciones sociales. Ubicación temporal, reestructuración de relaciones
	Estructural-funcional	Conjunto o unidad que conserva su estructura a través de las interacciones con el medio que les rodea	Estructura Relaciones funcionales Condiciones adversas.

Fuente: Elaboración propia

La capacidad operacional del territorio está referida a las propiedades físicas de una superficie de dimensión extensa susceptible de cálculo y medida: forma, tamaño, extensión, límites y localización geográfica (longitud, latitud y altitud).

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

El territorio concreto es un conjunto espacial delimitado conformado por sistemas naturales, sociales, económicos y culturales, que presentan distintos niveles de organización espacial y funcional, cuyas transformaciones están dirigidas por el *sistema social*.

El medioambiente es el entorno que provee de recursos naturales y materiales a los grupos sociales. Agrupa estructuras naturales (ecosistemas y recursos naturales), sociales (estructuras productivas) y culturales (tecnología, prácticas y significados). Las estructuras son influidas a través de las *prácticas sociales* y los conflictos por acceder a los beneficios.

El sistema social agrupa las relaciones específicas que se establecen en un momento y lugar determinado. No existe un sistema social igual a otro. La teoría de la estructuración plantea que el sistema social no se estructura en el vacío, tiene ubicación espacial y temporal. La primera representa el sustrato de las relaciones (lo dado) y la segunda la reestructuración de dichas relaciones (cambios) (Gideens, 1995).

El sistema-entorno modela las relaciones que se producen en condiciones de escases y riesgo. Un entorno adverso afectará la auto-organización, la capacidad de respuesta y adaptación de un sistema social. Los sistemas sociales conservan correspondencia estructural a través de las interacciones recurrentes con el medio que les rodea (Luhmann, 2005). Los cambios en el sistema social afectarán al entorno y los cambios en el entorno al sistema social.

Representaciones ambientales

El interés por vincular las estructuras conceptuales de las ciencias humanas y las ciencias naturales, no es nuevo. El conocimiento influenciado por la teoría evolucionista y el ingrediente ideológico del contexto histórico, incorporó analogías biológicas para interpretar los procesos sociales, lo cual acreditó severas críticas en la arena de las discusiones sociales.

En el contexto racionalista moderno, la interconexión territorio-sociedad-medioambiente se coloca en el centro del debate de la sustentabilidad. Sin embargo la capacidad empírica de este concepto es considerablemente menor a su significado ético y político (Bermejo, 2000).

En la dimensión ética, la sustentabilidad promueve cambios en las maneras de pensar, en las conductas humanas y modos de vivir en armonía con la cultura y la naturaleza.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

En la dimensión política propone mantener condiciones favorables para el desarrollo de la vida humana a nivel local y global.

En el marco de la sustentabilidad, el medioambiente adquiere carta de ciudadanía en las políticas nacionales e internacionales. También es argumento central de la asimilación de un saber ambiental que permita captar la multicausalidad e interdependencia de los procesos naturales y sociales.

La idea ratifica la urgencia de diálogo entre disciplinas y cambios necesarios en los modelos conceptuales (Leff, 1998:17). Esta vertiente plantea la necesidad de construir marcos conceptuales que permitan realizar análisis congruentes sobre las relaciones entre los procesos naturales y los procesos sociales desde una perspectiva holística.

Los esfuerzos por estructurar la teoría de la complejidad, han dado lugar a nuevas representaciones intelectuales, enfoques y neologismos. La mayoría se dirigen a la ética ambiental (directrices de las conductas humanas, modos de vivir y relaciones con la naturaleza). La racionalidad ecológica y la racionalidad ambiental, relativas a la estabilidad multidimensional de la biosfera y a los fines de la estabilidad de los sistemas ambientales; la justicia ecológica reconoce que la naturaleza es sujeto de derechos (Leff, 2006)

El biocentrismo que promueve el respeto moral que merece todo ser vivo; la justicia ambiental referida a la distribución del espacio medioambiental entre las personas, derecho a un ambiente sano y calidad de vida, así como evitar, compensar y reparar los daños medioambientales (Gudynas, 2010).

Las reflexiones éticas- *siempre útiles y formadoras de mejores conductas*- han sido rebasadas por la necesidad de identificar los factores detonantes del desarrollo. Mitigar alteraciones propiciadas por las formas de aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales, y responder a las amenazas naturales y sociales de un entorno adverso. Lo que ha llevado a la formulación de nuevas áreas de la temática ambiental:

El enfoque de riesgo que se centra en las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad (síntomas) que determinan alta probabilidad de daño natural y social. En contraste la resiliencia que comprende los fenómenos sociales y naturales implicados en adaptaciones exitosas en el contexto de amenazas significativas para el desarrollo. Identifica la capacidad de los sistemas naturales y sociales para proteger su integridad, resistir a la presión-destrucción y reorganizarse ante las perturbaciones.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

Busca mecanismos de defensa contra fuerzas negativas (amenazas o daños) y la mitigación de los efectos, mediante estrategias de colaboración y autogestión (Villalba, 2004).

En la última década, el metabolismo social es uno de los instrumentos propuestos para comprender la compleja realidad actual. Aunque no existe consenso sobre su definición teórica, el concepto ha ganado audiencia en los medios académicos, principalmente en las corrientes de la economía ambiental y ecológica, la historia ambiental y la ecología política. El panorama deja entrever núcleos de investigadores e instituciones realizando estudios interdisciplinarios a partir del concepto, aunque bajo diferentes interpretaciones y con diferentes fines (Toledo, 2013: 41 y 64).

El estudio del metabolismo social se funda en la interacción naturaleza-sociedad por medio de intercambios físicos de materia y energía (consumo de recursos naturales y desechos). Se utiliza en el estudio de la evolución cultural, interrelaciones de estilos de vida y políticas aplicadas al medio ambiente en el marco de la sustentabilidad del desarrollo.

Representaciones analíticas y operacionales

Establecer la conexión de los procesos que regulan las estructuras y funcionamiento del territorio, el entorno físico y biótico, y las actuaciones de la sociedad. Requiere de un pensamiento sistémico y representaciones teórico-metodológicas que articulen las dimensiones natural, social, económica, ecológica, política y cultural.

El pensamiento sistémico es una perspectiva holística de la realidad que nace de la conciencia de la interconexión de todas las cosas y del reconocimiento de que las totalidades complejas con propiedades emergentes (es decir, sistemas) surgen de las interrelaciones de los elementos que las componen. En cuanto disciplina, aplica una rica gama de herramientas y enfoques para comprender, comunicar y analizar asuntos transdisciplinarios, entre ellos, la sostenibilidad, la ingeniería y la gestión. (WWF, 2016:125).

La iniciativa por establecer metodologías interdisciplinarias, identifica la teoría general de los sistemas- *Nuevo paradigma del pensamiento científico de los años sesenta*-, cuya trascendencia está definida por principios generales que dan cuerpo al marco analítico para estudiar la estructura, el proceso, la interacción y las funciones de un sistema. El sistema identifica la estructura, los atributos de los elementos y las relaciones que lo mantienen unido.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

El sistema no es la suma de las partes, es la unidad de las partes (Integridad); se comporta como un todo inseparable y coherente (Totalidad); el sistema define la posición que adquieren los subsistemas en la organización de la totalidad (Jerarquía). Estos principios se aplican a los sistemas físicos, biológicos y socioculturales (Bertalanffy, 1998: vii-xviii).

La transferibilidad de los principios generales está dada por las variables que caracterizan un sistema abierto en observación y estudio (Martínez 1996:101). La demarcación de los sistemas físico-biológicos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos, depende del lugar que ocupan los subsistemas y de los procesos de retroalimentación (acción, interacción y reacción) que determinan las tendencias de transformación.

Las herramientas para estudiar los sistemas abiertos, identifican el orden, la interdependencia de las partes y el estado de equilibrio. El equilibrio delimita las relaciones entre las partes y el todo, las fronteras del sistema con su ambiente y las tendencias de cambio (Ritzer, 2001:544). El sistema organizado en niveles jerárquicos cambia su estructura y funciones a lo largo de las crisis, y en interacción con el medio (Blank y Cerejido, 1997:130).

El enfoque sistémico ha dado lugar a desarrollos complementarios (Gigch, 2001: 7), los sistemas complejos (Morin, 1984, García, 1994) cualifican el atributo intrínseco de los sistemas abiertos, intercambio de materia, energía e información con su entorno. La complejidad articula los procesos de asociación/organización/cambio a consecuencia de las contradicciones que se presentan en el desarrollo del sistema.

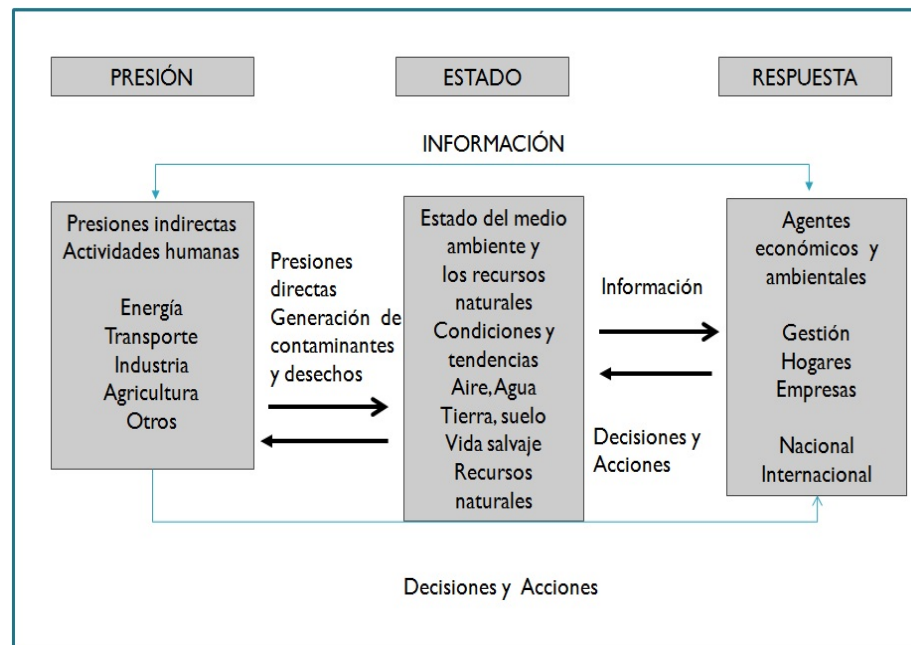
Los principios que operan en las contradicciones, recuperan la coherencia e indivisibilidad de la totalidad, esta contiene las partes y las partes contienen la totalidad. La relación indaga la conservación de la identidad y la complementariedad; la causalidad circular conjuga un proceso relacional, la secuencia no se agota en el efecto final, retro-actúa en la causa inicial y la conectividad que estructura y organiza (García, 2005).

Los principios de organización, relación y cambio refuerzan los planteamientos ecológicos- *interacciones vinculantes*-. Para fundar la capacidad de los organismos vivos para auto-producirse o Autopoiesis. Esta capacidad identifica tres niveles de organización de los sistemas autopoieticos:

Primer orden o molecular; segundo orden: pluricelular y multicelular, y tercer orden los sistemas sociales. Los sistemas autopoieticos son autónomos, conservan la unión de sus partes e interactúan con ellas. Si la Información que los distingue no cambia, mantienen identidad. En presencia de perturbaciones (internas o inducidas) se producen nuevas interacciones que conducen a procesos de adaptación, desorganización, desintegración y muerte (Gibert y Correa, 2001:176).

Las representaciones operacionales identifican el sistema presión-estado-respuesta (SPER), basado en el conjunto de interrelaciones de las actividades humanas que ejercen presión (P) sobre el ambiente, modificando la cantidad y calidad de los recursos naturales disponibles y definiendo condiciones particulares (E). El estado de salud de los recursos naturales y el medio ambiente; propicia respuestas diferenciadas (R) de parte de distintos sectores sociales e institucionales de acuerdo con sus intereses y ámbito de competencia, estas acciones retroalimentan las presiones de las actividades humanas (OCDE, 1988; INE, 2000), (Fig. N°2).

Fig. N°2: Sistema Presión-Estado-Respuesta



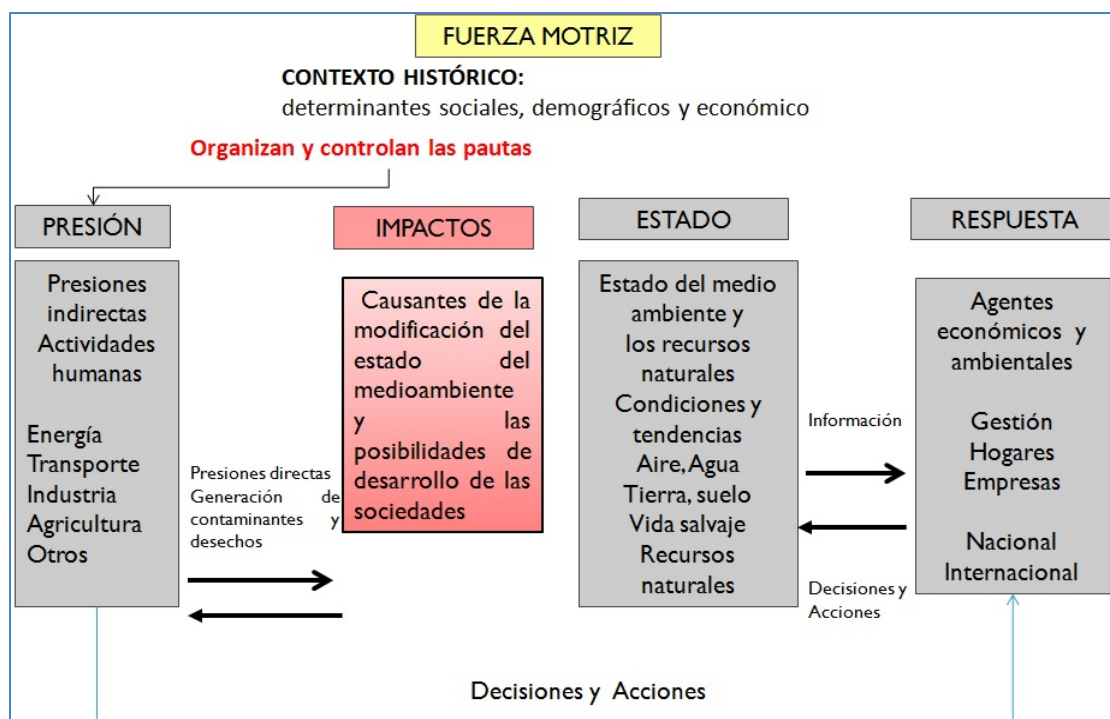
Fuente: OCDE, 1988; INE, 2000.

En la versión ampliada del SPER incorpora el contexto histórico que conjuga determinantes sociales, demográficos y económicos, los cuales fungen en fuerza motriz que organiza las pautas de las actividades humanas o factores de presión. Incorporó también los impactos causantes de la modificación del estado del medioambiente y las posibilidades de desarrollo de las sociedades (CCA, 2010).

La Comisión sobre Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS), sigue el avance de la Agenda 21, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y el Plan de Johannesburgo, promueve las buenas prácticas, aprovechamiento de la experiencia, métodos y tecnologías de la información para agrupar y difundir datos.

La CDS desarrolló un marco conceptual de indicadores para monitorear el progreso de los países con miras al desarrollo sustentable. El marco fundamenta el modelo “Fuerzas Impulsoras – Estado – Respuesta” y medición de indicadores sociales, ambientales, económicos e institucionales (CDS, 2004). (Fig. N°3).

Fig. N°3: Sistema Fuerza motriz-Estado-Respuesta



Fuente: Comisión para la Cooperación Ambiental, 2010

Los indicadores permiten identificar las relaciones causa-efecto asociadas a las actividades productivas y las dinámicas nacionales, regionales y locales. Sin embargo, resulta difícil establecer las relaciones de causalidad, debido a que no se cuenta con suficiente información o carece de consolidación.

Los indicadores deben comprenderse como criterios dotados de un significado social, cargados de una urgencia política de contar con información que facilite la formación de una opinión a la hora de formular políticas y tomar decisiones (Manteiga 2000).

Campo de estudio y herramienta de intervención. Ordenamiento territorial.

La ordenación territorial es una función pública surgida y desarrollada en Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial. El origen parte de la necesidad de controlar corregir los desequilibrios territoriales. Un elemento común, que puede advertirse en las distintas políticas europeas de ordenación territorial es la relación con la planificación económica (Olarieta, 2002:127).

La ordenación del territorio es la expresión geográfica de la planificación económica, proyección geográfica a futuro y política económica a largo plazo, tiene la función de apoyar las decisiones a corto plazo (Jung, 1972; Labasse, 1973). Es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (CEOT; 1983).

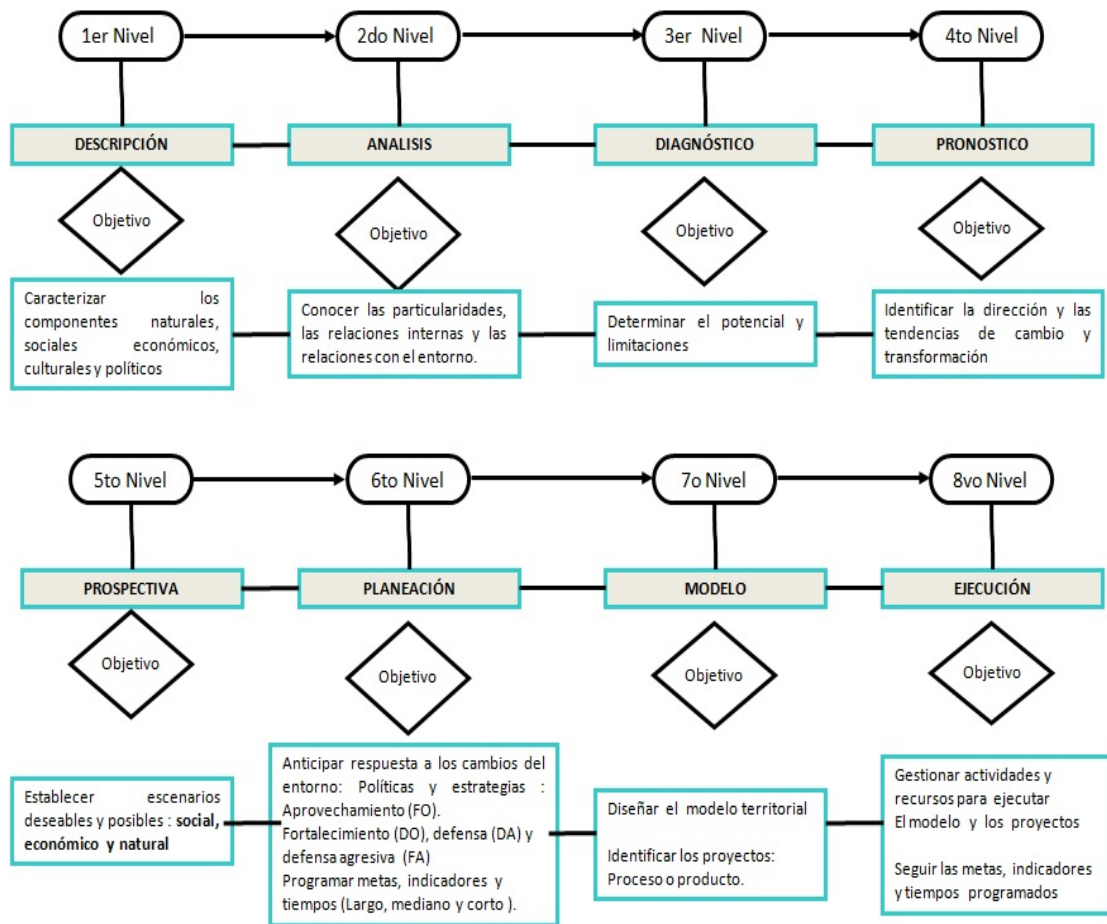
La ordenación del territorio es un corte transversal que afecta actuaciones públicas con incidencia territorial, dándoles un tratamiento integrado (Allende, 1989). También es proyección a futuro de lo que debe ser, basado en disposiciones y normas de ejercicio político, el objetivo principal es procurar la consecución de un modelo territorial adecuado para el desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad (Gómez, 1994).

La ordenación del territorio es un estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional (Sáenz; 1969) y política de planificación física de ámbitos regionales (Zoido, 1998).

La ordenación del territorio es un campo de conocimiento interdisciplinar, las visiones complementarias de diversos profesionales van de aportaciones especializadas, que llevan a intervenciones profundas en temas concretos, hasta la síntesis territorial global. Se hace ordenamiento cuando se toma en cuenta al territorio en la definición de estrategias de desarrollo y cuando se vinculan las actividades que configuran la utilización racional del mismo (Pujadas, R., 1998: 13).

En el ámbito científico-técnico el ordenamiento territorial es un campo de conocimiento en el que convergen variadas disciplinas con implicaciones territoriales. En nuestros países la iniciativa de poner las cosas en su lugar es reciente- *finales de los años ochenta y principios de los noventa*-. El ordenamiento entendido como la dirección y transformación ordenada del territorio, engloba los mecanismos económicos, las prácticas sociales y los problemas relevantes del medioambiente. Atiende tres preguntas básicas: ¿Qué?, ¿Para qué? y ¿Cómo? se ha de ordenar (Fig. N°4).

Fig. N°4. Niveles de conocimiento del ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia

La primera etapa refiere el objeto de transformación- usos del territorio-; la segunda a los objetivos y metas prioritarias: Impulsar el desarrollo equilibrado y mejorar la calidad de vida de los habitantes, gestionar responsablemente los recursos naturales y mantener en equilibrio medioambiental.

La tercera atiende criterios, metodologías y técnicas que faciliten la formulación del modelo territorial deseado, diseño de políticas, estrategias y acciones que hacen viable su gestión. En este proceso el fundamento multidisciplinario está guiado por el consenso en objetivos e, conceptos y metodologías que favorezcan la integración.

El ordenamiento territorial identifica una secuencia de etapas de análisis e intervención. Cada nivel acota resultados parciales y el conjunto resultados sintéticos.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

La etapa inicial comprende la descripción y el análisis de los componentes y particularidades, el diagnóstico expone las limitaciones y potencialidades e identifica las tendencias de cambio y transformación del territorio.

La etapa de prospectiva y planeación identifica los escenarios deseables y posibles en las dimensiones social, económica y natural. La formulación de objetivos, políticas y estrategias para responder anticipadamente a las amenazas del entorno, aprovechar las oportunidades y fortalezas para subsanar las debilidades del territorio.

La síntesis formula el diseño del modelo territorial deseable e identifica los proyectos de intervención específica, establece la programación de las metas, los indicadores y tiempos de cumplimiento.

La etapa de ejecución implica gestionar recursos y actividades para realizar el modelo de ordenamiento, los proyectos específicos, seguimiento y cumplimiento de las metas de la planeación.

Estos procesos son susceptibles de analizarse en diversos niveles espaciales y funcionales: regional (conjunto de municipios, cuenca y paisaje) y local (municipio, localidad, comunidad y parcela), (Orozco, 2013). La escala es un recurso metodológico que organiza distintos niveles espaciales para analizar los modos de aprovechamiento, las interacciones sociales, las repercusiones en el territorio y en el medioambiente.

Conclusión

La agenda de pensamiento complejo parte de los principios organizadores de las ideas, los juicios y raciocinios, los cuales se retroalimentan de los contextos histórico, social y político. Para dar forma a representaciones integradas que articulan los conceptos, los enfoques y las metodologías para abordar la complejidad de la realidad observable.

En el marco de la integralidad se requiere reactivar la conciencia reflexiva del quehacer de la disciplina de que se trate y su relación con otras disciplinas que la complementan. Así como recuperar los conceptos y enfoques que coadyuvan en la formulación de marcos analíticos que incorporen las dimensiones inherentes a la complejidad que se estudia.

El estudio de problemáticas complejas requiere sustentarse en el intercambio teórico-metodológico; enfoques, conceptos y modelos interpretativos con capacidad explicativa y operacional.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

Las tradiciones geográficas trascienden las propiedades analíticas de los conceptos genéricos (espacio, espacialidad, estructura espacial, interacción y procesos espaciales), y las propiedades operacionales del espacio geográfico, territorio, organización territorial, región, lugar y entorno.

La perspectiva holística encuentra su campo idóneo en la teoría general de los sistemas, el enfoque sistémico y desarrollos complementarios, para estudiar los fenómenos y procesos que regulan la estructura, la interacción, el funcionamiento, la organización y las tendencias de cambio en el territorio y el medioambiente. En este plano las perspectivas estructuralista y funcionalista, identifican puntos de encuentro para analizar la complejidad.

La implicación de las estructuras conceptuales de las ciencias naturales y las ciencias sociales, identifica el problema de la jerarquía de nuevas construcciones y representaciones. Lo que contrasta con la socialización y comprensión de los conceptos territorio, sociedad y medioambiente, en el lenguaje político y en el lenguaje científico.

La connotación transversal de los conceptos de territorio, sociedad y medioambiente fortalece la comunicación entre disciplinas. Guía la formulación de objetivos y metodologías de trabajo que buscan la explicación, integración, resolución y mitigación de problemáticas complejas.

El medioambiente en su noción amplia, no solo físico-natural, rodea a los sistemas sociales ubicados en un lugar y tiempo determinado. Por lo tanto, el medioambiente es contenido de territorios localizados y delimitados, y simultáneamente es entorno que influye y es influido por el sistema social de que se trate.

Aprovechar los recursos del territorio en beneficio social, implica conocer la organización espacial de las estructuras naturales, sociales, económicas y culturales, y los factores causales que explican las tendencias de transformación.

El sistema de relaciones sociales o sistema social en un tiempo y lugar determinado, representa el factor causal o variable independiente, que explicará las variables dependientes: organización y transformación del territorio y el medioambiente. Lo cual retroalimenta la formulación de modelos analíticos para estudiar los nexos e implicaciones de los procesos sociales y medioambientales en territorios concretos.

La formulación de los *sistemas de decisión* – planeación, ordenamiento y gestión– debe sostenerse en esquemas metodológicos que vinculen las disciplinas con

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

implicaciones territoriales, permitan determinar la dirección de los procesos de desarrollo en unidades territoriales concretas. Utilizar las nuevas tecnologías de la información: percepción remota y sistemas de información geográfica que correlacionan los principios geométricos y cartográficos, para modelar las tendencias de cambio del territorio y el medioambiente.

Las consideraciones precisan que la ordenación del territorio es una función inherente a las funciones de gobierno, basadas en disposiciones y normas legislativas vinculantes de las políticas de desarrollo -económica, social, cultural y medioambiental-. Para controlar y corregir los desequilibrios territoriales y fortalecer el desarrollo equilibrado de las regiones.

El ordenamiento y gestión integrada del territorio es una función pública que se ha instituido en la base de las estrategias de desarrollo orientadas a compatibilizar la promoción socioeconómica y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La ejecución que se ubica en el plano de las decisiones y cumplimiento de las disposiciones legislativas, anticipa que los cambios en las políticas económicas representan amenazas para cumplir los proyectos.

Agradecimientos: Universidad Autónoma del Estado de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Bibliografía

ALLENDE, J. (1988). Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca. En: Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. II Congreso Mundial Vasco. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, pp. 471-520

BERMEJO, R. (2000). Acerca de dos visiones antagónicas de la sostenibilidad, Barcena Iñaki, Ibarra Pedro, Subyaga, Mario. Desarrollo Sostenible un Concepto Polémico. Servicio Editorial Universidad país Vasco, Zaratauz, pp. 67- 103.

BERTALANFFY, L. (1998). Teoría General de los sistemas. Fondo de Cultura Económica, México.

BLANK, F. y CERIJIDO, M. (1997). Los sistemas complejos. En la muerte y sus ventajas. Fondo de Cultura Económica. México.

CCA. (2010). Perspectivas ambientales en América del Norte para el año 2030. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá.

Consejo de Europa. Carta europea de ordenación del territorio. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España). Conferencia europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

DELGADO, O. (2001). Geografía, espacio y teoría social. Espacio y Territorios. Razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional de Colombia. Editorial Unibiblos, Bogotá, Colombia, pp. 39-66.

GARCÍA, R. (1994). Interdisciplinariedad y sistemas complejos, Enrique Leff (ed.). *Ciencias sociales y formación ambiental*. Editorial, Gedisa, pp. 185-224.

GARCIANDÍA, J. A. (2005). El pensar complejo. En *Pensar Sistémico*, Colección Biblioteca del Profesional, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp. 144-177.

GIANUZZO, A. N. (2010). Los estudios sobre el ambiente y la ciencia ambiental, *Scientia Studia*, vol. 8, no. 1, pp. 129-56. Sao Paulo.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

GIBERT, J. y CORREA, B. (2001). La teoría de la autopoiesis y su aplicación en las ciencias sociales. Cinta moebio 12. pag. 175-193

GIDDENS, A. (1995). La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu editores.

GIGCH JOHN P. (2001). Teoría General de Sistemas, Trillas, México, D. F: 607

GÓMEZ MENDOZA; J.; Muñoz Jiménez, J.; Ortega Cantero, N. (1982). El pensamiento Geográfico, Estudio interpretativo de textos (de Humboldt a las tendencias radicales). Alianza S.A, Madrid.

GÓMEZ OREA, D. (1994). Ordenación del territorio. Primera edición, Editorial Agrícola Española S.A, Madrid.

GUDYNAS, E. (2010). La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica, Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.13: 45-71,

HARVEY, D. (1973). Social Justice and the city, Baltimore, John Hopkins University press.

HARVEY, D. (1985). Urbanismo y desigualdad social, Siglo XXI, Madrid:

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE). (2000). Protegiendo al ambiente. Políticas y gestión institucional. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000. SEMARNAT, SEMARNAT, México

LABASSE, J. (1973). La organización del espacio. Elementos de Geografía aplicada, trad. esp. de A. Álvarez Fraile y prólogo de J. M. Casas Torres, Madrid.

JUNG, J. (1972). La ordenación del espacio rural. Una ilusión económica, Instituto Nacional administración pública. Madrid.

LEFEBVRE, H. (2013). La Producción del espacio, Colección entrelíneas, Edit., Capitán Swing Libros, S. L, Madrid, España. <https://es.scribd.com/doc/212317945/>

LEFEBVRE. (1970). La Revolución Urbana. Alianza Editorial, Madrid

LEFF, E. (1998). Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Siglo XXI-UNAM, México.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

LEFF, E. (2006). Complejidad, Racionalidad Ambiental y Diálogo de Saberes, ponencia presentada en el I Congreso Internacional Interdisciplinario de participación, animación, e intervención socioeducativa, celebrado en Barcelona, España, en noviembre de 2005, pp. 1-12.

LUHMAN, N. (2005). Sociedad y Sistema. La ambición de la teoría, Editorial Paidós Ibérica, S. A, Barcelona, España.

MANTEIGA, L. (2000). Los Indicadores Ambientales como Instrumento para el Desarrollo de la Política Ambiental y su Integración en otras Políticas. TERRA centro para la política ambiental. www.terracentro.org/Terraweb/Doces/San%20LUcar%20indicadores.PDF

MANUEL C. (1974). La Cuestión Urbana. Siglo XXI. Madrid

MARTÍNEZ PÉREZ, J. F. (1996). Método Sistémico en Marx, *Lecturas sobre métodos y enfoques de la economía*. Editor Cristian E. Leriche Guzmán. Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, serie economía. UAM Azcapotzalco, México, pp. 99-129.

MATEO RODRÍGUEZ, J. (2001). La geografía como sistema de ciencias en la interacción naturaleza sociedad, en Geografía para el tercer milenio. Editores José Luis Palacio-Prieto y María Teresa Sánchez Salazar. Instituto de Geografía de la UNAM. México, pp. 96-120.

MONCAYO, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del Desarrollo Regional. Espacio y Territorios. Razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional de Colombia. Editorial Unibiblos, Bogotá, Colombia, pp. 67 –99.

MONTAÑÉS GÓMEZ, G. (2001). “Introducción. Razón y pasión del espacio y territorio”. Espacio y Territorios. Razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional de Colombia. Editorial Unibiblos, Bogotá, Colombia, pp. 15-32

MORIN, E. (1984). Science et conscience de la complexité. Librairie de l’Université, Aix-en-Provence

OECD. (1988). Towards Sustainable Development: Environmental Indicators, OECD, Paris. *Of biophysical resources*. Paul Chapman Publishing Ltd. U.K.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

OLARIETA, J. R. (2002). La negación de los conflictos: ordenación del territorio en la C.A.P.V. (The denial of conflicts: land use planning in the Autonomous Community of the Basque Country), XV Congreso de Estudios Vascos: (15. 2001. Donostia), pp. 583-592.

OROZCO HERNÁNDEZ, M. E.; González Hernández, N. J.; Gutiérrez Sánchez, D. L. (2013). Metodología de la investigación ambiental. Aproximaciones sucesivas. Comunidades y recursos naturales. Gestión del desarrollo rural. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. pp. 46-95.

ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998). El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico. Revista de urbanística de la Universidad de Valladolid. Ciudades 4, 1998. Secretariado de Publicaciones, Valladolid, pp. 33-48

PARKER, S. (2004). Urban Theory and The urban experience. Encountering the city. Routledge. New York EE.UU.

PUJADAS, R.; FONT, J. (1998). Ordenación y planificación territorial, Ed. Síntesis, (col. Espacios y Sociedades, serie mayor). Madrid.

RITZER G. (2001). Teoría sociológica clásica, Mc Graw Hill, tercera edición, Madrid, España.

SÁENZ DE BURUAGA, G. (1969). Ordenación del Territorio: el caso del país Vasco y su zona de Influencia. Guadiana de Publicaciones, Madrid, España.

SÁNCHEZ, J. E. (1988). Espacio y nuevas tecnologías. Cátedra de Geografía Humana. Facultad de Geografía e historia. *Geocrítica no. 78*. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.

SANTOS, M. (2000). La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción, editorial Ariel S. A. Barcelona.

TOLEDO, V. M. (2013). El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica. Relaciones 136, pp. 41-71.

TROITIÑO VINUESA, M. Á. (1998). Geografía y ordenación del territorio. Universidad Complutense de Madrid: 213 - 222.

Orozco Hernández Valdez Pérez | Agenda de pensamiento complejo. Espacio, territorio, sociedad y medioambiente

UN. COMMISSION ON SUSTAINABLE Development (CSD) 2004. Assessment of Sustainability Indicators

http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/scopepaper_2004.pdf

VALENCIA P., M. A. (2004). Escuelas y Paradigmas sobre la ciudad moderna. Breve recorrido por los principales discursos del siglo XX. Proyecto de Investigación. CEAUP. 2004-2005. D.T. Nuevos Territorios del pensamiento urbanístico. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Paisaje; Santiago de Chile, pp. 1-31.

VILLALBA QUESADA, C. (2004). El Concepto de Resiliencia. Aplicaciones en la Intervención Social, Departamento de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Universidad Pablo de Olvide. Sevilla.

WWF. Informe planeta vivo (2016). Riesgo y resiliencia en una nueva era. Fondo Mundial para la Naturaleza WWF International, Institute of Zoology Zoological Society of London Regent's Park; Global Footprint Network, Metabolic, Gland, Suiza, disponible en: http://www.wwf.org.mx/quienes_somos/informe_planeta_vivo/

ZOIDO N. F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. Barcelona: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, nº 16, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos.

El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense.

Arco Metropolitano as an Expression of Uneven Development in the Logistic-Industrial Region of Far West Metropolitan Fluminense.

Nathália Figueiredo de Azevedo¹, Robson Dias da Silva²

fda.nathalia@gmail.com, robsondsilva@gmail.com

Programa de Postgrado en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas, UFRRJ, Brasil.

Resumen

El presente estudio analiza los determinantes del desarrollo desigual y combinado en Extremo Oeste de la periferia Metropolitana de Río de Janeiro y el papel desempeñado por lo Arco Metropolitano de Río de Janeiro (AMRJ) en ese gran proceso de desarrollo. El Arco fue una de las principales inversiones públicas en territorio fluminense en las últimas décadas, en una lógica más grande de flujos de capitales y mercancías. La metodología adoptada para el análisis se basó en revisión de la literatura sobre el concepto de desarrollo y la gestión territorial, gobernanza metropolitana no consolidada, por la óptica de los proyectos desarrollistas brasileños y de las principales determinaciones de la dimensión espacial. Presentamos la trayectoria del Arco Metropolitano de Río de Janeiro, en los municipios interceptados directamente por el mismo. Por último, se propone la vulnerabilidad social derivada de la implementación del Arco, en el análisis de indicadores económicos y sociales como reforzadores del desarrollo desigual y combinado en La Región Metropolitana Fluminense. Así el artículo muestra que las relaciones entre la política de ordenación del territorio (PNDR) y otras políticas sectoriales (PAC), son frágiles las relaciones entre esas políticas, emergiendo nuevas formas de articulación y organización territorial: nuevos espacios de ordenación en la periferia metropolitana de Río de Janeiro.

Palabras-Clave: Río de Janeiro, Arco Metropolitano, Gobernanza Metropolitana, Ordenación territorial, Periferia.

Abstract

This paper analyzes the determinants of the unequal and combined development in the Far West of the Metropolitan periphery of Rio de Janeiro, and the role played by the Arco Metropolitano of Rio de Janeiro (AMRJ) in this great development process. The Arch was one of the main public investments in Fluminense territory in the last decades, in a larger logic of capital and merchandise flows. The methodology adopted for the analysis was based on a review of the literature on the concept of development and territorial management, unconsolidated metropolitan governance from the perspective of Brazilian development projects and the main determinations of the spatial dimension. The work presents the trajectory of the Arco Metropolitano de Rio de Janeiro in the municipalities directly intercepted by it. Finally, social vulnerability derived from the implementation of the Arch is proposed, in the analysis of economic and social indicators as reinforcers of the unequal and combined development in the Fluminense Metropolitan Region. Thus, the article shows the fragile relations between land-use planning policy (PNDR) and other sectoral policies (CAP), emerging new forms of articulation and territorial organization: new spaces of planning in the metropolitan periphery of Rio de Janeiro

Key-Words: Río de Janeiro; Arco Metropolitano; metropolitan governance; land-use planning; periphery

¹ Maestranda del Programa de Postgrado en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas - PPGDT UFRRJ- PPGDT, e-mail: fda.nathalia@gmail.com

² Departamento de Ciências Econômicas, Instituto Multidisciplinar – IM – Nova Iguaçu, Profesor Permanente del Programa de Postgrado en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas - PPGDT UFRRJ, e-mail: robsondsilva@gmail.com

Introducción:

"El problema es la periferia y está en la periferia!" (ZIBECHI, 2015: p.11)

La cuestión del crecimiento metropolitano de las Américas toma un importante contexto en la cuestión del desarrollo desigual y combinado, pues se inicia en las ciudades coloniales y postcoloniales - en los últimos 100 años, por dominar la estructura urbana del país y concentrar gran parte de la población urbana, ejemplo: Río de Janeiro y Buenos Aires (WILSON; SPINK; WARD, 2011). Se trata de las ciudades principalmente, por sectores populares urbanos, habitados por negros y mestizos que han sido, desde siempre, castigados por la represión institucional, al colocar en ese trabajo el colonialismo como clave epistemológica para comprender la realidad territorial (SOUSA SANTOS, 2011).

Las reflexiones de Raúl Zibechi (2015) inspiran la mirada de ese trabajo a partir de las luchas en los espacios marginados (los bordes periféricos metropolitanos, favelas, suburbios y otros), en América Latina, hacia la construcción de "ciudad" que sólo dejará de producir periferias una vez que los centros dejan de ser centros, lo que no ocurrirá, aparentemente, sin seguir en la lucha revolucionaria trabada por las clases populares en, ya partir del entendimiento por el gobierno de sus territorios periféricos.

En Brasil, el aumento de las regiones metropolitanas institucionalizadas en la última década y el creciente peso asumido por estas áreas en el desarrollo socioeconómico de los países tuvo como consecuencia una mayor importancia de las mismas en mantener los territorios periféricos competitivos - para atraer a las empresas globales y garantizar la calidad de vida de sus habitantes. No obstante, este proceso reforzó la concentración de problemas sociales en las regiones metropolitanas, como el déficit en la vivienda, los altos niveles de pobreza y la degradación ambiental, particularmente en las zonas periféricas. En 2010, el 45,1% de la población urbana de Brasil residía en regiones metropolitanas que, a su vez, albergaban el 47,2% de la población total. Es decir, 90.799.760 personas, un número mayor que la población urbana brasileña de 1980 (ATLAS BRASIL, 2013).

A partir del primer Gobierno Lula (2002-2006), el gobierno federal, por medio de un papel fomentador, en una acción caracterizada por la búsqueda de un sentido más desarrollista³, inserta el Estado del Rio de Janeiro (ERJ) en una lógica de flujos intensos de capitales y mercancías, con la conexión de puntos fijos y estratégicos de interés económico, dictados por la agenda nacional de desarrollo del período

³ El término "desarrollismo" es cuestionable. Al ser una referencia académica, que se utilizará hasta el primer Gobierno Dilma Rousseff (2011-2014). Visualizar Singer (2016).

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

socialdemócrata (2003-2016). Aparte de eso insertase el Estado en una lógica de flujos intensivos de capitales y mercancías, con la conexión de puntos fijos y estratégicos de interés económico, dictados por la agenda nacional de desarrollo del período socialdemócrata (2003-2016). Principalmente por la Política de Integración Regional del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), su eje de infraestructura logística (Rodoviario) que compone una pequeña parte de un programa mucho más amplio, dentro de la Región de Gobierno: metropolitana se enmarca la implantación del Arco (AMRJ), que corta municipios que poseen la mayor proporción de su población en pobreza extrema (ATLAS BRASIL, 2013).

La Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ)⁴ está distribuida en un área de 6.737,10 km², en la que viven 11.945.976 habitantes, o sea, concentra el 73,2% de los habitantes del Estado de Río de Janeiro - Tabla 1. Obteniendo una densidad demográfica de 1773,16 hab./Km². Se caracteriza por un fuerte desequilibrio en relación al lugar de trabajo, estudio y vivienda entre los municipios que componen la periferia metropolitana y la capital.

Tabla 1 - Producto Interno Bruto, Población y Proporción Región Metropolitana y Estado - 2010 - Estado de Río de Janeiro (ERJ) y Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ).

	ERJ	RMRJ	Proporção RMRJ/ERJ
População (milhões/habitantes)	16,4	12	73,2%
PIB (bilhões/R\$)	470	310	66,0%

Fuente: IBGE, 2010.

El Índice de Desarrollo Humano (IDHM) - Río de Janeiro es 0,771, en 2010, lo que sitúa esa Región Metropolitana (RM) en la franja de Desarrollo Humano Alto (IDHM entre 0,700 y 0,799). Entre las 20 regiones metropolitanas brasileñas según el IDHM, la RMRJ ocupa la 9ª posición. En ese ranking, el mayor IDHM es 0,794 (São Paulo) y el menor es 0,702 (Maceió). Por eso, analizaremos como recorte espacial de la RMRJ,

⁴La RMRJ está constituida por 21 municipios, siendo ellos: Belford Roxo (RJ), Cachoeiras de Macacu (RJ), Duque de Caxias (RJ), Guapimirim (RJ), Itaboraí (RJ), Itaguaí (RJ), Japeri (RJ), Magé (RJ), Maricá (RJ), Mesquita (RJ), Nilópolis (RJ), Niterói (RJ), Nova Iguaçu (RJ), Paracambi (RJ), Queimados (RJ), Rio Bonito (RJ), Rio de Janeiro (RJ), São Gonçalo (RJ), São João de Meriti (RJ), Seropédica (RJ), Tanguá (RJ), de acuerdo con la configuración territorial del 1 de agosto de 2012. Más información en Atlas del Desarrollo Humano de Brasil (ATLAS BRASIL, 2016).

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

la región económica formada por las ciudades situadas en la recientemente llamada Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense⁵: Itaguaí, Japeri, Queimados, Paracambi e Seropédica, más el área de influencia de los municipios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias – por el impacto transformador de las obras del PAC a reforzar el PNDR para la región estudiada. Es importante resaltar, que los municipios estudiados poseen proporción de su población en pobreza extrema superior a la proporción del ERJ (1,98%) y la propia RMRJ (1,87%). Además de desarrollar las siguientes vocaciones regionales: Construcción civil, comercio al por menor y servicios prestados a las familias, alimentos y bebidas, educación, petróleo, gas y derivados, comercio al por mayor y servicios prestados a las empresas, transporte por carretera, farmacéutico, cosméticos, textil y confección, de la salud, automovilística, deporte / entretenimiento, metalurgia, comunicación, plástico, reciclaje, rocas, mecánica, pintura, religión y sector financiero (RAIS / MTE, 2010).

En el caso de las ciudades brasileñas, a partir de los años 2000, que habrían viabilizando un proyecto "desarrollista" basado en la inserción social del país, a partir de su re, como plataforma de explotación de recursos naturales y de valorización financiera (SIQUEIRA, 2015), que la compone en nuevos sectores productivos - en especial, del sector industrial y logístico-, y nuevas formas urbanas, con el gradual rompimiento de la estética rural hasta entonces predominante por medio de un verdadero proceso de reestructuración territorial-productiva.

El borde periférico metropolitano -en este caso, la región estudiada- es responsable de ofrecer en la realidad de Río de Janeiro "vínculos territoriales-productivos" (OLIVEIRA, 2015, p.6), es decir, ejercen efecto sobre la estructura de la producción regional, generan el desarrollo y el crecimiento económico local, a nivel municipal. Los municipios estudiados presentan funciones de centros subregionales de servicios, dotados de cierta centralidad "periférica" tanto en el este metropolitano como en los dos ejes de comunicación de la bajada - Rodovia Washington Luís y Presidente Dutra, que conectan el borde oeste de la metrópolis (SIQUEIRA, 2015, p.107).

Entre las transformaciones espaciales, se destaca la construcción y funcionamiento del Arco Metropolitano de Río de Janeiro (AMRJ), siendo una de las principales inversiones públicas regional en territorio fluminense en las últimas décadas, desde el régimen militar, teniendo como base el papel fomentador de los gobiernos (ERJ) en una lógica más amplia de flujos de capitales y mercancías, a través de la conexión de

5 Verificar Oliveira, L. D. (2015) e Oliveira, P. M. (2017). La Región también es conocida como Región de la Borda Oeste Metropolitana término tomado de préstamo por el trabajo del Profesor Leandro Oliveira de la UFRRJ.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

puntos fijos y estratégicos de gran interés económico, orientado por la PNDR y diseñado en la Política de Integración Regional - del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

A partir de esos elementos, este trabajo tiene por objetivo analizar algunos determinantes del desarrollo desigual, que responden por esa periferización metropolitana en los municipios prioritariamente impactados por las inversiones del gobierno federal y del estado, que refuerzan el desarrollo desigual y combinado de esa región económica. Con el fin de contextualizar ese debate en cuanto a Brasil y el Estado de Río de Janeiro (ERJ), en la primera parte del artículo se busca relacionarlo con una literatura crítica sobre el proceso de urbanización y planificación urbana (Piquet; Ribeiro, 2008; Brandão, 2012; Cano, 2011; Rolnik, 2008; e outros). Con apoyo en esas lecturas se apunta que los impactos del desarrollo desigual y combinados están asociados al régimen espacial reescalonado y competitivo en Brasil caracterizado más como un agravamiento de tendencias históricas, que propiamente una sustitución por nuevos paradigmas.

En la segunda parte, señalamos como resultados de estos determinantes del desarrollo desigual, el reconocimiento de los "cuellos de botella" históricos como indicadores que demuestran que las desigualdades en la RMRJ se concentran en su periferia, principalmente en el recorte espacial estudiado. Siendo los principales determinantes del desarrollo desigual y combinado: el movimiento pendular casa / trabajo y el proceso de las ciudades dormitorios; y la polarización de servicios, de forma general, en el núcleo metropolitano - la ciudad de Río de Janeiro.

Reflexiones sobre el desarrollo desigual en la periferia metropolitana fluminense - El Arco Metropolitano de Río de Janeiro (AMRJ).

Las áreas metropolitanas se entienden como locus de consumo y trabajo, innovación y creatividad, infraestructura y ofertas de servicios de alta especificidad; y un lugar de dinámica económica, concentración de la riqueza, pero también como espacios de vulnerabilidad social y de segregación, resultantes del proceso de la industrialización tardía, principalmente en los países latinoamericanos (ROY, 2009).

Los espacios metropolitanos son motores de crecimiento económico y de innovación que presentan disparidades sociales y espaciales en realidades diversas entre las áreas centrales y periféricas, siendo las áreas periféricas caracterizadas por el menor acceso a los servicios básicos de infraestructura y movilidad, así como el empleo, la educación, tierra y vivienda. La diferencia entre el centro y la periferia en esos

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

espacios se caracteriza por la falta de planificación territorial y la inexistencia de políticas de prevención de la favelización, motivadas por la inadecuada planificación territorial y ausencia de políticas proactivas de prevención de la favelización, especialmente en las regiones más pobres de las áreas de las ciudades. Para Lysia Bernardes (1986, p.84), la dimensión espacial es, pues, inherente a cualquier política pública y no puede ser ignorada, sean cuales sean los objetivos de un gobierno, ya que la sociedad y el espacio son indisolubles.

De acuerdo con el Observatorio de las Metrópolis (2009), las áreas metropolitanas se diferencian de los espacios metropolitanos, que son áreas conurbadas funcionales e integradas que se encuentran bajo la influencia de un núcleo. Así, una representa la realidad espacial y la otra la institucionalidad territorial. Sin embargo, la definición de un área metropolitana no se hace simplemente por un sesgo institucional, sino que procede de las propias dinámicas territoriales, movidas por los intereses de los diversos agentes que las componen.

En este sentido, cabe recordar, que las dinámicas que configuran el espacio metropolitano responden a una lógica de reproducción del capital, en el desarrollo del y en el territorio, que no se configura solamente la dimensión local, sino que se convierte en una red de conexiones entre el local y el global (SAQUET, 2010). Para Ivo Theis (2015, p.22) el proceso de acumulación de capital y su reproducción tienen decisiva influencia sobre la conformación del territorio. En las metrópolis esta conformación se moldea por el proceso de institucionalización de las regiones metropolitanas, al pensar en su evolución, se debe tener en cuenta el análisis del desarrollo y de la planificación urbana y regional en el país. La periferia metropolitana debe ser analizada como un espacio de múltiples actividades, identidades y territorialidades (SANTOS, 2005).

Para ello, desdoblamos la investigación a entender brevemente la Ley del Desarrollo Desigual y Combinado (TROTSKY, 1980), que en hipótesis se basa en la lógica siempre original (marxista) por la que se combinan trazos atrasados y avanzados de desarrollo en la formación de naciones periféricas (THEIS, BUTZKE, 2012).

La hipótesis aquí defendida es el sentido del complejo proceso de cambio social y económico, que viene ocurriendo en el territorio brasileño a lo largo del proceso de desarrollo, el de una formación social económica semi periférica que, sometida al carácter desigual del desarrollo capitalista, se ha insertado pasivamente en la economía mundial, a lo largo de una trayectoria que tiene su origen en el período colonial y se extiende hasta la entrada del siglo XXI. (THEIS, BUTZKE, 2017).

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

En segundo lugar, Ivo Theis y Diego Boehlke (2014), el estudio del desarrollo desigual y combinado de las formaciones sociales capitalistas se perdió tras Trotsky y gana un nuevo formato en la teoría del desarrollo geográfico desigual, atribuido a los geógrafos del lado de la crítica marxista, como Neil Smith (1988) y David Harvey (1982, 2004, 2006) - el tema ha sido trabajado por otros estudiosos - colocando la dimensión espacial en el centro del debate sobre el desarrollo del modo de producción capitalista, como Ivo Theis (2009; 2014, 2017) y Diego Vargas (2014).

De esta forma, colocamos la cuestión espacial en el centro del proceso de desarrollo regional brasileño. Las autoras Piquet y Ribeiro (2008) hacen una separación de ese proceso por fases en la historia sobre la planificación y la política regional en Brasil frente a las transformaciones en la economía y en la innovación del sistema nacional de planificación. Para las autoras, hay un papel directo del Estado en la inversión y la innovación, tanto en la producción industrial y en el fomento a la infraestructura, que fue esencial para el desarrollo industrial nacional, desde la década de 1930, con el inicio de la industrialización en el país. En resumen, podemos atribuir la primera fase a los años 1950 y 1960, cuando los primeros cursos sobre planificación surgieron en América Latina, correspondiendo, digamos, la fase llamada de "planificación para el cambio".

En 1959, hay la necesidad de la creación de una política que pudiera apuntar al desarrollo de la región noreste, que se encontraba en desventaja nítida ante el desarrollo del sureste. Así nace la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste), como una forma de intervención estatal para la promoción y coordinación del desarrollo de la región, siendo el primer modelo adoptado en esa escala.

En las décadas de 1970 y principios de 1980, el Estado tendía a una planificación tecnocrática y control de la escala nacional, donde grupos antagónicos conquistaron poder y se profundizó en la centralización, autoritarismo de las estructuras de planificación existentes en la época. Un ejemplo es el sistema de planificación del período militar, que apuntaba al crecimiento económico a través de cinco planes: PAEG, PED, I PND, II PND e III PND⁶. Estos planes económicos se referían predominantemente a la superación de las desigualdades regionales a través del modelo de polos de desarrollo y del proceso de polarización fuertemente difundidos por la escuela francesa, esencial para el desarrollo regional brasileño (BRANDÃO, 2012). En ese período una jerarquización de las regiones metropolitanas, de acuerdo

⁶ Visualizar Cunha (2009).

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

con el grado de importancia económica, por lo tanto, gana destaque las ciudades de la región sudeste por ser consideradas por los estructuradores del ordenamiento territorial (OSÓRIO, 2005).

El I PND lanzado por los militares para el período 1972-1974 abarcaba la integración nacional enfocando la ocupación territorial de la frontera. En el II PND (1975-1979) amplió el alcance de los proyectos del I PND, destacando la industria de base: petroquímica, minerales, papel y celulosa, así como matriz energética (petróleo, nuclear, energía eléctrica), así como grandes proyectos de inversión en el sector de carreteras, tales como la carretera Transamazónica, la Perimetral Norte (obras no finalizadas) y el Puente Rio-Niterói. Los emprendimientos basados en recursos naturales se localizaron, principalmente en las regiones más periféricas, norte y nordeste, marcando un movimiento de desconcentración regional (1970-80) en el contexto de la integración productiva del espacio económico nacional (CANO, 2011).

En relación a la estructura productiva fluminense, en medio del proceso de integración del mercado nacional, la industria sufrió muy directamente los impactos de la competencia con otras regiones del país. Según Silva (2004; 2012), ese proceso en el territorio fluminense no se consolidó en una economía capitalista dinámica como la de São Paulo. Siendo así, la actividad localizada en el Estado de Río de Janeiro, fue eclipsada y sobrepujada por la mayor productividad paulista teniendo la excepción de los sectores económicos apalancados por el sector público.

A lo largo de la década de 1980 y 1990, se tiene el predominio de la gestión y de la centralidad, que se atribuía a las fuerzas del mercado que llevaron el rechazo de la planificación, y la decadencia de los planes nacionales de desarrollo. La productividad sustituyó a las problemáticas sociales e interregionales y entra en escena la "planificación estratégica", en la cual la política regional no se encontraba en primera instancia sino los negocios, el propio capital (OSÓRIO, 2005).

La idea del capital como propiciador de la planificación se remonta que el mismo necesita condiciones adecuadas para afirmarse como capital, el proceso homogeneizador del espacio de inspiración marxista crea y recrea estructuras homogéneas y desigualdades en su movimiento (BRANDÃO, 2012). En el movimiento de la neoliberalización, después de 1990, el mercado jerarquiza el territorio, propiamente dicho, estructurándolo en redes de centros urbanos (ROLNIK, 2008). Por

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

eso, la política de escala⁷ debe ser pensada en red y como una construcción social conflictiva (BRANDÃO, 2010).

Así, Brasil atravesó casi dos décadas sin planificación estratégica en infraestructura de gran porte y asistió a un verdadero desmonte de los mecanismos de la política regional, colaborando para el agravamiento de las disparidades sociales en el espacio geográfico nacional, en especial en las áreas metropolitanas (CARDOSO, ARAÚJO, 2012). Esta medida de desmonte propició la participación en el ordenamiento territorial por parte de los agentes locales, que actúan positivamente al impulso económico frente a determinado espacio-plataforma homogéneo, este es el caso de los municipios que pasan a tener un papel actuante en la regionalización y ordenamiento territorial de la metrópolis (VILELLA et al., 2014).

Así, las regiones y los espacios urbanos, en el ordenamiento territorial, son pensados como el "locus" de la reproducción social, captando y aprehendiendo las manifestaciones del proceso de desarrollo capitalista en cada situación específica (HARVEY, 2006). Conforme a Brandão (2012), los movimientos y su reproducción aparecen con la apropiación en su realidad histórico-concreta. Así como, los territorios se convierten en espacios de indeterminación y locus de las luchas políticas y estrategias de reescalamiento (BRANDÃO, 2010).

En el primer gobierno Lula (2002-2006), avanzó en el país la agenda urbana (ROLNIK, 2008) con la discusión de la articulación de los problemas de las grandes concentraciones urbanas tras la creación del ministerio de las Ciudades en 2003. Pero la temática regional no encuentra refugio adecuado en la escala territorial de las ciudades y circunda entre las directrices del Ministerio de la Integración Nacional, que objetiva la formulación y conducción de la Política Nacional de Desarrollo Regional – PNDR⁸, cuyo principal objetivo es identificar las desigualdades existentes en el territorio nacional.

En el contexto de la PNDR, consideramos la integración regional como fruto de la estrategia nacional y que, por tanto, depende del interés nacional. La integración regional articula plenamente la integración en el territorio brasileño no con base en el argumento institucionalista, del impulso económico a determinado espacio-plataforma homogéneo, sino en el principio del interés nacional. Dado que es el Estado que

⁷ Visualizar Brandão (2010). La política de escala debe ser entendida por la creación de espacios e instancias que establecen alianzas y debates, permitiendo a la población hacer uso de los instrumentos, dispositivos y recursos diversos, en pro de la aprehensión de la consolidación de las prácticas socioespaciales.

⁸ Visualizar PNDR (2007). En febrero de 2007, el Presidente Luiz Inácio Lula, firmó el Decreto n ° 6.047, que institucionalizó la Política Nacional de Desarrollo Regional - PNDR.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

orienta las políticas de integración de su territorio, que a su vez contribuyen con y reciben influencia del proceso de integración regional (OLIVEIRA et al, 2013).

La inversión creciente del Estado Brasileño en el sector de logística e infraestructura, a través del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado el 22 de enero de 2007, fue definida como una forma innovadora a los de los antiguos planes desarrollistas de la acción estatal. Se presenta como una forma diferenciada de pensar el desarrollo, desarrollándose diferentemente en las unidades regionales en la escala del territorio nacional, y teniendo en cuenta no sólo el crecimiento económico, sino también la mejora en los indicadores sociales y en la calidad de vida de las poblaciones atendidas (ROCHA NETO, 2010).

Para Neto y Borges (2010), al recortar en la escala microrregional, el PNDR, sobre todo en las áreas metropolitanas se pierden las características de los municipios periféricos que no siempre están en el mismo nivel de desarrollo y de producción de riqueza de aquellos municipios centrales. La PNDR, por lo tanto, pasa a lo largo de la problemática de esos municipios-pertenecientes a los aglomerados metropolitanos- que sufren la competencia intensa de los municipios nucleares en la disputa por recursos públicos y en la captación de inversiones privadas.

El modelo nacional de desarrollo del período socialdemócrata (2003-2016), se asemeja estructuralmente a los antiguos PNDs, pero con una actuación, en la que el gobierno federal propone el programa y los emprendimientos de alcance regional en los ejes de infraestructura logística, energética social y urbana, incluidas las obras de saneamiento y vivienda. Para Mazzucato (2015), el Estado brasileño da continuidad en su papel de emprendedor defendiendo que el sector privado sólo apuesta después del Estado emprendedor haber hecho todas las inversiones más audaces y de mayores riesgos. Se pueden encontrar, para cada fase del programa, la descripción de los emprendimientos presentados con sus respectivos valores y etapas de ejecución (BRASIL, 2017), tales como: acciones preparatorias (proyecto y / o licenciamiento); (desde el edicto hasta el inicio de la obra); y obra en marcha o obra concluida, para estados y municipios. En el Estado de Río de Janeiro, el PAC tiene como objetivo atender una mayor diversificación de su base productiva y una nueva organización espacial similar a los programas de antaño.

Pensando en un plan para la infraestructura, en agosto de 2012, el Programa de Inversiones en Logística (PIL), es lanzado, como un paquete de concesiones para estimular la inversión en carreteras y ferrocarriles. La actuación del estado brasileño, a través de las esferas estatal y federal, busca crear las condiciones favorables para la

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

producción y reproducción del capital privado con el funcionamiento del Arco Metropolitano, el megaproyecto vial de la RMRJ, y su futura concesión⁹.

De esta forma, hay que repensar la organización espacial metropolitana. Una nueva dinámica y naturaleza emergen en la relación centro-periferia. En las palabras de Brandão (2012), el "núcleo central de la acumulación" debe ser analizado e investigado sobre su papel polarizador. En este sentido, la integración se diferencia de la polarización por ser una estructura de encuadramiento, mientras que la polarización es un modelo de jerarquía, en la cual la Región Metropolitana de Río de Janeiro está inserta por el papel centralizador de la Ciudad de Río de Janeiro.

Al pensar el desarrollo, constituyéndose una amplia agenda al debate de los megaproyectos provenientes de las políticas de desarrollo regional, se puede afirmar que el crecimiento económico regional se inicia a partir de recursos naturales y factores productivos (CARDOSO, ARAÚJO, 2012). Para eso, Brandão (2012) establece cuatro dimensiones de los procesos y fuerzas: rupturas, conflictos, desequilibrios y asimetrías del desarrollo capitalista. Una de las cuestiones que viabiliza la tentativa del ensayo desarrollista post-2010 fue la reanudación del crecimiento económico mundial apalancado por la expansión de la industrialización de China (QUEIROZ, 2016). Este crecimiento tuvo impactos directos en las grandes metrópolis brasileñas y de América Latina.

De esta forma, se busca crear las condiciones favorables para la producción y reproducción del capital privado logístico-industrial con el funcionamiento parcial del Arco Metropolitano, el megaproyecto vial oriundo del PAC, en pro de la emergencia de las ciudades que la componen en nuevos sectores productivos - en particular, del sector industrial y logístico. Para ello, en 2012, tuvo lugar la Conferencia Estatal de Desarrollo Regional de Río de Janeiro, con la misión de contribuir a la revisión de la PNDR para el territorio del Estado de Río de Janeiro. Las provocaciones para los debates vinieron del gobierno federal, específicamente, del Ministerio de Integración Nacional, y se evidenció en el proceso una frágil participación de los municipios en la construcción de la propuesta del evento, lo que de cierta forma debilita el movimiento de concertación entre Gobiernos del Estado y sus secretarías, prefecturas, movimientos sociales locales y pequeños emprendedores y agricultores (OLIVEIRA, 2013).

⁹ Visualizar BRASIL (2015). Edital nº 10/2015 - BR-101/493/465/RJ/SP.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Para ello, la principal devolución de esta conferencia fue a la voluntad de los municipios de contribuir a la elevación de la PNDR a la condición de política de Estado, con la siguiente afirmación (OLIVEIRA, 2013, p.74): "Es necesario, para insertar en la" PNDR todo el territorio, con sus singularidades, complejidades y complementariedades, es necesario avanzar de criterios económicos para criterios sociales, más amplios, siendo esta la propuesta aquí planteada. (OLIVEIRA, P.74)

Para Brandão, el debido análisis crítico del movimiento desigual de la acumulación de capital en el espacio requiere la verificación articulada de los procesos de homogeneización, de integración, de polarización y de hegemonía en los recortes territoriales (BRANDÃO, 2012, p.70). Para ello, la integración en el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas entre las regiones no debe considerar la independencia municipal, sino la inserción especializada, como eslabones específicos de las cadenas productivas, vinculados en la ecuación productiva nacional, comprometidos, de ese modo, con su autonomía económica. Tal pensamiento se consolida en la crítica a la regionalización en el ámbito del PAC, que el mismo debería, en su formulación, pensar la integración orgánica de los Ministerios de las Ciudades y de la Integración Regional en la identificación de vocaciones regionales y en la movilización de las fuerzas sociales interesadas (OLIVEIRA et al. al, 2013).

De esta forma, hay que repensar la organización espacial metropolitana. Una nueva dinámica y naturaleza emergen en la relación centro-periferia. En las palabras de Brandão (2012), el "núcleo central de la acumulación" debe ser analizado e investigado sobre su papel polarizador. En este sentido, la integración se diferencia de la polarización por ser una estructura de encuadramiento, mientras que la polarización es un modelo de jerarquía, en la cual la Región Metropolitana de Río de Janeiro está inserta por el papel centralizador de la Ciudad de Río de Janeiro.

Según Kushnir y Horta (2011), Río de Janeiro (ciudad), a diferencia de otros municipios brasileños - por el hecho de haber sido la sede de la administración del país por un largo período, escenario de experiencias políticas, sociales y económicas diversas - en un centro cosmopolita, absorbiendo y resiniendo ideas y comportamientos, convirtiéndose así en referencia para otras ciudades y regiones del país.

A partir de 1974, con la fusión y la reorganización física y -administrativa¹⁰ de los antiguos Estados de Río de Janeiro (cuya capital era Niterói) y de la Guanabara (cuya

¹⁰Durante 14 años, el Estado de Guanabara recaudó impuestos y recibió créditos referentes a las dos condiciones administrativas-estado y municipio- de los tributos transferidos a los estados y municipios por el Gobierno Federal,

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

capital era la ciudad de Río de Janeiro), la fusión entre estos dos estados representó la fórmula institucional del Gobierno Federal para realizar la integración económica y consolidar el polo industrial fluminense, con efectos positivos a la economía nacional (PERDIGÃO, 2015). Durante el proceso de fusão o poder ejecutivo publicou um conjunto de atos estabelecendo o modelo institucional, que aporta los instrumentos para o planejamento e ação. La Región Metropolitana, como espacio territorial de planificación urbana, debería cumplir este papel de planear para no faltar. Lo más increíble es que el Estado de Río de Janeiro ya tuvo un órgano metropolitano.

La Ley Complementaria nº. 14/1973 definió las atribuciones de la entidad metropolitana, pero no estableció la forma de institucionalización, dejando a cargo de los Estados. Así, el ERJ opta por la institución de la Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (**Fundrem**)¹¹, con personalidad jurídica de derecho privado, fundación bajo la supervisión de SECPLAN. La Fundación fue instituida para actuar como asesoría técnica a las alcaldías, principalmente en lo que se refiere a la elaboración de planes directores y la organización de la gestión de los servicios urbanos comunes a los municipios de la RMRJ. Tenía la responsabilidad de reunir a los 14 municipios¹² que componían la RM para la discusión y resolución de los problemas urbanos, como transporte, recolección de basura y ocupación del suelo, por ejemplo, (SILVA, 2015). La Fundrem funcionó con técnicos de alto nivel haciendo planificación urbana de la Región Metropolitana del Estado por 14 años, sin embargo, la Fundación fue perdiendo prestigio, hasta que fue extinguida por un Gobernador electo - Moreira Franco - en 1989 (Decreto 13.110 / 89). Tal trayectoria resulta del agotamiento de una agenda en que la cuestión regional y, en particular, la cuestión metropolitana tenían centralidad.

Se siguieron varios gobernadores también elegidos, pero, tal vez por las necesidades de bases electorales, y de la política extremadamente acentuada y distorsionada de los municipales, hayan impedido hasta hoy, la reconstrucción, a nivel del Estado, del órgano metropolitano. Así como, solo en los años 2000, por la exigencia de políticas

Guanabara recibía cuotas partes referentes a ambos. Por ejemplo, el Impuesto sobre Circulación de Mercancías, recogido por el Estado de Guanabara era totalmente aplicado en la ciudad.

¹¹Según Biazzo (2012), la fusión de los estados de Guanabara y de Río de Janeiro en 1975 modifica la organización de la administración pública estatal, así, se mantiene la estructura parcial de la SECPLAN basada en las herencias de orden urbano de la antigua Guanabara, desmembrando de esa Secretaría la creación de la FIDERJ y de la FUNDREM, cuyas trayectorias igualmente abreviadas acabaron legando importantes acervos a la FAPERJ en el período 1980-87, y la ya extinta Fundación CIDE, que existió de 1987-2009. Sin embargo, este autor alerta por la falta de continuidad y recurrente cambio en la organización institucional, representada por la problemática en la transmisión de acervos bibliográficos y documentales.

¹² Visualizar Lúcia Silva (2015). Primero hacían parte de La región metropolitana los municipios del Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Mangaratiba, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo y São João de Meriti.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

trans-sectoriales, como el PAC, y de un arreglo organizacional correspondiente, para dar soporte a una gestión metropolitana transversal. Hacia la emergencia de la gobernanza metropolitana se encuentra en la búsqueda de consolidar órgano de planificación y gestión -la Cámara Metropolitana de Integración Gubernamental de Río de Janeiro (CIG) a la luz de la extinta Fundrem. El escenario político-administrativo actual, con el emprendimiento del AMRJ, se muestra, en cierta medida, favorable a que ese arreglo institucional se materializa, de forma que crece el reconocimiento, en las varias instancias de gobierno, de la necesidad de algún nivel de gobernanza metropolitana.

La implantación de la Cámara Metropolitana, concomitante con el Estatuto de las Metrópolis (Ley 13.089, de 12 de enero de 2015) perfeccionó y alineó el proyecto fluminense junto con las alcaldías y el gobierno del Estado, una vez que el Estatuto de las Metrópolis establece directrices para el " planificación, gestión y ejecución de las Funciones Públicas de Interés Común (FPIC) en las regiones metropolitanas brasileñas.

En el caso de Brasil, en Río de Janeiro, por la exigencia legal del Estatuto de la Metrópolis, está en construcción el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (PDU), con previsión para julio / 2017, que necesita ser aprobado mediante ley estatal. El Gobierno del Estado, en la figura de la Cámara Metropolitana de Integración Gubernamental, contrató, junto al Banco Mundial, el proyecto Modelar la Metrópolis, ejecutado por la consultora Quanta-Lerner, responsable de los trabajos técnicos de preparación del PDU.

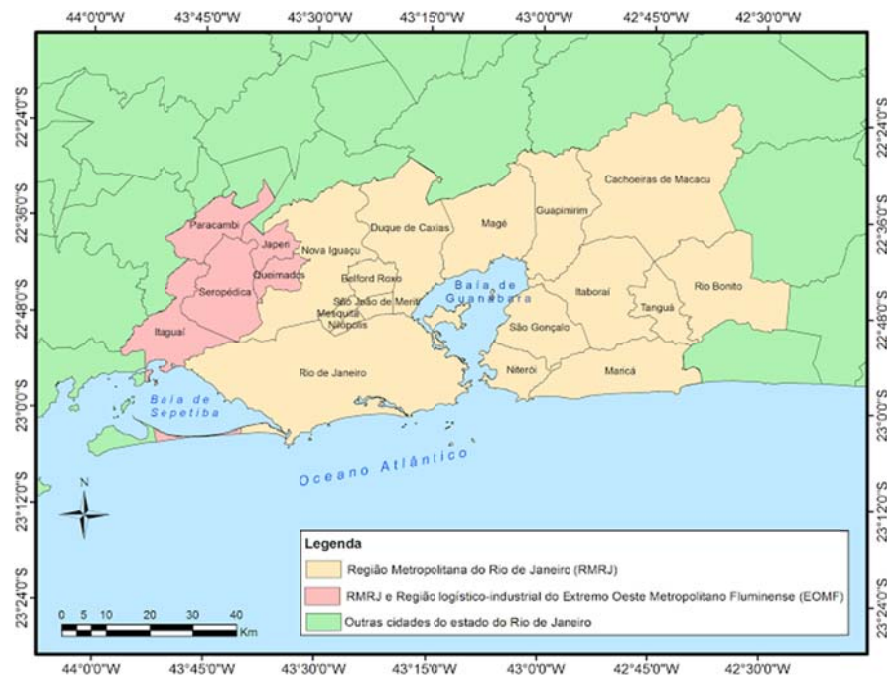
De acuerdo con la literatura presentada interviene aquí que los impactos de los Planes Nacionales Desarrolladores de otrora se vinculan al régimen espacial reescalado y competitivo en Brasil se caracteriza más como la concreción de las tendencias históricas, que propiamente como una sustitución por paradigmas nuevos, por ejemplo , una crítica de esa regionalización propiciada por la PNDR efectivamente a un programa de gobierno, el PAC, que debería, en su formulación, pensar la integración orgánica de los Ministerios de Ciudades y de la Integración Regional en la identificación de vocaciones regionales y en la movilización de las fuerzas sociales interesadas (OLIVEIRA ET al. 2013).

Apuntes sobre la PNDR, PAC y AMRJ - de la política al programa de gobierno sobre el desarrollo desigual en la periferia metropolitana.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Al pensar el desarrollo, constituyéndose una amplia agenda al debate de los megaproyectos provenientes de las políticas de desarrollo regional, se puede afirmar que el crecimiento económico regional se inicia a partir de recursos naturales y factores productivos (CARDOSO, ARAÚJO, 2012). Para ello, Brandão (2012) establece cuatro dimensiones de los procesos y fuerzas: rupturas, conflictos, desequilibrios y asimetrías del desarrollo capitalista. De esta forma, el desarrollo de las fuerzas productivas genera polaridades ("campo de fuerzas"). La fuerza polarizadora es la existencia de una fuerza de interacción entre los nudos (centros financieros y de poder autónomos) en torno a los cuales gravitan los espacios "satélites", con bajo poder de decisión y endógenos a la decisión. En el caso analizado, los espacios "satélites" representan los municipios impactados directamente por el Arco Metropolitano, que forman la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense, conforme a la Figura N°1.

Fig. N°1 - Mapa de la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense.



Fuente: Oliveira, L.D. (2015).

Tabla 1 – (Sector de Actividad), según los municipios involucrados (2008).

EMPREENDIMIENTO ANCORA	SECTOR DE ACTIVIDAD	MUNICIPIOS INVOLUCRADOS
Porto de Itaguaí	Logística	Itaguaí, Mangaratiba, Seropédica, Queimados, Japeri e AP5 do Rio de Janeiro
CSA, Gerdau, Nuclep	Siderurgia / Metalmeccánica	
REDUC	Petroquímica	Duque de Caxias, Magé
Cluster de Cosméticos	Cosméticos	Nova Iguaçu
Turismo Histórico-cultural (a ser fomentado)	turismo y hotelería	Magé, Mesquita, Nova Iguaçu

Fuente: SEBRAE (2008)

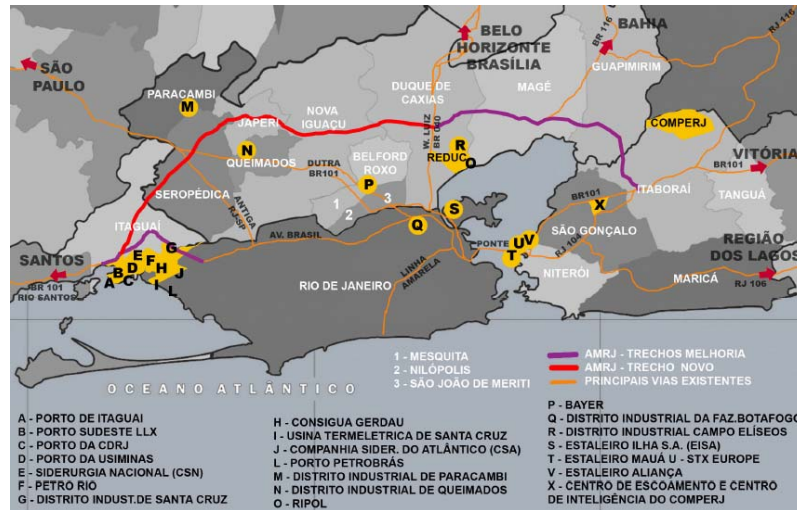
Entre los emprendimientos afectados por el Arco Metropolitano algunos ya fueron comentados con mayor detalle arriba, los demás serán analizados en la Tabla 2. En términos de especialización y las posibilidades de inserción se puede decir que en los municipios involucrados en los emprendimientos del Puerto de Itaguaí y en la CSA, Gerdau y Núcleo, sólo la Ciudad de Río de Janeiro poseía antes del AMRJ alguna especialización en logística (actividades relacionadas a la organización del transporte de carga), siderurgia (extracción de mineral de hierro) y metal mecánico (mantenimiento y reparación de máquinas y equipamientos de la industria mecánica). Los otros cinco municipios (Itaguaí, Seropédica, Queimados, Japeri) no presentan capacitación en las actividades relacionadas con los emprendimientos, lo que significa las grandes posibilidades de inserción de estos municipios, principalmente en las actividades de logística.

Entre los municipios apuntados por el Plan Director del Arco Metropolitano (PDAM) como teniendo posibilidad de desarrollo de turismo y hotelería, las especializaciones en esta actividad varían significativamente. En los municipios de Baixada Fluminense, Magé, Mesquita y Nova Iguaçu, el primero no presenta ninguna capacitación en actividades relacionadas al turismo, y el segundo presenta especialización solamente en transporte colectivo de pasajeros, con itinerario fijo, municipal y en la región metropolitana. En la región de la Baixada Fluminense¹³, solamente São João de Meriti es que presenta especialización en alojamiento (hoteles y similares).

¹³ Visualizar Lúcia Silva (2015).

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Fig. N°2 - Mapa do traçado do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, segundo funcionamento



Fuente: SOUZA (2015).

El segmento en funcionamiento del Arco Metropolitano (Arco) corresponde a las carreteras BR-493 y ¹⁴ abrange una área que vai do município de Duque de Caxias até Itaguaí (Fig. N°2). Desde los años 1970 se estudia alternativas para la mejor ubicación de esta carretera. Tales estudios constan en los Planes Rodoviaros del DER-RJ, realizados entre 1973 hasta 2004.

Para Brandão (2012), a tal proceso de reestructuración de la estética rural hasta entonces predominante por medio de un verdadero proceso de reestructuración territorial-productiva está ligado a la correlación de fuerzas que compone el Estado Brasileño parte del estudio del proceso de conquista, realización y mantenimiento de la hegemonía. Tavares (1999), explica que la situación hegemónica de reproducción brasileña refleja la naturaleza oligárquico-mercantilista, que reproduce las clases de "capas más bajas y difusas" en un ambiente de atraso estructural y subdesarrollo. El enfoque territorial crítico expuesto sólo tendrá sentido al indagar las causas de la perpetuación de las "estructuras de dominación", que mantiene el borde oeste metropolitano como territorios pobres en infraestructura, en equipamientos sociales, carencia de empleo, bajo nivel de renta, con áreas de ingreso, preservación ambiental con baja institucionalidad y elevada vulnerabilidad a invasiones.

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) ofreció una significativa mejora en la oferta de viviendas y en la accesibilidad de áreas periféricas en la Región

¹⁴El segmento en funcionamiento se refiere al tramo nuevo, BR 493 / RJ 109, para la conexión en pista doble entre las carreteras BR-040 (Rio-Juiz de Fora) y la BR-101 / SUL (Rod. Rio-Santos).

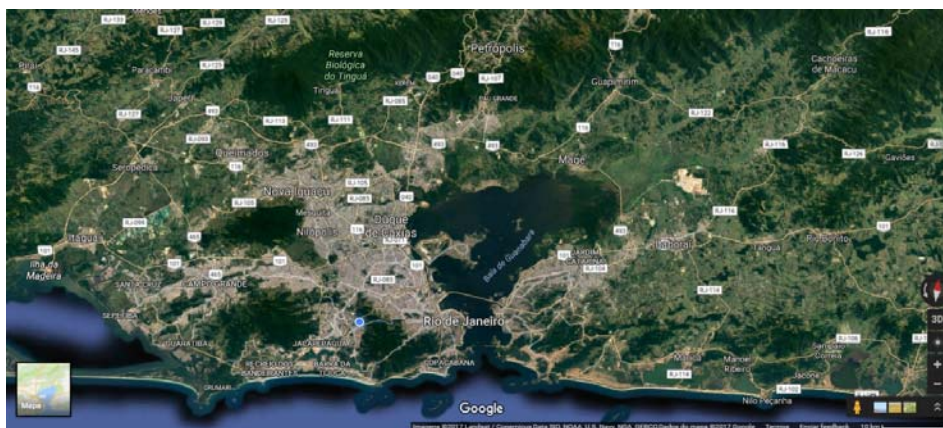
Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Metropolitana de Río de Janeiro, principalmente sobre las ciudades pertenecientes al borde oeste fluminense. Carvalho (2015) apunta que las diferentes posibilidades de integración territorial / regional no siempre son consistentes con los propósitos del gobierno. Así, la simple provisión de la vivienda y de la movilidad urbana por el Estado por el PNDR, vía PAC, no es suficiente para constituir la deseada conexión en red entre los varios núcleos de ocupación urbana consolidada o reciente, o semi-rural de los municipios estudiados.

De la misma forma, crece el reconocimiento de la necesidad de una distribución territorial mejor equilibrada con las múltiples centrales conectadas al movimiento polarizador con redes de servicios y equipamientos urbanos esenciales a la calidad de vida, con planificación del uso del suelo, con la convivencia de los diferentes usos, urbano, rural y ambiental, en la mayor y mejor distribución de los empleos. Un breve análisis de los Planes Directores Municipales (PDM) muestra que la planificación del desarrollo sostenible municipal, se basa en el ascenso de esas localidades como polos logísticos a atender la demanda productiva del Estado, al formar un corredor industrial y logístico integrado, si el desafío de integrar las áreas rurales de esos municipios sea vencido.

En la Figura N°3, podemos observar el sentido de crecimiento y expansión de la mancha urbana a lo largo de la Metrópolis Fluminense, dirigiendo nuestra mirada hacia el Borde Oeste de esa Región y su imagen de satélite arriba retrata el estadio de urbanización en el territorio metropolitano fluminense. Conforme al IBGE, las manchas urbanizadas se clasifican en tres categorías: muy densa, densa y poco densa.

Fig. N° 3 - Mancha urbana de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ).



Fuente: Datos del mapa online – Google (2017).

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Las manchas muy densas normalmente corresponden a las áreas centrales de grandes aglomeraciones urbanas, caracterizándose por un acentuado acentuado de las construcciones, con presencia de verticalización y casi ausencia de suelo no impermeabilizado, como podemos percibir ese efecto en la ciudad de Río de Janeiro.

Para eso, cabe aclarar lo que estamos tratando como mancha urbana en este mapeo, según Rodrigues (2011), se define como Mancha Urbana:

“Terrenos ocupados visualmente por la y para la actividad urbana y que es, consecuentemente, resultado de un parcelamiento de la tierra para uso, principalmente, no agrícola. Esta es, a su vez, un proxy, o un indicador de la materialización de la producción del espacio físico en la escala metropolitana”(RODRIGUES, 2011: 206).

Cabe resaltar que la observación de la evolución de la mancha urbana de la RMRJ va al encuentro de los datos presentados en este trabajo, cuando tratamos la dinámica de crecimiento de la RMRJ en relación a la Ciudad de Río de Janeiro, así como de los recientes datos del Censo 2010 divulgados por el IBGE. Siendo así vamos análisis de los determinantes del desarrollo desigual y combinado en la región estudiada: ocupación y movilidad urbana.

Ocupación y Movilidad urbana.

En cuanto a la ocupación urbana, el Plan Director del Arco Metropolitano (PDAM) identifica algunos núcleos urbanos a lo largo del trazado. Estos núcleos están insertados en vacíos urbanos (Figura 4), por eso, la región donde la ruta será implantada es considerada como zona de expansión urbana (Tabla 3), con fuerte presión de ocupación y tendencias de crecimiento. Para ello están previstas en el Plan Director del emprendimiento acciones de ordenamiento territorial, reestructuración de accesos, reubicación de población, indemnizaciones y acciones de paisajismo y ordenamiento físico de los espacios atravesados.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Tabla 3 - Área de influencia directa del Arco Metropolitano BR-493 / RJ-109.

Municipio	Trecho	Localidades	km (Rodovia)	Tipo de ocupación
D. Caxias	I	Trevo Washington Luiz, Vila Mariza	Trevo	Res/Ind/Vago
		Bairro Capivarí, Figueira e São Judas Tadeu	0 a 3	Res/Ind/Vago
N. Iguaçú	II	Cidade dos Meninos, Areal, Amepá	3 a 11	Rural/Res.
	III	Barão de Guandú, Geneciano	11 a 15	Rural/Res.
		Nova Luz, Figueira 2, Encanamento	15 a 18	Rural/Res.
	IV	Vila de Cava	18 a 20	Urb/Res
		Santa Rita	20 a 21,5	Urb/Res
Itaguaí	V	Bairro Amaral, Carlos Sampaio Mantiqueira	21,5 a 30	Rural/Res.
	VI	Esperança, Santa Amélia, Jardim Wilian	30 a 35	Rural/Urb.
Seropédica		Eucalipto, Santa Inês, Normandia	35 a 39,7	Rural/Urb.
	VII	Nazareth, Santa Alice	39,7 a 47,5	Rural/Res.
		São Miguel	47,5 a 50	Urb/Res/Rural
Itaguaí	VIII	Santa Sofia, Parque Serrinha, Fonte Limpa e Chaperó	50 a 62,5	Rural/Res.
	IX	Chaperó, Teixeira, Santa Cândida, Leandro e Brisa Mar	62,5 a 72,6	Urb/Res/Rural

Fuente: DER-RJ (2007) - Rima Arco Rodoviário de la Región Metropolitana de Río de Janeiro.

Estas transformaciones imponen nuevos desafíos a las municipalidades, entre ellos, la revisión recientemente realizada de sus zonificación y Planes Directores para atender a la dinámica de ocupación y uso del suelo, principalmente, para la localidad de Vila de Cava, en Nova Iguaçú entre los kilómetros 66 y 82 de la autopista. El Estado via PAC, ha mostrado interés en insertar las áreas no urbanizadas de la metrópoli fluminense en nuevos vectores de expansión urbana. Como simboliza los huecos espaciales en el trazado del Arco Metropolitano, en la Figura 4, y que converge a esa lógica.

Fig. N° 4 - Vacíos urbanos da RMRJ e o traçado do Arco Metropolitano.



Fuente: DER-RJ (2007) - Rima Arco Rodoviário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

En el año 2015, en una entrevista con el diario O Globo, el economista Mauro Osório, profesor de la UFRJ, concluye que aún falta un plan de zonificación urbana para la

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

región del Arco Metropolitano, que podría impedir la favelización. Según él, hay que preservar las características del área, que tiene gran posibilidad de atraer industrias:

"Es necesario mantener la vía segregada para transporte de cargas, con pocas entradas y salidas, para inhibir el crecimiento poblacional de sus márgenes, bajo el riesgo de convertirse en una nueva Avenida Brasil y perder su importancia para la economía del estado". (O Globo, 01/09/2015)

En contrapartida al pensamiento de Osório, Sack (2011) presenta la idea de crecimiento económico, concomitante, al desarrollo territorial, promoviendo la equidad social, en pro de la obtención de una configuración rural-urbana más equilibrada y mejor distribución territorial de los asentamientos humanos y de las comunidades actividades económicas.

Para Harvey (2011), el propósito de re-escalar poderes, o sea, el reajuste institucional de la gobernanza metropolitana fluminense vía Cámara de Integración Metropolitana (CIG), realza el poder central (el Gobierno Federal), con miras a mantener presencia en el escenario al mismo tiempo, emprender una descentralización controlada por la CIG, a ojos cerrados, de la ocupación urbana en el trazado del emprendimiento.

En la mayoría de los municipios estudiados se destacan Itaguaí (0,23%), que aún presenta una gran parte de su población rural - Tabla 4. Así, como los municipios de Japeri y Queimados que son los municipios de Japeri y Queimados, tienen características rurales, pero no se consideran territorios rurales. Otros agravantes se muestran en cuanto a ocupación urbana, sólo el 89,3% de la población de Paracambi poseen agua potable en sus domicilios. Así, el 84,9% de la población de Japeri posee recolección de basura. De forma, que Duque de Caxias todavía posee cerca del 3% de la población sin agua y agotamiento sanitario adecuados.

Según Young et. (2013), en cuanto a la movilidad urbana, existen pérdidas económicas asociadas al tiempo de desplazamiento para el trabajo en el Estado de Río de Janeiro que están fuertemente concentradas en los municipios más pobres de la Región Metropolitana. La fuerte correlación negativa entre educación y tiempo empleado en el desplazamiento hacia el trabajo demuestra la elevada importancia social en reducir el tiempo empleado por los trabajadores de baja calificación en la periferia de la RMRJ.




Para Guedes y Rosario (2005), las lógicas de mercado, el aumento de productividad significará más desempleo y consecutiva retirada de derechos, empezando por el derecho al trabajo - reforzando la estructura del precariado en las periferias metropolitanas. En esta dinámica virtuosa, la población metropolitana, diariamente, se desplaza entre un municipio y otro del Gran Río, en el camino casa-trabajo-escuela, o

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

para acceder a algún tipo de servicio no disponible en la localidad en que vive. Según Pero y Mihessen (2013), el desplazamiento representa elevados costes, no sólo en términos monetarios, sino también en términos de tiempo perdido y / o oportunidades perdidas.

Tabla 2 - Índices sociales del estado de Río, RMRJ y municipios cortados por el AMRJ.

Descripción del dato	INDICES PARA PARAMETRO				MUNICIPIOS INTERCEPTADOS POR EL ARCO METROPOLITANO						
	Brasil	ERJ	RMRJ	CAPITAL	Duque de Caxias (RJ)	Itaguaí (RJ)	Japerj (RJ)	Nova Iguaçu (RJ)	Paracambi (RJ)	Queimados (RJ)	Seropédica (RJ)
(%) de la población residente en el área rural	15,6	3,3	0,7	*	0,3	4,5	*	1,1	11,5	*	17,8
(%) de la población en domicilios con agua potable	92,72	95,84	95,05	99,02	94,78	95,54	95,7	96,48	89,26	97,97	98,72
(%) de la población en hogares con recolección de basura	97,02	97,59	97,22	99,17	95,44	98,83	84,86	95,39	99,51	93,32	94,9
(%) de personas en domicilios con abastecimiento de agua y agotamiento sanitario inadecuados	6,12	1,67	1,47	0,3	3,23	2,86	3,69	2,65	0,6	2,14	1,13
(%) de personas en domicilios sin energía eléctrica	1,42	0,08	0,05	0,03	0,05	0,23	0,08	0,1	0,08	0,17	0,03
(%) Personas que pasan más de 1 hora en el desplazamiento casa-trabajo.	10,33	21,81	28,6	25,3	31,8	10,4	52,9	38,7	18,3	46,5	23,1

Leyenda	
	Municipios con índices peores que 1 de los índices del parámetro
	Municipios con índices peores que 2 de los índices del parámetro
	Municipios con índices peores que 3 de los índices del parámetro

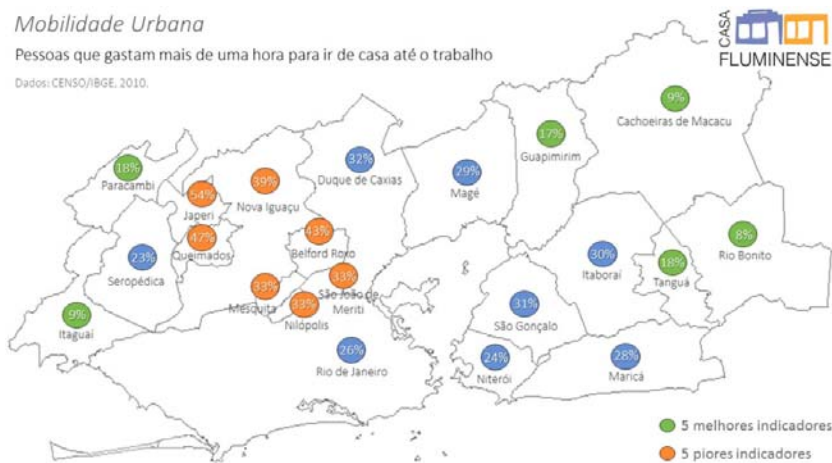
Fuente: elaborado pela autora com base nos dados do BME-IBGE (2010).

La tabla 4 presenta los datos de proporción de los trabajadores por el intervalo de tiempo entre el desplazamiento casa-trabajo, o movimiento pendular, constituyéndose en estas el concepto de ciudades dormitorios. Miglioranza (2005, p.3) afirma que la ciudad dormitorio es aquella "ciudad cuyos habitantes salen, en su mayoría, a trabajar en otra ciudad, volviendo sólo a dormir", por lo que la movilidad pendular un elemento característico también importante para el mejor entendimiento de este estudio.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

Identificamos como los municipios más afectados por la movilidad: los municipios de Japeri (52,9%), seguido de Queimados (46,5%); en estos, los trabajadores tardan más de dos horas en el trayecto de su casa al trabajo. Los otros municipios interceptados por el Arco Metropolitano presentan más de una hora en ese desplazamiento, tales como: Nova Iguaçu (38,7%), Duque de Caxias (31,8%), Seropédica (23,1%), Paracambi (18,3% y Itaguaí (10,4%). La Figura N°5 amplía los datos de la Tabla 2 para la RMRJ, donde se hace comprensible la emergencia de Japeri, Queimados y Nova Iguaçu para la mejora del transporte de masa hacia la Región Económica estudiada.

Fig. N°5: Personas que pasan más de una hora para ir de casa hasta el trabajo en la región metropolitana de Río de Janeiro.



Fuente: elaborado por la autora con base en datos de BME-IBGE (2010) e Casa Fluminense (2017).

Los datos anteriores reflejan una movilidad tan periférica en cuanto a la distancia que ocupa territorialmente a los municipios estudiados; y converge la tercera función básica ligada al Arco Metropolitano, por su Plan Director: el aumento de los niveles de accesibilidad de los municipios cercanos al Arco y que concentran gran contingente poblacional. De esta forma, el proyecto del Arco Metropolitano no se concluye en la inmediata inserción de la población a la mejora de opciones de transporte de masa.

En la tabla 5 abajo, se percibe la restricción a la circulación local, al acceso a la vía, pues, sólo existen seis entradas y salidas para circulación de vehículos por municipios interceptados por el emprendimiento. Debido a la carencia de accesos, usuarios, sean vehículos de paseo o de carga, crean sus propios medios, a menudo sujetándose a

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

riesgos o multas, como se produce diariamente en una de las asas de acceso improvisada creada cerca de la ciudad del Seropédica.

Tabla 3 - Circulação local, ao acesso à Rodovia - Arco Metropolitano BR-493/RJ-109.

Municípios	Estradas
Duque de Caxias	RJ-085 / RJ-115 - Estrada de Xerém
Nova Iguaçu	Estrada de Adrianópolis;
Queimados	Rio D'Ouro (não pavimentada)
Japeri	RJ-093 - Estrada dos Coqueiros
Seropédica	RJ-125 - Estrada Japeri-Miguel Pereira
Duque de Caxias	RJ-085 / RJ-115 - Estrada de Xerém

Fuente: DER-RJ (2007).

En cuanto al uso del emprendimiento se percibe en las investigaciones realizadas, que solamente vehículos de paseo y de carga utilizan la vía, siendo que el Plan Director no prevé la implementación de modales para el transporte masivo, imposibilitando la propia función del emprendimiento: la accesibilidad a los municipios interceptados por el Arco. Young (2013) sugiere que el Arco podría ser la consolidación de una mejora significativa en el sistema de transporte público metropolitano, junto con la descentralización de los polos económicos del Estado de Río de Janeiro, lo que evitaría el costo de horas de trabajo desperdiciadas, es un instrumento fundamental para garantizar la inclusión social y la ciudadanía, principalmente para la población residente en el borde oeste metropolitano.

Consideraciones finales:

Este trabajo buscó discutir los determinantes del desarrollo desigual que responden por la periferia Metropolitana de Río de Janeiro, a través del papel fomentador del gobierno federal para insertar el Estado de Río de Janeiro en una lógica de flujos intensos de capitales y mercancías, puntos fijos y estratégicos de interés económico, dictados por la Política de Integración Regional del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), en su eje de infraestructura logística (Rodoviario). Se toma como

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

objeto de análisis la implantación del Arco Metropolitano de Río de Janeiro, región logístico-industrial del Extremo Oeste Metropolitano fluminense, que históricamente poseen la mayor proporción de su población en pobreza extrema.

Los resultados apuntan que hay una fuerte correlación entre la vivienda y el territorio, en la medida en que hay diferencias en las condiciones sociales entre los municipios interceptados (estudiados) por el Arco, como determinante de las mejores o peores condiciones de vida para la población de la periferia metropolitana. A partir de los datos presentados sobre Itaguaí, Seropédica, Japeri, Nova Iguaçu y Duque de Caxias, se percibe en estos que la ocupación urbana desordenada, y la movilidad urbana precaria, constituyen una base de la estructura de dominación y reproducción de la desigualdad entre las clases más. En un contexto donde las regiones y ciudades son llamadas a pactar sus acciones, a nivel federal, vía PAC, la Cámara Metropolitana se instrumentaliza para vehicular los aspectos competitivos de la RMRJ en busca de integrar los diversos intereses en los municipios metropolitanos. Así, los proyectos estructurantes a ser desarrollados por la Cámara Metropolitana, como el Arco Metropolitano, deben permitir y promover en esas municipalidades un debate más profundizado que nos posibilite romper las viejas desigualdades sociales, que históricamente se imponen a los municipios de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, RMRJ).

El desarrollo desigual y combinado permanece en la periferia metropolitana por la falta de un plan integrado metropolitano, que en cuanto instrumento de gestión podrá inviabilizará la inserción y resolución efectiva de las vulnerabilidades presentadas entre los 21 municipios. En ese contexto, mientras la propia estructura interna de la RMRJ se muestra frágil en el sentido de atención de los intereses colectivos, tenemos en la creación de un aparato de gestión, en ámbito metropolitano, la posible solución a los problemas actuales.

Bibliografía

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO (2013). Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP. 96 p.

BERNARDES, L. (1986). Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. In: Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, v.1, n.1, jan./abr. 1986, pp. 83-119.

BRANDÃO, C. (2010). Producción Social del Ambiente Construido y sus Escalas Espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. En: FERNANDEZ, Víctor Ramiro, BRANDÃO, Carlos. A. Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina. Buenos Aires / Madrid: Miño y Dávila, 2010.

_____ Capítulo 2 (2012). As principais determinações da dimensão espacial. Território e Desenvolvimento – as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/>>.

CANO, W. (2011). Ensaio sobre a crise urbana do Brasil. Campinas: Editora Unicamp.

CARDOSO, A.; ARAÚJO, F. (2012). A via expressa das políticas públicas no Rio de Janeiro: reflexões acerca dos impactos do Arco Metropolitano. En: OLIVEIRA, Fabricio Leal; CARDOSO, Adauto Lucio; COSTA, Heloisa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo. (Org.). Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, pp. 7-351.

CARVALHO, T.; GUIMARAES JUNIOR, W. (2015). Múltiplas escalas de espaço e de tempo na configuração do território. Cadernos de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (Mackenzie. Online), v. 15, p. 35-58.

O GLOBO (2016). Sem a fiscalização prometida, margens do Arco Metropolitano são invadidas na Baixada. O Globo, online, Rio de Janeiro, 01 de setembro de. 2015.

DER-RJ. Rima Arco Rodoviário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Site DER-RJ, 2007. Acessado em: 01 de novembro de 2016.

DIAS, R. (2017). Um Estado sem Planejamento Urbano e Regional: a saga da FUNDREM no Estado do Rio de Janeiro. En Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento , v. 6, pp. 131-154.

EVANS. P. (2004). Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

GUEDES, C. A. M. e ROSÁRIO, J. L. (2005). Informação e conhecimento: os impactos da reorganização do mercado e do trabalho. In: Desenvolvimento em Questão. Ano 3, Nº. 5. Jan./Jun. 2005. Ijuí: Unijuí, 2005.

HARVEY, D. (2006) .A produção capitalista do espaço. São Paulo: AnnaBlume

_____. (2011). Capítulo 7 – A destruição criativa da terra. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. São Paulo, Boitempo

MARICATO, E. (2009). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. A cidade do pensamento único. 5. ed. Petrópolis: Vozes.

MIGLIORANZA, E. (2005). Condomínios Fechados: Localizações de pendularidade. Um estudo de caso no município de Valinhos, SP. Dissertação (Mestrado em Demografia). 113p. Unicamp. Campinas.

MONTEZUMA, R. C. M. e CINTRA, D.O. (2012). Arco Metropolitano: um marco da transformação da paisagem. In: TÂNGARI, V.; RÊGO, A. e MONTEZUMA, R. (orgs.). O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro – Integração e fragmentação da paisagem metropolitana e dos sistemas de espaços livres de edificação. Rio de Janeiro, PROARQ-UFRJ.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa, UFRJ, Rio de Janeiro.

Oliveira, B. C. de S.; DOMINGUEZ, M. T. (Org.) ; KRYKHTINE, C. A. P (Org.) ; FARIA, M. L. B. (Org.) ; SILVA, M. O. (Org.) ; VARGAS, D. (Org.) ; EGLER, C. A. G. (Org.) ; OLIVEIRA, R. R. (Org.) ; NOVAES, C. (Org.) ; Júnior, R. L. S. (Org.) . Caderno da I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional Lysia Bernardes. 1. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, L.D. (2015). A emersão da região logístico-industrial do Extremo Oeste Metropolitano fluminense: reflexões sobre o processo contemporâneo de reestruturação territorial-productiva in. Espaço e Economia , V. IV, pp. 1-30

OLIVEIRA, P. M. de. Empreendedorismo Urbano Periférico: um estudo sobre os municípios da Borda Oeste Metropolitana do Rio de Janeiro. 158p Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto Multidisciplinar; Instituto de Ciências Humanas e Sociais e Instituto de Tecnologia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2017.

OLIVEIRA, D. J. G.; GONÇALVES, C. A. e RAMOS FILHO, E. R. (2013). Problematizando a Integração Regional: As conexões entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –Brasil. Revista IDEAS, v. 7, n. especial, pp. 260-304

OSÓRIO, M. (2005). Rio Nacional, Rio Local: Mitos e Visões da Crise Carioca e Fluminense. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio.

PERDIGÃO, I. A. S. (2015). Os investimentos financeiros na região da Baía de Sepetiba e as articulações com o desenvolvimento territorial: uma breve nota. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2015, Belo Horizonte. Anais.

PERO, V.; MIHESSEN, V. (2013). Mobilidade Urbana e Pobreza no Rio de Janeiro. Econômica, Niterói, v. 15, n. 2, pp. 24-50.

PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C. T. (2008). Tempos, Idéias e Lugares. O Ensino do Planejamento Urbano e Regional No Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 10, n. 1

RAIS/MTE. (2010). Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Disponível em: <http://www.mte.gov.br/index.php/rais>.

ROCHA NETO. J. M. (2010). PARADOXOS DA ABORDAGEM METROPOLITANA NAS POLITICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. In: FERREIRA, Larissa (Org.) ; CLEMENTINO, M. L. M. (Org.) ; PESSOA, Zoraide Souza (Org.). Anais do Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano ISBN: 978-85-61693-03-9. Natal-RN: NAPP - Núcleo Avançado de Políticas Públicas. 2010.

RODRIGUES, J. M. (2011). Expansão Territorial das Metrôpoles Brasileiras: População, Economia e Tendências, Rio de Janeiro. Tese (Doutorado) PROURB/UFRJ. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

ROY, A. (2009). Planejamento e gestão espacial da pobreza. Revista Brasileira de Estudos urbanos e Regionais. V.11. n.01

SANTOS, M. (2005). Da Totalidade ao Lugar. São Paulo, Edusp.

SANTOS JÚNIOR, de O. A. Os (2011). Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço crítico perspectivas. Letra Capital, Observatório das Cidades, Rio de Janeiro.

SEBRAE. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS LOGÍSTICOS E SOCIOECONÔMICOS DA IMPLANTAÇÃO DO ARCO METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO - RESUMO EXECUTIVO – Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, R. D. (2004). Rio de Janeiro: Crescimento, Transformações e sua Importância para a Economia Nacional (1930-2000). Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil.

_____ (2012). Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro: 1990-2008. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

SIQUEIRA, H. S. (2015). Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole. In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, pp. 79-116.

_____ (2015). Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 41(122).

SOUZA, T. R. (2014). Planejamento Urbano e Ideologia: uma análise do Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 19, pp. 00-00.

TAVARES, M. C. (1999). Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luis (org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, Vozes, 1999.

WILSON, R.; SPINK, P. K e WARD, P.M. (2011). Governança metropolitana nas Américas. In: Cad. Metrop., São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 15-44, jan/jun 2011.

Figueiredo de Azevedo, N.; Dias da Silva, R./ El Arco Metropolitano como expresión del desarrollo desigual en la Región Logístico-Industrial del Extremo Oeste Metropolitano Fluminense

YOUNG, C. E. F.; AGUIAR, C.; POSSAS, E. (2013). Sinal fechado: custo econômico do tempo de deslocamento para o trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Econômica*, Niterói, v. 15, p. 1-14.

ZIBECHI, R. (2015). *Territórios em Resistência: cartografia política das periferias urbanas latino americanas*, Rio de Janeiro. Editora Consequência.

Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Urban Territorial Restructuring. A Balance of a Decade of Application of the Rehabilitation Program of Neighborhoods.

From Neighborhood Management towards Eco-Neighborhood Governance

*Dra Eliana Pino N.; Telye Yurisch; Christopher Silva; Cristopher Toledo, Dr. Néstor Ahumada G.**

mepino@utemcl; n.ahumada@munsantiago.cl

Universidad Tecnológica Metropolitana, *I. Municipalidad de Santiago de Chile

Resumen

Los progresivos cambios desde un enfoque disciplinar a uno sistémico implica el desafío de profundizar en la articulación de avances provenientes de diversas disciplinas que coexisten en un territorio común. De allí es que el plantear el reordenamiento territorial de las preexistencias y sus problemas se traduce en un desafío disciplinar que implica focalizar la gobernanza de territorios urbanos a escala local de manera de encontrar aquellas variables irreductibles que permitan rehabilitar comunidades en progresivo deterioro, profundizar en estrategias de regeneración del tejido social vulnerado y proponer directrices de trabajo validadas desde la praxis de manera de disminuir la incertidumbre actual en la toma de decisiones a escala local. Solo de esta manera, se puede lograr avances efectivos en la sustentabilidad urbana.

La experiencia chilena del Programa de Rehabilitación de Barrios, desarrollada durante la última década por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desde la condición base de *vulnerabilidad* permite reconocer aspectos esenciales en la dimensión política del Ordenamiento Territorial.

Palabras clave: Ordenamiento Territorial, Gobernanza, Ecobarrios, Reordenamiento, Rehabilitación, Comunidad, Sustentabilidad

Abstract

The progressive changes from a disciplinary approach to a systemic one imply the challenge of deepening the articulation of advances coming from diverse disciplines that coexist in a common territory. Proposing territorial restructuring of the pre-existences and their problems means a disciplinary challenge that implies focusing the governance of urban territories at a local level in order to find those irreducible variables that allow the rehabilitation of communities in progressive deterioration, to deepen strategies of regeneration of the damaged social structure, and to propose work guidelines validated from the praxis in order to reduce the current uncertainty in decision making at the local level. Only in this way can effective progress be made in urban sustainability.

The Chilean experience of the Neighborhood Rehabilitation Program developed during the last decade by the Housing and Urban Development Department, from the base condition of vulnerability allows to recognize essential aspects in the political dimension of Land-use Planning.

Keywords: land-use planning; governance; eco-neighborhoods; restructuring; rehabilitation; community; sustainability

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Territorio y Ordenamiento Territorial. La sintaxis disciplinar relevante.

Progresivamente durante el transcurso de la última década se va relevando la necesidad de abordar los problemas urbanos desde una perspectiva integral, donde el paradigma holístico ¹ vuelve a posicionarse como una línea de pensamiento y resolución de conflictos de complejidad progresiva y resolución desafiante en términos disciplinares.

El ordenamiento Territorial ² surge como una disciplina integradora con el objetivo de encontrar respuestas a las inequidades territoriales derivadas de modelos sectoriales, implementados durante el transcurso de la segunda mitad del siglo XX. Su desafío es lograr un trabajo efectivamente interdisciplinario superando las limitaciones administrativas propias del enfoque sectorial agregando un componente político, asociado éste a la gestión y/o articulación de directrices relevantes al momento de tomar decisiones que poseen finalmente, un impacto territorial, a escalas diversas.³

La dimensión territorial asociada a la sustentabilidad implica el reconocimiento de nuevos modelos que reinterpreten la multidimensionalidad asociada al *lugar* como espacio habitable y base de conformación de *comunidad*

La forma de articulación y síntesis de las diversas variables que coexisten en un espacio en común configuran relaciones funcionales que pueden o no dar un resultado que refleje una expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad un desarrollo equilibrado, susceptible de ser reconocido mediante la visualización y medida de la organización física y social del espacio, en base a un concepto rector, aquel proveniente de las políticas ad hoc impulsadas por los diversos gobiernos. En esta búsqueda, el reconocimiento de unidades territoriales de análisis a escala local, que sostengan procesos funcionales que articulen y fortalezcan el tejido social necesario para dibujar *identidades*, se visualizan como elementos base para reinterpretar lo urbano en este siglo XXI.

Las notorias fortalezas del territorio como espacio articulador de procesos sociales desde una perspectiva sistémica⁴ es sin dudas una reinterpretación base necesaria de relevar al momento de visualizar las evidentes debilidades registradas en la actualidad como consecuencia de una visión disciplinar, de ámbitos, de compartimento no vinculados entre sí, que han derivado en desarticulación y segregación de entornos

¹ Que señala "*la relación entre las partes es más importante que las partes en si mismas*"

² Carta Europea de Ordenamiento Territorial, 1983

³ Pino M.E. : Región Regionalización y Ordenamiento Territorial. Diagnostico preliminar para el caso de Chile. Tesis de Magister, U- de Cantabria- España: 1990.

⁴ Teoría General de los Sistemas Ludwig Von Bertalanffy. Fondo de cultura económica, 1968

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

otrora integrados como entornos comunitarios, unidades territoriales ensimismadas y con identidad propia.

Tabla N°1: Análisis FODA de la dimensión territorial en la Planificación Local

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
El territorio es la base articuladora de todas las dimensiones propias de los grupos humanos: social, ambiental, política, otras dimensiones específicas (Es INCLUSIVO)	El territorio es un punto de encuentro entre todo tipo de miradas sociales, no demanda mayores explicaciones dado que todos sus habitantes se identifican con aquel territorio que les es propio (otorga IDENTIDAD)	Dado que es un ente intrínseco a todo grupo humano, no es reconocido en toda su potencialidad. Se da como un hecho. (CONCRETO)	Carencia de acciones formales que otorguen la valoración adecuada al territorio como ente articulador de iniciativas políticas, sociales, ambientales
Visión contemporánea de carácter sistémica (TEORIA DE SISTEMAS)	De utilizar las potencialidades sistémicas del territorio para operacionalizar nuevas formas de gestión.	Visión tradicional de carácter atomista, reduccionista (TEORIA DE LOS COMPARTIMENTOS)	No adaptarse a la visión propia del tercer milenio, de carácter sistémica. (CIENCIA POSNORMAL)
Las variables territoriales funcionan jerárquicamente de manera que es factible, técnicamente viable y recomendable utilizar estas variables como directrices inter escalares.	Establecer directrices territoriales que actúen como puentes que articulen las diversas escalas instrumentales: regional, intercomunal, comunal, sectorial	Falta de articulación de los instrumentos de gestión territorial actualmente operativos	Continuar con el enfoque sectorial, carente de una articulación entre instrumentos de gestión territorial. (desequilibrios horizontales y verticales)
La experiencia a nivel mundial y nacional permite consolidar al ordenamiento territorial como una disciplina sistémica, integradora, ajustada a los requerimientos de este momento histórico, de carácter técnico, político y administrativo.	A partir de las experiencias acumuladas en Ordenamiento territorial por el trabajo desarrollado por diversas instituciones públicas, podemos establecer con claridad las fortalezas de las metodologías implementadas y replicar aquellas exitosas.	El ordenamiento territorial es una disciplina integradora que ha tenido una lenta aplicación en nuestro país (después de treinta años aún no tenemos instrumentos formales al respecto.)	

Fuente: Elaboración propia, 2017

Transcurridas más de cuatro décadas desde que se formulara el ordenamiento territorial como disciplina integradora, aún prevalece una visión sectorial al momento de abordar soluciones a problemas territoriales aun cuando se ha reconocido de manera reiterativa su debilidad respecto a *“falta de operatividad y con su desfase temporal frente a una realidad urbana en permanente cambio”*⁵

Al referirnos a territorio etimológicamente nos remontamos al concepto derivado del latín, **TERRITORIUM**, que alude a una *porción de la superficie terrestre considerada de una persona, organización, institución, estado o país. Implica necesariamente una subdivisión, una zonificación del espacio geográfico que posee una relación de propiedad, uso, funcionalidad, con un individuo o grupo de ellos*⁶. En conclusión, un territorio implica no solo una porción de espacio sino una relación de éste con un

⁵ CEPAL UN; 2001 *“El ordenamiento Territorial como opción de Políticas Urbanas regionales en América latina y El Caribe”* (59 p.)

⁶ Mideplan, 2004 : cuadernillo 5 Modelo territorial :3

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

grupo humano⁷. Cuando éste tiene una expresión local y es la síntesis de atributos reconocibles que perfilan una identidad propia construida de la interrelación entre los aspectos exteriores e interiores del mismo⁸, es factible reconocerlo como un *barrio*, unidad espacial compleja⁹

Territorio es un concepto que alude a infinidad de interpretaciones dado que aun cuando podemos delimitarlo, visualizarlo, caracterizarlo, la trascendencia que tiene esta definición está directamente supeditada a la interrelación que establecida con el grupo humano que lo habita¹⁰ relacionada ésta con la utilización y/o función específica que éste tiene para un grupo humano. Es el grupo humano el que establece una valoración única indisoluble. Es por ello, que podemos reconocer en el concepto una connotación valórica, filosófica, que debemos relevar previamente al construir una *imagen territorial* objetivo.

Fig. N°1: Las dimensiones de un territorio



Todo territorio posee numerosas dimensiones que coexisten en un mismo tiempo. Ello implica considerar un enfoque integrador para su gestión

En: Mideplan 2004; cuadernillo 5 modelo territorial: p.4

Los territorios se organizan *naturalmente*, de modo espontáneo o, *planificadamente*, en base a un concepto rector predefinido. Desde tiempos inmemoriales, los grupos humanos han optado indistintamente por vivir en territorios previamente ordenados o espontáneamente ocupados, reconociendo las ventajas de vivir en agrupaciones humanas de extensión territorial muy variada.

Las estructuras espaciales reflejan estos procesos y ellos han sido evaluados técnicamente hace a lo menos doscientos años¹¹ buscando reconocer en estos, procesos y estructuras resultantes, las claves que permitan replicar las experiencias

⁷ De *habitare*, acepción relacionada con un conjunto de condiciones físicas y geográficas en que viven especies animales o vegetales, *Acad./pal.fr*) conjunto de hechos geográficos relativos a la residencia del hombre

⁸ Collinwood, R. 1889-1943 historiador, S/F

⁹ Ahumada N.: Geoecología del paisaje urbano en el barrio de San Eugenio, Santiago de Chile, Tesis doctoral, UB: 2012

¹⁰ Albert Demangeon, discípulo de Paul Vidal de la Blache, establece estas relaciones indisolubles entre el grupo humano y su entorno territorial en su libro *Problema de Geografía Humana* al formular los tres principios metodológicos de estudio: primer principio: el entorno territorial otorga posibilidades; segundo principio: el grupo humano no puede ser estudiado sin el suelo que habita, éste es el fundamento de toda sociedad; tercer fundamento: la noción de tiempo, de evolución, es indispensable.

¹¹ Mideplan 2004: cuadernillo 1 : Origen y Desarrollo de la Planificación Territorial; p.5

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

positivas y desestimar aquellas cuyos resultados son cuestionables de modo, de minimizar las sinergias negativas y maximizar aquellas positivas.

Al referirnos a planificación territorial, estamos relacionando dos conceptos que aun siendo de uso común, tienen implícita una interpretación doctrinal dado que se pueden reconocer énfasis interpretativos en los objetivos asociados a la implementación de acciones, proyectos y programas en esta área temática. En los territorios se pueden reconocer hábitat dispersos (rurales) y hábitat concentrados (urbanos) siendo éste último el representativo de la humanidad desde hace algo menos de una década.¹²

Sean estos territorios previamente planificados o resultantes de procesos espontáneos, los que a medida que evolucionan en el tiempo, se consolidan y fortalecen y algunos muchos otros se desdibujan y van quedando marginados y progresivamente debilitados permitiendo el ingreso de procesos de autodestrucción que en muchos casos se tornan irreversibles¹³. Por ello, la pregunta sobre la causas o factores del éxito de algunos territorios por sobre otros es un cuestionamiento que motiva a estudiar aquellas variables/factores que pudiesen dar orientaciones susceptibles de tener en cuenta al momento de gestionar acciones/proyectos/programas de expresión territorial.

Por otro lado, cuando nos referimos a territorio necesariamente deberemos contextualizarlo en una escala apropiada dado que esta expresión permite reconocer patrones de comportamiento sistémico necesarios de establecer para evaluar la sintaxis de conjunto, ya sea ésta positiva o negativa.

Son numerosas las teorías desarrolladas incorporando la dimensión espacial para explicar la dinámica y el comportamiento de variables mayoritariamente económicas. Aun así, como modelos teóricos son de expresión reciente (últimos doscientos años) y están ligadas a la economía moderna.

¹² Brenner, Neil y Schmid, Cristian. La "era urbana" en debate. *Eure* (Santiago) on line. 2016, vol. 42, n 127.pp.307-339- Disponible en <http://www.scielo.cl/cielo> consulta on line: 2017

¹³ De hecho, el origen de la Planificación Territorial descansa sobre modelos y teorías de como superar aquellas diferencias territoriales que se hacen progresivas si no existe una intervención. Ello puede ser revisado en la síntesis escrita en Formato Documento Electronica Caravaca, Inmaculada. (2016). INTRODUCCIÓN A LA TEORIA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. *EURE* (Santiago), 42(125), 301-305. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100014>

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Tabla N°2: Teorías relevantes por su expresión territorial

Teorías espaciales/económicas	Criterios determinantes
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Von Thünen y la Escuela Alemana ✓ David Ricardo ✓ Friedmann Multiplicador de base exportadora ✓ Isard W Ciencia Regional ✓ Leontief W input/output ✓ Friedmann, Frank, Amin, CEPAL, Centro- Periferia ✓ Myrdal, Hirshman, Kaldor Causación Circular y acumulativa ✓ Perroux y Boudeville Polos de crecimiento ✓ Clark, Fisher, Rostow Etapas de crecimiento ✓ Show, Swan Teorías Neoclásicas del crecimiento ✓ Romer, Lucas Teorías del crecimiento endógeno 	<ul style="list-style-type: none"> Valor y calidad de la tierra, transporte Renta económica y rendimientos decrecientes Demanda interna y externa Modelo general equilibrio regional eficiencia y equidad Los flujos económicos y su dinámica redistributiva Desarrollo Asimétrico y Desigual Retroalimentación de la expansión del mercado
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Piore, Sabel, Scott, Stoper, Lipietz, Benko y los regulacionistas franceses e Italianos 	<ul style="list-style-type: none"> Interdependencia en torno a la industria hegemónica Dinámica intersectorial interna Tecnología, determinada exógenamente Capital Físico y conocimiento, con rendimientos decrecientes a escala y competencia imperfecta Las economías flexibles, las PYMES, el capital social y la innovación
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Krugman, Fujita, Venables, Henderson, Quah La nueva geografía económica 	<ul style="list-style-type: none"> Efectos de aglomeración a la Marshall, con rendimientos crecientes a escala
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Martin y los teóricos del post- fordismo geografía socioeconómica e industrial 	<ul style="list-style-type: none"> Relaciones sociales territoriales

Fuente: Mideplan 2004 adaptación cuadro 1.1, Cuadernillo 1 origen y Desarrollo de la Planificación Territorial: 5, 2017

Las políticas generadas para territorios urbanos tienen el gran desafío de contribuir a corregir problemas de equidad y reducir los niveles de exclusión social, mediante modelos que promuevan la inclusión y/o integración social, el énfasis debe descansar en los instrumentos diseñados para revertir diagnósticos críticos y su implementación deberá mostrar que los recursos puestos en los planes y programas han sido efectivos en el logro de los propósitos deseados.

La expresión interescalar del estudio territorial presenta altos niveles de complejidad y la escala local aún más dada la multiplicidad de expresiones diversas posibles de encontrar en una escala de detalle.

Aun así, desde una perspectiva de dinámicas intraurbanas, se aprecia que la expresión local de los procesos espaciales es de gran relevancia al momento de modelar maneras de resolver desequilibrios espaciales en espacios urbanos de alta densidad. De hecho, la línea de proyectos de *acupuntura urbana*¹⁴ actuales se fundamentan en la convicción que bien podemos intervenir un entorno deprimido emplazando un proyecto pequeño de alto impacto en su entorno inmediato.

Por ello, el estudio de barrios, considerándolos como unidad base de expresión urbana local es relevante al momento de implementar nuevos modelos de gestión de la sustentabilidad urbana.

¹⁴ Teoría de Jaime Lerner: "actuaciones rápidas en puntos concretos": <http://es.scribd.com/doc/63772360>

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

La pregunta es permanente ¿abordamos el desafío desde la generalidad o desde la especificidad? Dada la gran metropolización de la población chilena¹⁵, los problemas territoriales son mayoritariamente de carácter urbano y es en su territorio donde coexisten grandes diferencias socioespaciales, territorios con alto estándar en equipamiento e infraestructuras y muchos otros segregados y estigmatizados con diversos niveles de vulnerabilidad¹⁶.

En esta línea de reflexión y basada ésta en los resultados obtenidos a la fecha, es que se selecciona la escala de detalle, una unidad espacial a escala local, considerando que de su expresión final, de síntesis, es factible

Chile ha impulsado un *Programa de recuperación de Barrios*¹⁷, que cumple ya una década, priorizando el estudio del territorio desde su condición de vulnerabilidad, impulsando *Planes Maestros de Recuperación Barrial*, a una escala territorial de detalle, una expresión local.

El Barrio como unidad de análisis espacial a escala local

Etimológicamente la palabra barrio proviene del árabe *barri* (exterior, campo, selva), en oposición a la ciudad, y el adjetivo *campo* denominaba a lo que estaba fuera de las murallas de la ciudad, tanto si estuviera pegado a ellas como un arrabal, o que estuviera alejado, ambos sentidos los ha recogido el español, *barrio*¹⁸

Desde una mirada anglosajona, el termino *barrio* se relaciona con el inglés *neighbourhood* y el francés *quartier* “que da una idea de contigüidad, pertenencia, diferente del *district*, de la *unité de voisinage* (unidad de inmediación) y del *banlieue* (suburbio, periferia). *Bar*, *barr*, *barrio*, continuo llamándose ese *campo* mismo después de haberse edificado en él; y por último, vino a significar *barrio* una de las divisiones locales o municipales de los pueblos, y sobre todo de los pueblos grandes.¹⁹ De la síntesis elaborada por Ahumada N. (Ibídem, p. 78-95) se reconocen no solo las características y atributo espaciales en si mismos, sino también y progresivamente importante como condición de prevalencia, la cohesión interna del mismo que le otorga identidad y pertenencia englobando todo en una dimensión esencial de gestión política

¹⁵ La población chilena es mayoritariamente urbana (90%) y además, concentrada en más de un 50% de ella en una sola gran ciudad, Santiago de Chile. INE: 2016

¹⁶ Habiterra/MINVU, 2008: Estudio y caracterización de 200 barrios y Construcción de tipologías.

¹⁷ Véase: www.minvu.cl

¹⁸ Real Academia Española, 2001

¹⁹ EN: Ahumada N.: Geoecología del paisaje urbano en el barrio de San Eugenio, Santiago de Chile, Tesis doctoral, UB: 2012 p. 78, extraído de Leo Barros, 2004).

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

y participativa que favorece el encuentro, la democracia participativa enmarcada en modelos de cogestión tanto de servicios como de equipamientos locales ²⁰

Fig. N°2: Síntesis planos integradores de un barrio



Fuente: Ahumada 2013, Alguacil 1998

Entonces, en primera instancia existe un **plano físico de integración espacial y articulación territorial**; de autonomía e interdependencia entre escalas, de morfología urbana, de densidad, sostenibilidad urbana, diversidad inmobiliaria accesible, de estructuración y articulación tanto de infraestructuras como de equipamiento.

El **plano de integración social**; con diversidad de usos y de servicios accesibles, coexistencia de grupos sociales diversos, estructura demográfica y demanda de equipamientos e infraestructuras.

Plano de identidad e integración cultural; entorno de apropiación, pertenencia, identidad, seguridad y resguardo, tejido social y modelos de gestión de equipamientos.

Así, podemos reconocer que éste expresa una dimensión espacial de escala local, reducida, de detalle y unido a ella, las diversas características que otorgan una connotación única e irreplicable, un grupo humano que establece un tejido social de interrelaciones recíprocas permanentes en el tiempo, una identidad que les es propia, una aproximación identitaria única e irreplicable. Sin lugar a dudas, los principios de geografía humana propuestos por A. Demangeon sintetizan a nivel local en el concepto barrio aquello que P. Vidal de la Blache establece como unicidad ²¹

De la síntesis y aplicación en los barrios vulnerables 2006-2016

En los cuerpos normativos vigentes en Chile indican que es objetivo de la planificación urbana comunal la promoción del desarrollo armónico, explicitado en el artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el barrio queda definido

²⁰ *Ibidem*; pp. 82

²¹ Considerado el padre de la geografía humana (1845-1918), escribe los *Principios de Geografía Humana* en el año 1922 donde plantea la interrelación única e irreplicable entre el grupo humano y su entorno natural.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

como *área habitacional, industrial, comercial o mixta, que forma parte de una ciudad, compuesta generalmente de un grupo de manzanas con características similares*²²

El programa de Gobierno de M. Bachelet, ad portas de concluir; estableció dentro de sus lineamientos programáticos 2014-2016 el trabajo con barrios, definiéndolos como:

territorio con límites reconocibles por sus habitantes y los externos, conformado por una o varias unidades vecinales, poblaciones o conjuntos habitacionales, que comparten factores de identidad o pertenencia dados por su localización o configuración espacial, geográfica y ambiental, por el tipo de vivienda, por una historia común o, por compartir equipamientos, espacios públicos, servicio, transporte y/o comercio.

Encargándosele a la *Secretaría Ejecutiva* en conjunto con la *Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU)*, desarrollar una metodología de focalización territorial que busca identificar áreas de interés para la gestión pública de escala intermedia entre la ciudad y el barrio, de manera de incrementar el impacto y la sinergia entre actores que intervienen sobre el territorio (intra y multisectorialmente) favoreciendo así la construcción de ciudades más equitativas e inclusivas. Es importante detenerse a observar que ello implica relevar la relación sistémica entre las diversas escalas que se interrelacionan entre sí de manera indisoluble.

En este sentido, el territorio urbano subdividido en unidades espaciales a escala local, los barrios, sintetizan una relación dinámica entre un conjunto de prácticas, métodos y teorías, que se han sucedido, solapado o convivido de diversas maneras según periodos históricos, contextos políticos o lugares en particular. Un barrio es mucho más que la sumatoria entre la naturaleza su estructura soportante, su morfología/tipología y los procesos actuales que en ellos podemos observar.

El entorno cultural y/o la naturaleza antrópica es compleja, contradictoria y multidimensional por lo que es preciso visualizar desde distintos puntos de vista el objeto de estudio, el barrio, para posteriormente intentar una comprensión holística o sistémica de aquello que intentamos comprender. ¿Qué hace de un Barrio una unidad espacial exitosa? ¿Existen variables/factores incidentes que permitan establecer condiciones de *sustentabilidad* base a nivel barrial? ¿Es posible introducir la acepción *eco* al concepto genérico de barrio?

Chile hace ya una década realizó un decisión política relacionada con relevar aquellos territorios a escala local (barrios) clasificados por su condición de *vulnerabilidad*²³

²² Ver www.minvu.cl L.G.V.U., O.G.U.C. art. 1.1.2. 1992

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

orientando sus esfuerzos programáticos en la aplicación de un instrumento de gestión urbana estándar para todos ellos, un *Plan Maestro de recuperación de Barrios*.²⁴

Es éste el *Programa de Recuperación de Barrios* “Quiero Mi Barrio” – que inicia en año 2006 como proyecto teniendo por objetivo contribuir al *mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos y vecinas residentes* en 200 barrios de Chile. Considerando que ello es factible de logran la construcción o recuperación de espacios públicos deteriorados, mejorando las condiciones del entorno y el fortaleciendo de las relaciones sociales, de manera tal, que ello propicie la configuración de barrios más integrados socialmente.

Se abre un proceso de postulación al programa de reconversión de barrios, se seleccionan aquellos clasificados como *vulnerables* en el sentido social (fragmentados, segregados, estigmatizados), en su soporte físico (equipamiento e infraestructura) y ambiental (abandono generalizado con sus consecuentes resultados) según la metodología propuesta²⁵ y se inicia el trabajo con ellos

*“El modelo de trabajo se basa en tres principios: **integralidad, participación y sustentabilidad** del proceso de recuperación, definiendo el foco estratégico del Programa en “lo urbano”, desde su doble dimensión, física y social”²⁶*

Se establece que ésta doble dimensión posee una correlación entre el grado de vulnerabilidad social y el desgaste físico afirmando que ello conlleva exclusión social y debilitamiento de las organizaciones barriales. Este diagnóstico está basado en diversos estudios realizados los que estuvieron orientados a establecer niveles de *vulnerabilidad* a escala barrial²⁷

Al explicitar los tres pilares/ principios a recordar; **integralidad, participación, sustentabilidad**, a partir de los cuales se desarrolla la secuencia metodológica estandarizada para intervenir todos los barrios seleccionados, son establecidos como ejes de articulación de un modelo innovador de gestión urbana a escala local, reconociendo ahí una nueva modalidad de relacionarse entre el Estado y la Ciudadanía, explicitando que el saber ciudadano será reconocido como un saber de los vecinos (as) que pasa a constituirse en un activo en la gestión urbana. Sin lugar a dudas, un aspecto claramente diferenciador de los modelos de intervención urbana precedentes.

²³ Habiterra/MINVU, 2008: Estudio y caracterización de 200 barrios y Construcción de tipologías.

²⁴ Ver www.minvu.cl

²⁵ MINVU; 2009

²⁶ Ibídem Habiterra/Minvu: 2008 p. 11

²⁷ Op cit.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Los barrios estudiados son resultado de una distribución diferenciada y desigual de la población en función de ciertos atributos agregados de tipo social, económico, cultural, que arroja una población visiblemente fragmentada o dispuesta en racimos o clúster en que la interacción entre grupos sociales tiende a ser escasa y fortuita²⁸. Los barrios objeto de intervención reconocen dimensiones o ejes de estudio y evaluación²⁹

- ✓ La consideración de la dimensión temporal, o sea el carácter procesual del fenómeno de regeneración
- ✓ La consideración de la dimensión espacial de la segregación (el barrio, la Comuna, la Ciudad)
- ✓ La relevancia de la intervención del Programa en componentes que definen la acción social y los procesos de inclusión en el barrio.
- ✓ La importancia de las matrices locales y modos de intervención
- ✓ La relevancia de la segregación que inhibe e impide una acumulación de activos
- ✓ La ausencia de vitalidad y diversidad de usos y funciones urbanas a partir de los espacios públicos como signos de fracaso del programa.

En este planteamiento, el Programa de Recuperación de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile se plantea con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sectores residenciales que presenten problemas de deterioro urbano, segregación y/o vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y entornos urbanos de las familias

Por tanto, en cada uno de los Barrios seleccionados, se aplica un mismo instrumento denominado *Plan Maestro de recuperación Barrial*, cuya expresión concreta en cuanto a contenidos del mismo será el resultado de la identificación en conjunto con el equipo profesional MINVU/quiero mi Barrio y los actores/grupos relevantes del barrio sujeto a intervención, de uno o más objetivos estratégicos y claves de intervención que permitan detonar un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del barrio. El diseño de este *Plan Maestro*, integrado por el *Plan de Gestión de Obras (PGO)*, el *Plan de Gestión Social (PGS)* y una *Estrategia Comunicacional Barrial*, se basa en un diagnóstico trabajado, consensuado precisado y compartido entre los diversos actores del Programa in comento.

²⁸ Alcalá Consultores Asociados Ltda/MINVU Diseño Sistema de Evaluación de Recuperación de barrios. Parte I. MINVU 2010

²⁹ Op cit: p.:8

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

El modelo Plan Maestro de Recuperación Barrial 2006-2017

Sin dudas que la principal fortaleza del Programa de recuperación de Barrios, radica en la implementación de un mismo proyecto y metodología al conjunto de barrios intervenidos durante el transcurso de una década. Ello ha permitido homologar esfuerzos en la programación de acciones, impulsando una propuesta operativa desde la praxis que permite comparar resultados y destacar tanto los aspectos susceptibles de clasificar como una *buena práctica* y aquellos otros que marcan los diversos niveles de dificultad en la ejecución de ello.

Fig. N°3: Plan Maestro de Recuperación de Barrios

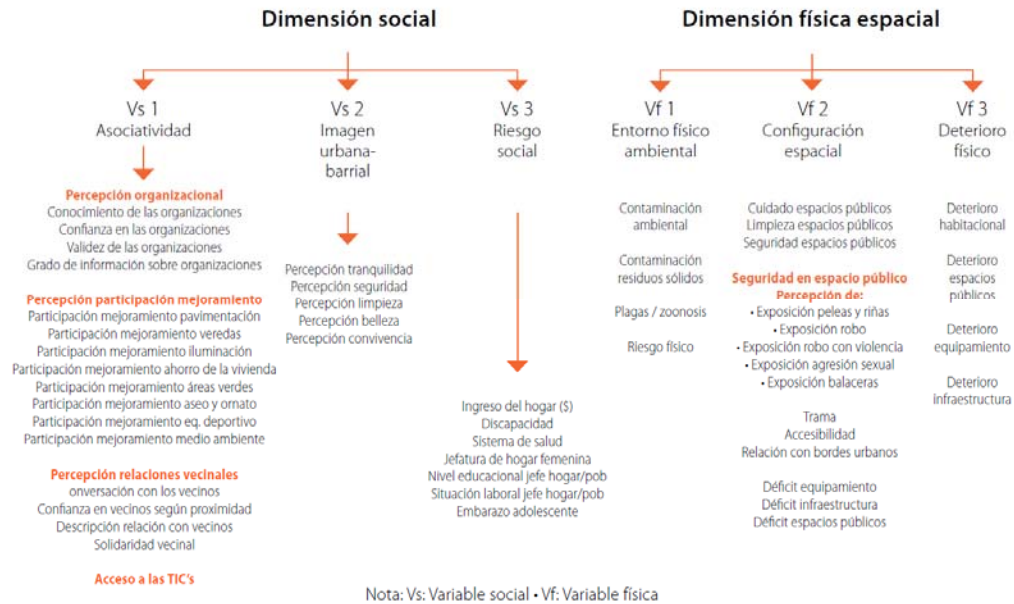


Fuente: MINVU, Programa de Recuperación de Barrios, 2017

“eso significa reconocer que los barrios no son polígonos con delimitación física administrativa, sino cuyas fronteras se extienden en distintos ámbitos a mayores escalas territoriales en el área urbana” Op cit: p.78

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Fig. N°4: Construcción de tipologías de barrios



Fuente: Estudio de caracterización de 200 Barrios Construcción de tipologías. Año 2009; MINVU/Habiterra S.A.; p.41

Metodología de evaluación de resultados

El PRB registra evaluaciones sistemáticas durante el transcurso de las diversas fases de ejecución del mismo, inclusive con el cambio de Gobierno político no se interrumpió el proceso de evaluación de los avances y resultados parciales obtenidos mediante la aplicación de diversos instrumentos tales como; selección de grupos focales, entrevistas a equipos técnicos, a grupos focales de Consejos Vecinales de desarrollo, discurso gramas, encuestas, marchas exploratorias, entre otros instrumentos metodológicos que se pueden visualizar en la tabla adjunta a continuación:

Tabla N°3: Caso de estudio: Programa de recuperación de 200 barrios (MINVU: 2007-2017)

Programa de Recuperación de Barrios	Fuentes de información MINVU 2017
Estudio: Caracterización de 200 barrios y construcción de tipologías	Ed. Habiterra: 2009
Estudio: Seguimiento y análisis institucional del Programa de Recuperación de Barrios	
Estudio: Diseño del Sistema de evaluación del Programa de Recuperación de barrios	
Proyecto : Cuaderno I : Caracterización y Percepción de la Población de Barrios	MINVU y organismos sectoriales;

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

<p>Vulnerables</p> <p>Cuaderno II: Cohesión Social y Recuperación de Barrios</p> <p>Cuaderno III: Orientaciones para la Prevención Situacional en barrios</p> <p>Cuaderno IV Organización Social en el Territorio. La Experiencia de los Consejos vecinales de Desarrollo.</p> <p>Cuaderno V Sistema de Instrumentos de Monitoreo y Evaluación (SIME)</p> <p>Compilation of Neighbourhood Good Practices - Programa de Recuperación de Barrios "Quiero Mi Barrio" 2008- 2016</p> <p>La Recuperación de Barrios a lo largo de Chile (MINVU S/F)</p>	<p>Subsecretaría de Prevención del delito, Chile Avanza con Todos, programa de recuperación de Barrios</p>
<p>Estudio: Seguimiento y análisis institucional del Programa de Recuperación de Barrios</p>	<p>Minvu 2017</p>

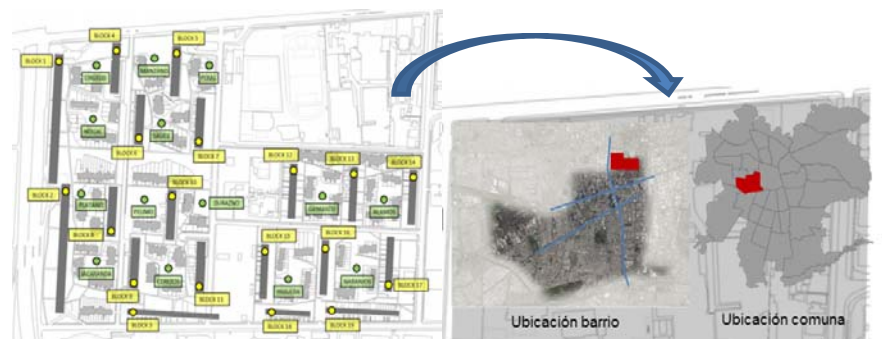
Fuente: elaboración propia 2017

Quizás el elemento más innovador del modelo, es la incorporación permanente de la participación ciudadana como elemento determinante en la ejecución del Plan Maestro de Recuperación de Barrios , unido al hecho de trabajar sobre la base de una que una misma metodología, estandarizada cuya variabilidad en cuanto a proyectos a ejecutar de manera urgente o prioritaria queda resuelta mediante un conjunto de herramientas consultivas de carácter cualitativo aplicadas en diversas etapas de la implementación del PMRB.

Ejemplo: Villa Portales 2006-2017. Construida entre el año 1958-1973

Diseñada por arquitectos B.V.C.H. (Bresciani, Valdés, Castillo y Huidobro).es un conjunto de viviendas colectivas conformadas por 19 blocks, 1.637 dptos., 360 casas, 5.991 habitantes. Por encargo de una de las tres sociedades dela caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART), es considerada una obra emblemática de la arquitectura moderna en Chile.

Fig. N°5 : Villa Portales y barrio de intervención



Fuente: Paulina Astudillo. Gobernanza Barrial y experiencias desde el programa Quiero mi Barrio;

MINVU/UTEM mayo 2017. s/n

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

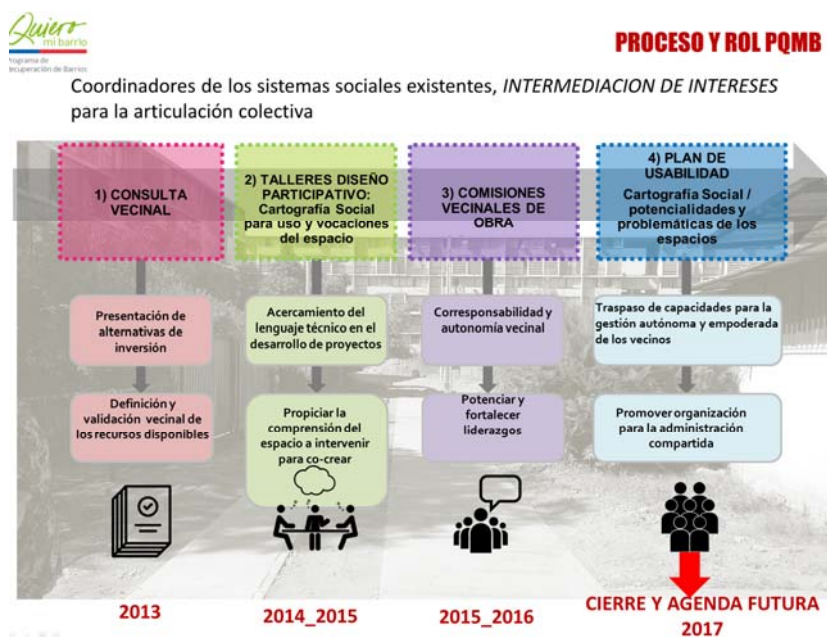
El año de intervención (2006) existía una problemática generalizada de deterioro de espacios públicos unido a una débil articulación comunitaria. El proceso de reconversión inicia con la firma del contrato de barrio (véase imagen explicativa adjunta).

Fig. N°6: Del proceso comunitario y actores relevantes



Fuente: Ibídem, MINVU/UTEM mayo 2017 s/h

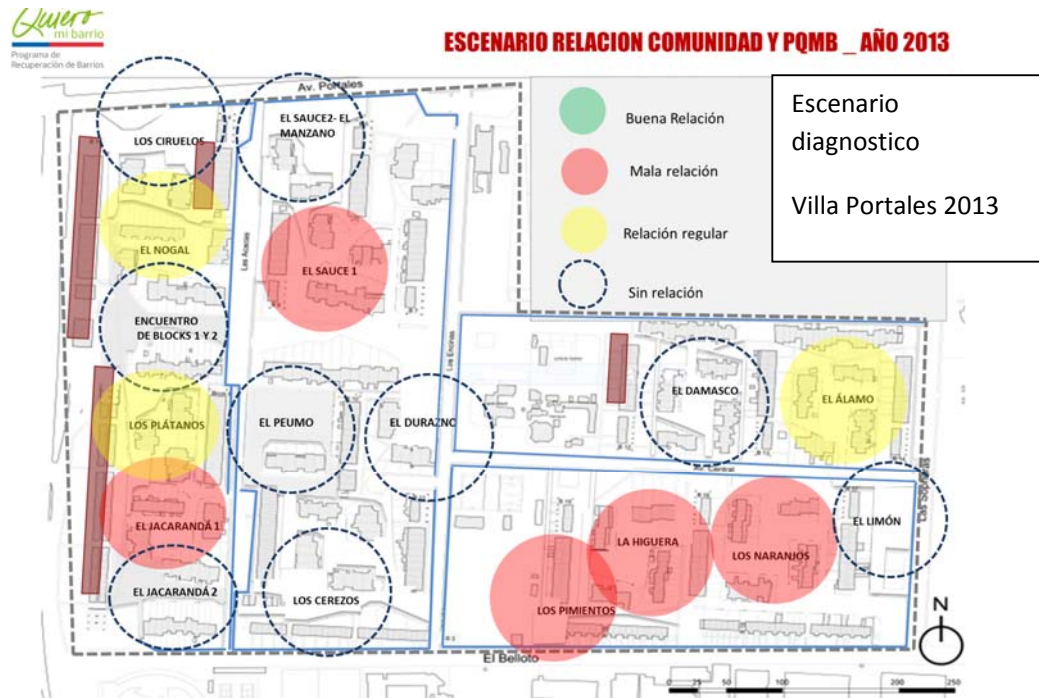
Fig. N°7: Proceso y Rol del Programa Quiero mi barrio



Fuente: Ibídem, MINVU/UTEM mayo 2017 s/h

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Fig. N°8: Escenario año 2013 de la relación entre la Comunidad y el PQMB (previo intervención)

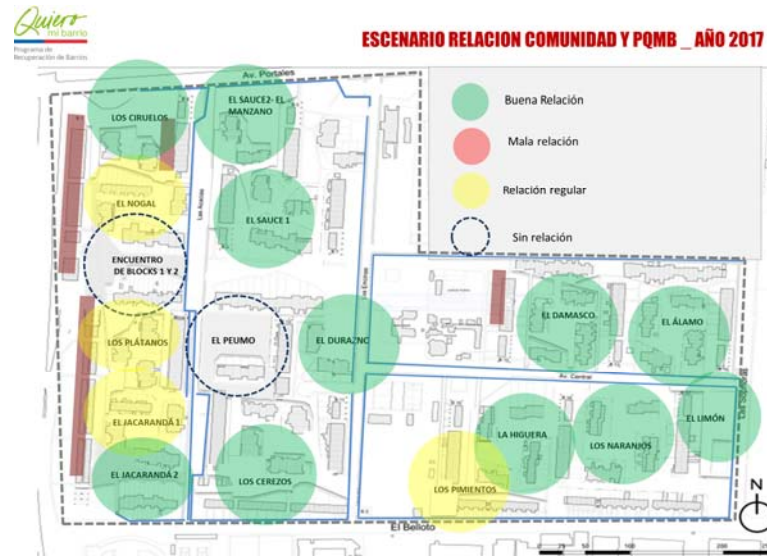


Fuente: Ibídem, MINVU/UTEM mayo 2017 s/n

La figura 8, muestra el escenario de entrada (2013) del Programa Quiero mi Barrio y su Plan Maestro de Recuperación Barrial. Los círculos de colores representan una tipología básica de interrelaciones entre vecinos de los diversos blocks de Villa Portales. Podemos reconocer que los círculos más abundantes son aquellos que representan una ausencia de relación y los círculos rojos que enuncian una mala relación. No existe ningún círculo que muestre una buena relación entre vecinos.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Fig. N°9: Escenario año 2017 de la relación entre la Comunidad y el PQMB (post intervención)



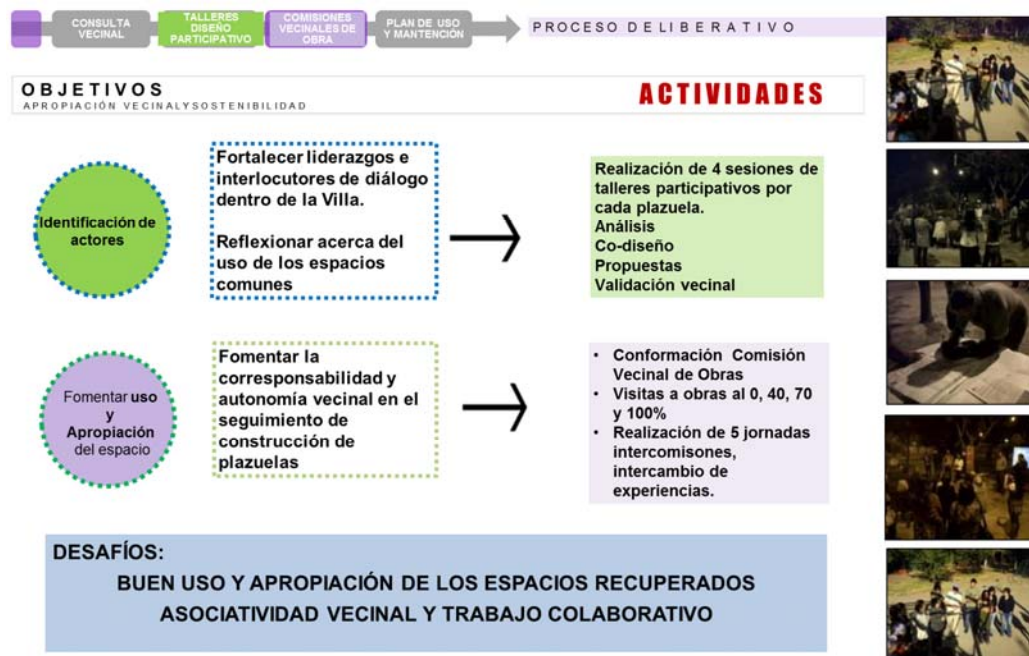
Fuente: Ibídem, MINVU/UTEM mayo 2017 s/n

La figura 9 muestra el escenario de salida (2017) del programa Quiero mi Barrio y su Plan Maestro de recuperación Barrial.

Transcurridos cinco años y realizados 36 talleres de diseño participativo en nueve plazuelas intervenidas, registrando 720 participantes en el proceso de remodelación de 17 plazuelas, que representan un 21 % de la superficie de Villa Portales, podemos observar que los círculos rojos, representativos de una mala relación con los vecinos han desaparecido, la interrelación entre vecinos se ha incrementado en un noventa por ciento y ello queda evidenciado por la drástica disminución de los círculos sin color y de borde azul y los círculos verdes, representativos de una buena relación.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Fig. N°10: Escenario prospectivo



Fuente: Ibídem, MINVU/UTEM mayo 2017 s/n

Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios.

De la experiencia acumulada en la implementación del Plan Maestro de Recuperación de Barrios se puede señalar que el esfuerzo realizado desde la institucionalidad pública ha dado resultados en la mayoría de los barrios intervenidos, situación que queda de manifiesto al observar la recuperación de las relaciones intercomunitarias durante el transcurso del tiempo asignado para la ejecución del Plan Maestro. La problemática actual es como se mantiene el proceso iniciado de recuperación de barrios, inicialmente vulnerables. Los más.

Transcurrida una década, el resultado es mayoritariamente positivo reconociéndose como de gran valor el origen del barrio, la historia en común, desde la precarización y el esfuerzo mancomunado de sus habitantes por mejorar las condiciones de inicio, con un gran porcentaje de ellos con más de treinta años en el mismo sector, su barrio, lo que ha generado un conocimiento entre ellos, un sentimiento de pertenencia y comunidad que se ha ido desdibujando en los últimos años prefiriendo vivir al interior de su vivienda por considerar que los espacios públicos son lugares inseguros. Frente a la formulación e implementación de un PMRB, los resultados logrados son

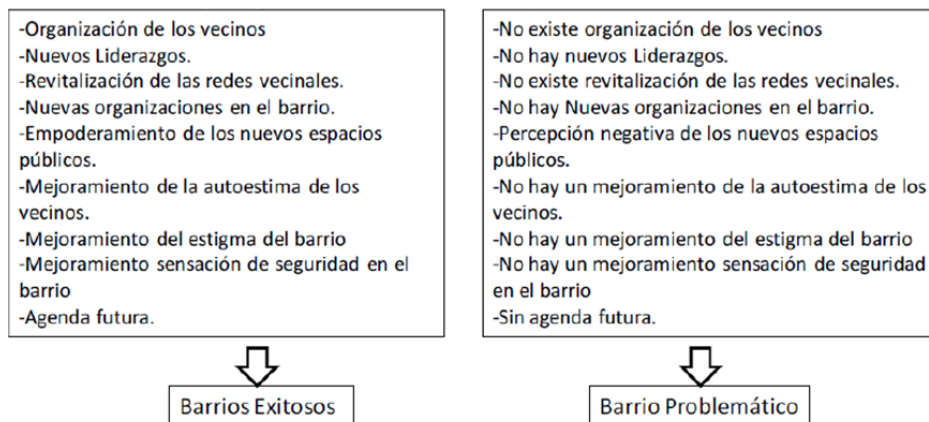
Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

mayoritariamente positivos siendo el proyecto mejor valorado la iluminación de los espacios públicos (sobre un 90% de satisfacción) para todos los barrios consultados ³⁰

La Evaluación es significativamente positiva por parte de los vecinos beneficiados debido a lo que ellos han denominado un proceso de *re encantamiento*³¹ dados los resultados obtenidos en la aplicación del diseño ex post cuali y cuantitativo que reconoce un proceso entre las expectativas iniciales y la desconfianza dado que la mayoría de sus habitantes señala que nunca habían sido objetivo explícito de algún Plan proveniente desde la institucionalidad pública. *“Mira sabes que la gente que trabajo acá, de la consultora,...., fueron como personas súper constantes, que iban a las casas, te buscaban, la verdad es como que ellos se encargaron de atraer a la gente, fueron súper constantes...”*³²

Sin embargo, aquellos barrios con alto nivel de criticidad no lograron los objetivos propuestos y ello vuelve a plantear la interrogante sobre cuáles son los aspectos irreductibles necesarios de abordar para lograr un proceso de reordenamiento interno de las variables incidentes en el logro de umbrales de éxito sostenibles en el tiempo. La afectación negativa de la calidad de vida en un barrio se asocia a situaciones de impacto emocional, destacando pérdidas de familiares directos, situaciones que provoquen inseguridad o incertidumbre como: accidentes, catástrofes y en un rango barrial, se mencionan las pérdidas de vecinos conocidos y suicidios juveniles

Tabla N°4: Tipologías de barrios exitosos y problemáticas



Fuente: Alcalá/MINVU 2009: 170

Los grupos entrevistados, pertenecientes a distintos barrios intervenidos señalan que para ellos calidad de vida es disponer de espacios para estar y conversar, el desarrollo

³⁰ Estudio: Seguimiento y análisis institucional del Programa de Recuperación de Barrios ; MINVU 2017

³¹ Alcalá Consultores Asociados Ltda./MINVU Diseño Sistema de Evaluación del Programa de recuperación de Barrios. Parte I, MINVU 2010.

³² Ibídem, p.: 154

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

de espacios de esparcimiento (para estar y conversar), contar con espacios de tranquilidad y seguridad dentro del barrio.

Disponibilidad de servicios de locomoción, salud, bancarios y comercio y contar con un mejor trabajo y mejor nivel de ingresos lo que estará supeditado al logro de una condición laboral sólida, estable y bien remunerada y relacionado con lo anterior, particularmente relacionado con la adquisición de una vivienda y una mejora de la infraestructura del barrio

La satisfacción con el plano personal se asocia a afectos, salud y posibilidad de ver crecer a hijos y nietos, y la tenencia de mascotas; La satisfacción en cuanto a la relación con los vecinos, surge cuando las conexiones son de respeto y tienen por finalidad el mejoramiento o embellecimiento de Viviendas y espacios públicos, la satisfacción con el entorno, se relaciona con mejorar los accesos, eliminar la tierra el polvo y el barro y la mejora en la condición de los alcantarillados y colectores de aguas (ibídem: 2017)

Ahora bien, no todas las dimensiones de los PMTB están bien evaluadas por parte de sus actores, siendo el Plan de gestión de Obras (PGO) el que registra mayores dificultades operativas básicamente por la falta de interés de las empresas en la participación de los procesos de licitación de obras, considerando los presupuestos muy ajustados para éstas. Ello obstaculiza el cumplimiento de los plazos programáticos y afecta la visión generalizada del resultado final.

Tabla N°5: síntesis FODA

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	AMENAZAS / DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ➤ El carácter integral del programa responde a una demanda creciente por ese enfoque de política pública. ➤ La existencia de un importante contingente de profesionales entrenado en las exigencias del programa. ➤ Tiene un amplio expediente de experiencias y obras a las que recurrir para aprender y para darse a conocer. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La realidad de los barrios es más compleja. Al menos 3 tipologías de barrios exigen precisar el foco del programa. ➤ Limitada relevancia de las obras no produce cambios duraderos en la situación de los barrios (imagen de “operación cosmética”). ➤ Falta actuar complementariamente sobre el contexto de los barrios (gran parte de las soluciones se encuentran en una escala más amplia). ➤ En promedio, el programa presenta una baja capacidad de inversión en plazos establecidos.

Fuente: Alcalá/MINVU 2009: 205

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Es preciso por lo tanto, profundizar en la búsqueda de soluciones que permitan superar estos obstáculos detectados dado que focalizando el programa a las tres tipologías de barrios detectadas es factible pensar en soluciones oportunas a cada contexto.

En este sentido, es preciso reconocer la dimensión multi escalas de un barrio de manera de reconocer que aun teniendo una identidad y comunidad propia, ésta pertenece a un contexto territorial mayor que bien puede articular aquellos aspectos aparentemente poco atractivos para la participación de empresas en las licitaciones del Plan de gestión de Obras (PGO). Ello implicaría explorar en mecanismos de articulación, gestión intersectorial e innovación estratégica de territorios urbanos focalizados. Una nueva gobernanza.

Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios³³

Por lo pronto, la línea programática realiza evaluaciones orientadas a cerrar esta fase de trabajo que ya cumple diez años concluyendo que una de las principales fortalezas ha sido el trabajo de coordinación entre los diversos grupos incidentes en la implementación de los *Planes Maestros de Recuperación de Barrios* y en ello, los resultados parciales señalan que es necesario profundizar el trabajo intersectorial y su expresión territorial razón por la cual se han desarrollado una serie de actividades orientadas a visualizar y recoger propuestas en ésta línea.

Entre las propuestas que surgieron en los grupos de trabajo para fortalecer y darle continuidad a la intersectorialidad, destacan ideas que en términos aun generales apuntan a ampliar la mirada del quehacer individual hacia uno colectivo y participativo, instalando una oferta de servicios de una forma permanente en los territorios locales, avanzando en la instauración de cambios a nivel institucional y de políticas públicas que posibiliten y potencien la difusión de los buenos resultados obtenidos del uso de herramientas participativas que le otorga oportunidades de integración a la ciudadanía ampliada.

La reflexión inicia desde la premisa de que la comunidad es parte de la intersectorialidad, porque todos somos miembros de diversas comunidades y ejercemos nuestros derechos y deberes a través de la institucionalidad establecida, por lo tanto la intersectorialidad debe ser mirada desde un punto de vista sistémico, definiendo objetivos y visiones más amplias e integradoras. Se reitera por tanto la

³³ Conclusiones derivadas del Taller 1: Avances y desafíos de la Multisectorialidad e Innovación en la gestión. Hacia una nueva Gobernanza. Sgto. Chile/ Junio 2017

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

fortaleza de propender hacia un enfoque sistémico superando el enfoque sectorial aun predominante.

Se propone que el Programa de Reconversión de barrios sea una Plataforma que aúne las ofertas y problemáticas de las diversas instituciones, teniendo a los Gobiernos locales y regionales como articuladores de los diversos organismos.

En la misma línea, surge la propuesta de que el diagnóstico inicial que el Programa de reconversión de barrios realiza de los barrios sea ampliado e integre las necesidades intersectoriales, y que éstas queden plasmadas en el *Plan Maestro de los Barrios*. Con ello, se busca potenciar y concretar un trabajo en conjunto que, en primer lugar, de respuesta a las necesidades específicas planteadas por la misma Comunidad, que permitan pasar de la reacción frente a la oferta intersectorial a la planificación y, en una segunda instancia, se establezca permanentemente en los territorios.

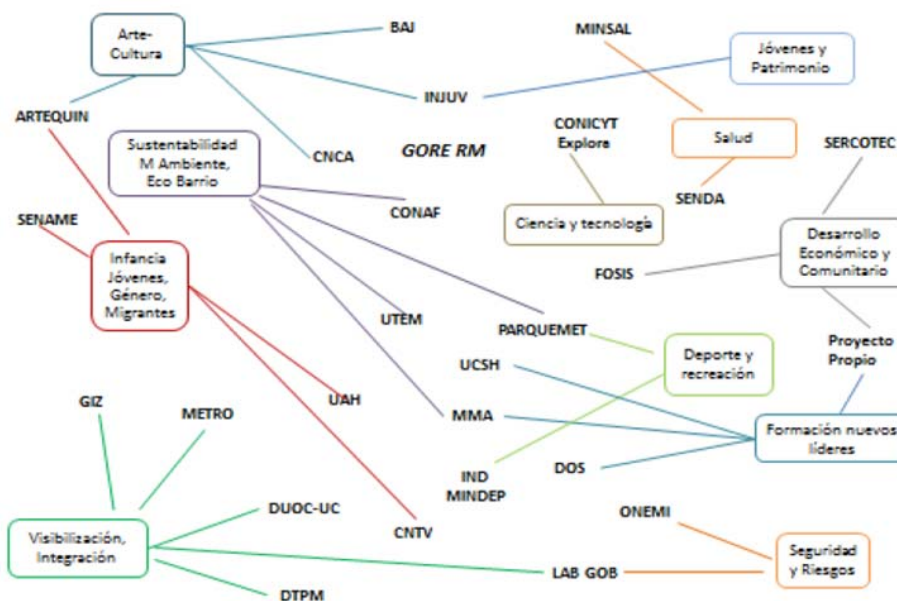
Por medio de esta estrategia de instalación de oferta pública y privada en los barrios, se buscaría además empoderar y capacitar a la ciudadanía para el uso de éstas herramientas participativas ya validadas en la praxis.

Desde la perspectiva de las instituciones, se plantea el desafío de ampliar sus objetivos, desde una mirada centrada en las metas presupuestarias o de ejecución, a un trabajo más cualitativo e integral. Pero para que ello ocurra, es necesario que exista un compromiso institucional con la intersectorialidad, ya que solo con las voluntades individuales es mucho más difícil hacer cambios de fondo en la manera en que los organismos, tanto públicos como privados, se vinculan entre sí y con las personas.

Los avances registrados en la gobernanza de programas de reordenamiento territorial a partir de preexistencias a escala local permiten enfatizar la necesidad en cambio de paradigma y énfasis de instrumentos de gestión en ámbitos urbanos.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Fig. N°11: Diagrama axial Jornada – Taller: Avances y desafíos Multisectorialidad e Innovación en la Gestión. Hacia una nueva Gobernanza. Sgto. Chile junio 2017



Fuente: Taller de avances y desafíos Multisectorialidad e innovación en la gestión. Hacia una nueva gobernanza. Santiago de Chile, Junio 2017

Queda reconocida la necesidad de articulación interescalar a partir del barrio como unidad base en la gestión del desarrollo sustentable. Solo reconociendo y fortaleciendo aquellas variables que articulan el barrio en su expresión escalar, podemos darle una expresión sistémica al mismo.

En ello, el esfuerzo permanente de buscar y reconocer las maneras de articular nuevas formas de gestión urbana basadas en la Multisectorialidad, se perfila no solo como una innovación sino como un desafío de cara al siglo urbano en el que nos encontramos inmersos. Es un cambio desde un enfoque disciplinar a un enfoque sistémico. Ello debe ocurrir dadas sus evidentes fortalezas desde la praxis acumulada, es un cambio ineludible.

La incorporación progresiva de la participación ciudadana representada en sus actores locales, ha significado un progresivo empoderamiento social que contribuye a la concreción del Programa de reconversión de barrios Vulnerables. Los grupos evalúan positivamente la incorporación formal de su opinión legitimada mediante técnicas e instrumentos de carácter diversos.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Los criterios base del Programa de Reversión de Barrios; Integralidad, Participación, y Sustentabilidad, son directrices de trabajo asertivas respecto a las metas de mejoramiento de la calidad de vida de sectores residenciales que presenten problemas de deterioro urbano, segregación y/o vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y entornos urbanos de las familias. Sin embargo, el criterio de sustentabilidad debiera ser reflejado en alguna iniciativa de seguimiento y control de los programas gubernamentales y velar por un manejo oportuno de eventuales sinergias negativas de manera de mejorar y propender efectivamente al desarrollo sustentable inclusivo y equilibrado.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Bibliografía

AHUMADA GALAZ, N. (2012). Geoecología del paisaje urbano en el barrio San Eugenio, Santiago de Chile. Tesis doctoral Universidad de Barcelona.

ALCALÁ CONSULTORES ASOCIADOS Ltda/MINVU (2010). Diseño Sistema de Evaluación del Programa de recuperación de Barrios. Parte I MINVU

----- (2010). Diseño *Sistema de Evaluación del Programa de recuperación de Barrios* Parte II MINVU

BRENNER, N. y SCHMIDT, C. (2017). La era urbana en debate. EURE (Santiago) on line. 2016, vol. 42, n 127.pp.307-339 Disponible en: <http://www.scielo.cl/cielo>

CARAVACA, I. (2016). Introducción a la teoría de la Planificación Territorial Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100016> EN: Revista EURE; Santiago de Chile 42(125) 301-305

CEPAL (2001). El Ordenamiento Territorial como opción de Políticas Urbanas regionales en América Latina y el Caribe; 59 p.

Consejo Europeo de Ordenación del Territorio (1983) CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España) Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio

DEMANGEON, A. (1963). Problemas de geografía Humana. Ed. Omega S.A.Lerner J. Teoría de Jaime Lerner.: Acupuntura urbana. <http://es.scribd.com/doc/63772360>

MORALES LAZO, Nélon (2009) Caracterización y Percepción de la población de barrios vulnerables. Cuadernos de Barrio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile.

MORALES LAZO, Nélon (2009) Cohesión social y recuperación de barrios: una mirada desde los Consejeros Vecinales de Desarrollo del Programa de Recuperación de Barrios de la Región Metropolitana: Cuadernos de Barrio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile. pp.1-28

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (s.f) Orientaciones para la Prevención Situacional en Barrios. Cuadernos de Barrio: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago de Chile

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013) Organización Social en el territorio. La experiencia de los Consejos Vecinales de Desarrollo. Cuadernos de Barrio: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago de Chile.

Pino N.; Yurisch T.; Silva C.; Toledo, C.; Ahumada G. | Reordenamiento Territorial Urbano. Balance de una década de aplicación del programa de rehabilitación de barrios. Desde la gestión de barrios hacia la gobernanza de ecobarrios.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013) Sistema de Instrumentos de Monitoreo y Evaluación (SIME). Santiago: MINVU.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014) La recuperación de Barrios a lo largo de Chile. Santiago: MINVU.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2009) Caracterización de 200 barrios y construcción de tipologías. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile: HABITERRA.

ANGULO, L; y otros (2009). Estudio Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación de Barrios. Resumen Ejecutivo. Santiago, Chile: SUR Profesionales Consultores.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo; ALCALA Consultores (2009) Estudio "Diseño de Sistema de Evaluación Programa Recuperación de Barrios". Informe parcial ALCALA Consultores

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2017) Informe final: Estudio cualitativo 27 barrios 2015 Diseño, aplicación y análisis de grupos focales. Etapa 1. Secretaria Ministerial Metropolitana de Vivienda y urbanismo.

MIDEPLAN (2004). Metodologías de Planificación Territorial. Catálogo de experiencias en Planificación Cuadernillo 5; Modelo Territorial: Cuadernillo 1: Origen y Desarrollo de la Planificación Territorial. Ed. MIDEPLAN 2004

PINO N. M. (1990). Región Regionalización y ordenamiento Territorial. Diagnostico Preliminar para el caso de Chile. Tesis de Magister U. de Cantabria España.

INE (Instituto Nacional de Estadística). Estadística de Población y vivienda.

VON BERTANLANFFY, L. (1968). Teoría general de Sistemas. Ed. Fondo de Cultura económica.

De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia; opciones y límites para una nueva planificación comunitaria de carácter integrado: el caso de 'Ciutat Vella'. *

From Structural to Detailed Land-Use Planning in the City of Valencia; Options and Limits for a New Integrating Community Planning: Case of 'Ciutat Vella'.

Pilar Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí

pillo@alumni.uv.es, Joaquin.Farinos@uv.es

Doctoranda del IIDL, Universitat de València. Departamento de Geografía-IIDL, Universitat de València

Resumen:

El último cambio de gobierno en la ciudad de Valencia se ha traducido en nuevos enfoques y prácticas para planificar la ciudad, en una reformulación de la política urbanística en sintonía con las demandas ciudadanas de construcción del espacio colectivo. La ciudad apuesta, por un lado, por unos presupuestos participativos para cada barrio de la ciudad como unidad de actuación. Por otro, por una revisión de la ordenación pormenorizada y no tanto por la estructurante, al disponer de mucho suelo urbanizable sin desarrollar. Ello está dando lugar a un proceso de revisión de usos, incluso de desclasificación, y a poner el foco en una mejor dotación de servicios y en la rehabilitación urbana. Así, la planificación comunitaria, que busca la calidad de vida en la ciudad, desde una perspectiva integral, parece haber llegado, súbitamente, dados los excesos y sobredotaciones del viejo urbanismo. Presupuestos participativos y nueva ordenación pormenorizada se llevan a cabo en los barrios desde departamentos del gobierno local diferentes. Ello plantea el reto de la coordinación y coherencia de las actuaciones, clave para que esta nueva planificación comunitaria arraigue. En el texto se abordan y analizan estos procesos y valora la situación resultante.

Palabras clave: PGOU, Valencia, ordenación pormenorizada, ciudad cohesiva

Abstract:

The latest change of government in the city of Valencia has led to new approaches and practices for planning the city, in a reformulation of the urban policy in line with the citizen demands for the construction of the collective space. On the one hand, the city promotes participatory budgets for each neighborhood of the city as a unit of action. On the other hand, it promotes a review of the detailed planning instead of the structuring one since there is enough developable land. This is leading to a process of revision of uses, even de-classification, as well as to change the focus on a better provision of services and urban rehabilitation. Thus, community planning, which seeks the quality of life in the city, from an integral perspective, seems to have suddenly started given the excesses and overloads of the old urbanism. Participatory budgets and new detailed land-use planning are carried out in neighborhoods from different local government departments. This raises the challenge of coordination and coherence of the actions that are key for this new community planning to take root. This work addresses and analyzes these processes, and assesses the resulting situation.

Key words: PGOU, Valencia, detailed planning, cohesive city

* Comunicación enmarcada en el proyecto "Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprensiva en España (GOBEFTER II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad. Ref: CSO2016-78169-R.

El cambio de signo del gobierno de la ciudad de Valencia tras las últimas elecciones locales, y la necesidad de alianzas entre distintos partidos, ha significado nuevos enfoques y prácticas a la hora de planificar la ciudad. Junto a las demandas ciudadanas para la construcción del espacio colectivo, ha conducido a una reformulación la política urbanística. La ciudad está apostando, por un lado, por unos presupuestos participativos para cada barrio de la ciudad, unidad predilecta de actuación. Por otro, la revisión del PGOU con la atención puesta en la ordenación pormenorizada, en lugar de poner el foco en una nueva ordenación estructurante, dada la sobredotación de espacio declarado como urbanizable pendiente de desarrollo. Ello está significando tanto un proceso de reacomodo e incluso de desclasificación de usos, como el interés por una mejor dotación y rehabilitación urbanas. La planificación comunitaria, que busca la calidad de vida en la ciudad, desde una perspectiva integral, parece haber llegado súbitamente, dados los excesos y sobredotaciones de la vieja política urbana, de la que sin embargo no es posible desprenderse con facilidad dada la irreversibilidad de algunas de sus actuaciones y procesos. Ambas iniciativas (presupuestos participativos y ordenación pormenorizada), se realizan en los mismos barrios de la ciudad desde unidades y departamentos del gobierno local diferentes. Esto plantea, de nuevo, el reto, y necesidad, de la coordinación y la coherencia de las actuaciones en materia de políticas territoriales y urbanas. Un elemento que sin duda va a repercutir sobre la posibilidad de que esta nueva planificación comunitaria arraigue y poder lograr así el objetivo de una ciudad más cohesiva que asegure la calidad de vida de sus ciudadanos; tanto a nivel de barrios como de ciudad en su conjunto. La comunicación aborda y analiza estos procesos y la situación resultante en la actualidad en la ciudad de Valencia, como un ejemplo y espacio de prueba de estos procesos de cambio actualmente en España.

Cambio en las políticas urbanas: intentos de tránsito desde el neoliberalismo radical a una revolución urbana ciudadana.

La planificación urbana consiste en asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas y usos del suelo de manera que se utilice en interés de la comunidad (el interés general). Es la base del conocido 'Land Use Planning' anglosajón (que evolucionó hasta fechas recientes hacia el 'Community Planning' -hoy renombrado como 'Smart Planning'- que refuerza su carácter integral o comprensivo para las condiciones particulares de cada espacio), traducido al español como planificación de usos del suelo (lo que hace nuestro urbanismo), si bien de una forma tecnocrática (a diferencia de la negociación y el acuerdo desde la comunidad en el estilo colaborativo

de culturas anglosajonas, de donde es originario). La planificación y disciplina urbanística agrupa una serie de instrumentos técnicos y normativos que tienen como objetivo ordenar y regular los usos del suelo. Y está sometida al/los intereses políticos y económicos dominantes sobre el modelo de ciudad que se quiere desarrollar. Si estos intereses no coinciden con el interés de la comunidad es cuando surgen los conflictos y las demandas por revisar el urbanismo para hacer de la planificación urbana el instrumento que haga posible el derecho a la ciudad; tal y como sugieren entre otros David Harvey, Jane Jacobs, Doreen Massey o Saskia Sassen. Como decíamos, sin embargo, este derecho a la ciudad se ha visto sometido a la visión neoliberal imperante, que otorga el proyecto e idea de ciudad a una pequeña elite política y económica que la ha podido configurar de acuerdo a sus intereses particulares (Valencia, como otras ciudades españolas, en especial junto con Madrid, fueron destacados ejemplos de desregulación y de proliferación de proyectos estratégicos de dudoso interés regional).¹

La implementación de la ciudad neoliberal supone una forma de colaboración entre el sector público y privado (Díaz Orueta, 2013). Esta colaboración ha condicionado la agenda política de muchos gobiernos locales, convirtiendo la ciudad en un centro de inversión. La prioridad en las políticas urbanísticas ha ido dirigida atraer capital y empleo; o a ser el motor de la actividad económica (provocando la hipertrofia del sector de la construcción en materia de empleo y PIB) y de la generación de riqueza (de naturaleza financiero-especulativa –su talón de Aquiles-) mediante la generación hiperbólica de plusvalías (tan ficticias como que hasta los cambios legislativos en materia de valorización del suelo fueron torticeramente implementados para permitir otorgar como valor de transacción efectivo el que tendría a precios de mercado una vez construido desde el mismo momento de su declaración como urbanizable... aunque por supuesto no lo estuviera). Y como es bien sabido, en el régimen español las plusvalías son apropiables por el propietario del suelo. Con estos mimbres, resultados y consecuencias son fáciles de imaginar (vid. entre otros Burriel, 2008; Gaja, 2014; Romero, 2010).

Se había asumido que un mayor crecimiento económico (de este tenor)² genera mejor calidad de vida. Si en época franquista este crecimiento urbano, y económico, se hacía

¹ El neoliberalismo, tal y como plantea Harvey (2005), debe ser entendido como un proyecto político de las clases dominantes a la búsqueda de la restauración de las condiciones de acumulación de capital.

² lo que ya se sabía hacer en España desde años muy atrás; piénsese por ejemplo en las conflictivas relaciones existente por ejemplo entre la primera Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/56, pensada para la facilitar la producción de viviendas necesarias mediante la creación del Ministerio de Vivienda que se crearía un año

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

fuera de la legalidad, en democracia, éste se legaliza mediante la (des)regulación que le dará amparo. En este sentido, cuando la prioridad de un gobierno local es priorizar los beneficios económicos, los objetivos por alcanzar condiciones e igualdad social, económica y ambiental han quedado al margen, o al menos en un segundo plano. En lo social en tanto estos beneficios se darían, se piensa, por añadidura como consecuencia del crecimiento (un discurso que la población llega a hacer suyo fácilmente); en lo ambiental en tanto el fin (desarrollo) justifica los medios (no parece que haga falta insistir más en este argumento; lo acaecido en los últimos ejemplos en Brasil nos sirve de brillante y lacerante ejemplo reciente). En lo que nos atañe, y centrándonos en los procesos urbanos, cuando el objetivo prioritario de la política urbana es convertir la ciudad en una máquina de generar dinero, la tendencia directa ha sido la desregulación del planeamiento que derribe cualquier obstáculo al crecimiento y los consumos intensivos de suelo. Todo ello ha derivado en el caso valenciano en un modelo territorial ambientalmente insostenible, financieramente en un endeudamiento público sin precedentes, económicamente en una crisis feroz al haber aniquilado la construcción otras opciones de desarrollo (como si de la historia del rey Midas se tratara, que convirtiéndolo todo en oro acaba muriendo por inanición) y una mayor pobreza social. La coincidencia temporal de las políticas de privatización y recortes en numerosos servicios públicos, educación, sanidad, transporte, etc., con el deterioro del mercado laboral, no ha hecho sino agravar todavía más la desigualdad urbana (Díaz Orueta, 2013). El mercado inmobiliario ha generado la formación de grandes burbujas que al estallar, afectan muy negativamente a amplios sectores de población, aunque han enriquecido a minorías muy concretas que han deslocalizado el capital. O bien lo han congelado o enterrado en compras de suelo que, latentemente, espera una hipotética reactivación del negocio por simple economía política, por la fuerza que otorgan los hechos consumados, que obligan a seguir huyendo hacia adelante en la misma dirección. En el caso valenciano esta irreversibilidad también se produce, si bien parecen haberse encontrado vías originales, alternativas, si bien parece que el resultado sigue queriendo ser el mismo: utilización de emblemas como el edificio 'Veles et vents' en el puerto de Valencia, vestigio de los fastos de la 'America's Cup' para un uso menos glamuroso que pretendía convertirlo en espacio de acogida para refugiados Sirios (lo que nunca se llegó a producir por el celo de competencia que constitucionalmente corresponde al Gobierno de España); todo el complejo de La Marina Real, también en el puerto, para promoción turística hotelera

después) y la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 1963, que literalmente le pasaba por encima, permitiendo desarrollos fuera de las áreas previstas.

(como en origen) en combinación con nuevos espacios abiertos a la innovación social; rehabilitación urbana de barrios como los de El Cabanyal y el de Ruzafa desde la propia iniciativa ciudadana. Con el apoyo de fondos públicos, como Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible que cuenta con financiación de la UE en el caso de El Cabañal (lo que lo convierte en la nueva perla de la ciudad de Valencia; Farinós, 2016) en lugar de la especulación privada con soporte público. Como lo fueran el proyecto de ampliación de la Av. Blasco Ibáñez hasta el mar, pasando por encima del barrio Cabanyal-Cañameral, o el Parque Central (megaproyecto de reconversión urbana en los suelos abandonados de la Estación del Norte, la estación de tren de la ciudad, y alrededores)hasta conectar en dirección Este con el citado barrio de Ruzafa (vid. Del Romero y Lara, 2015), que ha experimentado un interesante proceso de reactivación (con algunas quejas por gentrificación) en los últimos años.

La gentrificación (vid. Lees et al., 2008; Slater, 2012) es manifestación de esta desigualdad socio-espacial, no exclusiva de la ciudad neoliberal. El concepto surge en Gran Bretaña. Ruth Glass en el año 1964 la definió como el proceso por el cual la alta burguesía urbana (la '*urban gentry*') ocupaba y transformaba barrios pertenecientes a la clase trabajadora. Si extrapolamos dicho concepto a la situación actual, podríamos generalizarla a cualquier grupo con recursos superiores que consiguen sustituir a las comunidades locales de un espacio determinado (para un análisis de la situación en España y Latinoamérica vid. Janoschka et al., 2013). En algunos casos estos procesos tienen efectos positivos, al procurar renovación y facilitar la innovación y el cambio social (a mejor, por ejemplo mediante el rejuvenecimiento, la multiculturalidad, la mejor del nivel educativo y cosmopolitismo... más dudoso en el caso del sentimiento comunitario tradicional). En otros sin embargo suponen la expulsión o la destrucción de las comunidades locales. Valgan como ejemplo de esta situación, y los enconados conflictos que genera, la situación de algunos barrios de la ciudad de Barcelona donde los pisos turísticos para visitantes han acabado con la vida de barrio y convierten ciertas partes de la ciudad en parques turísticos, con los peligros actuales y vulnerabilidades futuras que ello supone. También situaciones como la bien conocida isla de Ibiza, donde los déficits de profesionales públicos como profesores, médicos o policías empiezan a ser preocupantes ante la imposibilidad de poder hacer compatible su nivel de ingresos con el precio de los alquileres por la elevada demanda turística.

En estas situaciones, la calidad de vida urbana se convierte en otra mercancía que es posible comprar por parte de quienes tienen recursos suficientes, pero inaccesibles para los que no. El turismo, las actividades culturales y basadas en el conocimiento,

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

así como el continuo recurso a la economía del espectáculo y de los grandes eventos, se han convertido en aspectos primordiales de la nueva economía política urbana (Díaz Orueta, 2013,). Esta nueva situación, combinada con la crisis económica, social y cultural, ha dado lugar a nuevas formas de resistencia y resiliencia urbanas. Algunos autores interpretan estas formas directas de compromiso (activismo) ciudadano como resultado del déficit democrático producido por un debilitamiento de las instituciones liberales democráticas (Cornwall, 2003); por un debilitamiento de la propia democracia, que a partir de ahora pasa a reivindicarse abiertamente al grito de “¡Democracia real ya!” (Farinós, 2014).

Este compromiso por parte de la ciudadanía, que ahora quiere participar activamente para influir sobre procesos y cambios en el espacio que habita, ha generado movimientos como el 15M o NIMBY. Estos movimientos tienen en común el compromiso activo de los ciudadanos en la producción y control de la ciudad. Las ciudades han sido y son espacios privilegiados de cambio y transformación, y en ellas se experimentan nuevas formas de relación y de convivencia, avanzando hacia lo que podríamos denominar nuevos formatos de ciudadanía (Subirats, Varés, 2014). Estos nuevos formatos de ciudadanía están enmarcados dentro del marco teórico de la “Do-ocracia”, donde los ciudadanos han cambiado su rol tradicional, pasando de la protesta a la propuesta.

El término ‘Do-ocracy’, tal y como afirma (Wijdeven, 2012) está dentro del contexto en el que los ciudadanos activos desean contribuir en el ámbito público participando directamente, sin intermediarios, ni siquiera la propia administración. En cierto sentido recuerda por tanto, desde el otro extremo, a cierto urbanismo orgánico; sólo que en este caso, y desde el punto de vista occidental, se ocupa de la rehabilitación y re-uso de espacio producido y abandonado (‘brownfields’ y otros), a diferencia de lo que sucede con la ciudad informal que se genera ‘ex novo’ ante las insuficiencias e incapacidad de control por parte de la gobernación.

Esta nueva forma de institucionalidad supone un cambio tanto en el rol como en las relaciones entre la administración local y el ciudadano. El ciudadano está tomando cada vez más un mayor protagonismo en el desarrollo de las políticas urbanas en muchas ciudades europeas, mostrando algunos principios que ya se recogían en la teoría de la planificación colaborativa de Patsy Healey. Ante esta nueva demanda de participación, muchos gobiernos se enfrentan al reto de implementar procesos participativos que supongan un mayor control democrático sobre la producción y uso

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

del espacio urbano con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Estas nuevas formas de planificación urbana podrían encaminarse siguiendo los principios de la planificación comunitaria. Cabe observar, sin embargo, que en el caso valenciano las instituciones de gobierno (el local de la ciudad y el autonómico de la Comunidad Autónoma) han tratado de recuperar su protagonismo (desde un punto de vista neo-institucional) al tratar de promover rehabilitaciones y reconduciendo nuevos usos, innovando y/o recuperando usos tradicionales, revisitados y con potencial, como sucede en el caso de la Huerta en el área metropolitana de Valencia, tal y como tratamos en otra de las comunicaciones presentadas a este V RIDOT.

En la presente, se ha seleccionado la ciudad de Valencia como caso de estudio, ya que en él convergen una serie de factores (cambio de signo político y una nueva estructura política) que han propiciado un cambio radical en las políticas urbanas con respecto a la situación vivida en el pasado reciente de prolongado gobierno conservadora lo largo de más de dos décadas. El objetivo de la comunicación es analizar cómo se está produciendo este cambio y las consecuencias que se derivan del mismo. Para ello, se ha tomado como referencia el casco histórico la ciudad de Valencia (“Ciutat Vella”), una iniciativa de rehabilitación que ya cuenta con una muy dilatada experiencia que se remonta a la década de los años 1980, y que continuó con diversas fases del Plan RIVA de la antigua iniciativa Urban de la UE desde los 1990 (vid. Burriel, 2000 y Ros y Alcaide, 1998), con el objetivo de mostrar la situación en la que se encuentra en la actualidad y la problemática que supone para el nuevo gobierno.

Nuevo contexto socio-político en la ciudad de Valencia.

Tras las elecciones del 24 de mayo parece haberse abierto un nuevo panorama político en la ciudad de Valencia y en el gobierno de la Comunitat Valenciana. Se han alcanzado acuerdos entre los diferentes partidos progresistas del arco parlamentario regional, las Cortes Valencianas: (Partido Socialista del País Valenciano –PSPV-, Compromís –de carácter nacionalista- y Podemos). Nos vamos a centrar en la escala local, en el gobierno de la ciudad. En este caso, nos encontramos ante un cambio radical en cuanto a la estructura de gobierno, pasando de un gobierno monocolor del Partido Popular (PP –que gobernó ininterrumpidamente de 1993-2015) a un gobierno tripartito desde entonces. Los tres partidos que conforman el gobierno de la ciudad (PSPV, Compromís y Podemos) tienen asignadas diferentes concejalías en función de











Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

los escaños obtenidos y del acuerdo de gobierno para la legislatura al que llegaron (el llamado ‘Pacto de la Nau’).

El alcalde es quien define el número, la denominación y las competencias de cada área de gobierno. La jefatura superior de cada área corresponde a un coordinador general que será el encargado de dirigir, planificar y definir los objetivos de la misma. En un nivel inmediatamente inferior se encuentran los concejales respectivos de cada concejalía concreta que forma parte del área de gobierno.

Áreas y concejalías se encuentran organizadas tal y como se muestra en la fig. N°1.

Fig. N°1: Distribución de áreas y concejalías.

EQUIPO DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA				ÁREA	CONCEJALÍA DELEGADA	PARTIDO	CONCEJAL	
ALCALDÍA  Joan Ribó <i>Compromís</i>	Coordinación jurídica	<i>Compromís</i>		DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA  Vicent Sarrà <i>PSPV</i>	Gestión de obras de infraestruc.	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà	
	Hacienda	<i>PSPV</i>	Ramón Vilar		Gestión de patrimonio municipal	<i>VALC</i>	Maria Oliver	
	Inspección general de servicios	<i>Compromís</i>			Mantenimiento de infraestruc.	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà	
	Relaciones con los medios	<i>Compromís</i>			Planificación y gestión urbana	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà	
DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE  Joan Calabuig <i>PSPV</i>	Agricultura, huerta y pedanías	<i>Compromís</i>	Consol Castillo	GOBIERNO INTERIOR  Sergi Campillo <i>Compromís</i>	Vivienda	<i>VALC</i>	Maria Oliver	
	Comercio	<i>Compromís</i>	Carlos Gallana		Administración electrónica	<i>Compromís</i>	Pere Fuset	
	Emprendimiento	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig		Licencias y ocupación vía pública	<i>Compromís</i>	Carlos Gallana	
	Formación y empleo	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig		Contratación	<i>Compromís</i>	Sergi Campillo	
PARTICIPACIÓN, DERECHOS E INN. DEMOCRÁTICA  Jordi Peris <i>Valencia en Comú</i>	Turismo	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig	JUVENTUD, ED. Y DEPORTES  Maria Oliver <i>Valencia en Comú</i>	Personal	<i>Compromís</i>	Sergi Campillo	
	Igualdad	<i>Compromís</i>	Isa Lozano		Servicios técnicos centrales	<i>Compromís</i>	Sergi Campillo	
	Inform. y defensa ciudadana	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig		MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO  Pilar Soriano <i>Compromís</i>	Bienestar animal	<i>Compromís</i>	Gloria Tello
	Inovac. y gestión conocimiento	<i>VALC</i>	Jordi Peris			Calidad ambiental	<i>VALC</i>	Jordi Peris
CULTURA  Gloria Tello <i>Compromís</i>	Part. ciudadana y acción vecinal	<i>VALC</i>	Jordi Peris	DESARROLLO HUMANO  Consol Castillo <i>Compromís</i>	Cementerios	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano	
	Transparencia y Gobierno abierto	<i>VALC</i>	Berto Jaramillo		Ciclo integral del agua	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà	
	Acción cultural	<i>VALC</i>	Maria Oliver		Conservación de áreas naturales	<i>Compromís</i>	Sergi Campillo	
	Cultura popular y fiestas	<i>Compromís</i>	Pere Fuset		Energías renovables	<i>VALC</i>	Jordi Peris	
DESARROLLO HUMANO  Consol Castillo <i>Compromís</i>	Patrimonio y recursos culturales	<i>Compromís</i>	Gloria Tello	PROTECCIÓN CIUDADANA  Sandra Gómez <i>PSPV</i>	Conservación de residuos sólidos	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano	
	Cooperación al desarrollo	<i>VALC</i>	Berto Jaramillo		Parques y jardines	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano	
	Inserción socio-laboral	<i>Compromís</i>	Isa Lozano		Playas	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano	
	Personas mayores	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig		MOVILIDAD  Giuseppe Grezzi <i>Compromís</i>	Bomberos	<i>PSPV</i>	Sandra Gómez
Salud y salud	<i>PSPV</i>	Maite Girau	Policia	<i>PSPV</i>		Sandra Gómez		
MOVILIDAD  Giuseppe Grezzi <i>Compromís</i>	Servicios sociales	<i>Compromís</i>	Consol Castillo	Protección Civil	<i>PSPV</i>	Sandra Gómez		
	Espacio público y movilidad	<i>Compromís</i>	Giuseppe Grezzi					
	Infraestruct. transporte público	<i>Compromís</i>	Giuseppe Grezzi					

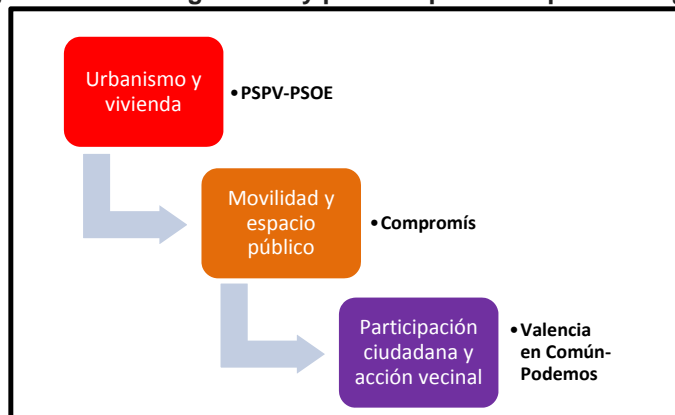
Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

Tal y como puede observarse en la imagen, el gobierno está constituido por diez áreas, junto con la alcaldía. Casi todas las áreas están formadas por una combinación de varios de los partidos que constituyen el gobierno municipal, a excepción del área de gobierno interior, área de espacio público y área de protección ciudadana. Precisamente, una de las áreas que más polémica ha generado a la hora de tomar decisiones que afectan a otras áreas del gobierno, ha sido la de movilidad (monocolor). El impacto de la medida que se pretendía aplicar (prohibición de aparcar en el carril bus durante la noche) tiene impactos no sólo a efectos de la ciudad de Valencia sino en toda su área metropolitana, cosa que no se ha tenido en cuenta a la hora de plantear dicha medida. La reacción por parte del resto de socios de gobierno no se hizo esperar y fue reacia. No obstante, tras varias reuniones mantenidas se optó por aplicar la polémica medida. En este sentido, cabe destacar que el origen de

conflicto en muchas ocasiones no es la medida sino cómo se aplica. Independientemente del consenso alcanzado, antes de implantar una política sería necesario evaluar los impactos de la misma tanto a nivel de escala como de contenido. Actualmente, no existe ningún órgano de evaluación de las políticas públicas en el País Valenciano; como sí ocurre en Cataluña (Instituto Catalán de evaluación de políticas públicas).

En cuanto a las áreas y competencias asignadas a cada una de ellas, llama la atención la inexistencia de un órgano de coordinación entre ellas. Existe una coordinación dentro de cada área pero no existe en el organigrama ningún órgano que coordine todas las actuaciones previstas en cada una de las áreas; lo que en teoría corresponde al equipo de gobierno y al alcalde-presidente (en lo político). Además de la inexistencia del citado órgano técnico, las competencias asignadas a cada una de ellas están distribuidas sin tener en cuenta las interrelaciones de unas sobre las otras. Concretamente las tres áreas que deberían estar integradas de alguna manera o tener una coordinación directa entre ellas están separadas como áreas diferentes y además se encuentran dirigidas por partidos políticos diferentes; un motivo por el que la existencia de una estrategia común para poder lograr el modelo de ciudad previsto parece todo un reto.

Fig. N°2: Áreas de gobierno y partidos políticos que las dirigen



Fuente: Elaboración propia

Atendiendo a las tres dimensiones asociadas al espacio público (jurídica, urbanística y socio cultural), este espacio no puede ser gestionado de manera independiente en lo referente a las actuaciones llevadas a cabo desde el área de urbanismo y el área de participación ciudadana. Respecto de su dimensión jurídica, es un espacio sometido a una determinada regulación por parte de la administración que asegure el uso colectivo, condiciones de utilización y desarrollo de actividades. En cuanto a su

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

dimensión urbanística, en relación a su calificación como público, es un espacio reservado para la construcción de equipamiento público destinado al interés general. Por último, respecto de su dimensión socio-cultural, es un espacio de identificación entre las personas y de expresión comunitaria. Por tanto, se deben tener en cuenta estas tres dimensiones del espacio de forma conjunta a la hora de planificar. En los casos que se han producido acciones excesivamente funcionalistas, asignando usos muy específicos o se han prohibido determinadas actividades, se han originado espacios públicos vacíos, sin uso. Por tanto, y de nuevo, es necesario planificar los usos del espacio en sus tres dimensiones: como dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad (Borja, 2010).

A rasgos generales, se pueden establecer cuatro puntos débiles en la estructura organizativa del gobierno municipal:

- Ausencia de un órgano de coordinación entre las diferentes áreas.
- Separación en diferentes áreas de materias que son interdependientes, sin que se haya establecido ningún órgano de coordinación entre ellas.
- Falta de un estrategia pactada sobre el modelo de ciudad deseado.
- Inexistencia de mecanismos que permitan la evaluación de las políticas públicas previa implantación de las mismas, tanto en su vertiente vertical (efectos sobre las diferentes escalas) como horizontal (efectos para el resto de áreas de gobierno).

En este contexto, nos encontramos con un medio urbano que sufre las consecuencias de las políticas neoliberales aplicadas por gobiernos anteriores; tales como el consumo intensivo del suelo, gentrificación, desigualdad social generada por una falta de intervención del gobierno local dejando en manos del libre mercado su distribución, etc. Ante esta situación, se han dado algunos pasos con el objetivo de cambiar esta situación y tratar de dirigirla más hacia una planificación comunitaria (que esté basada en un conjunto de prácticas que involucren a la población mediante su participación en la planificación urbana y territorial). Concretamente se ha desarrollado un modelo de presupuestos participativos denominado “*decidim València*” (“decidamos Valencia”). La filosofía de este modelo se basa en los presupuestos participativos desarrollados en Porto Alegre en el año 1988. El presupuesto participativo es una herramienta de planificación comunal que promueve la participación ciudadana y se enmarca dentro de la Democracia Participativa (Páres, 2009.), cuyo principal objetivo es entregar

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

poder de decisión a la ciudadanía. Este poder permite al ciudadano proponer los proyectos, priorizar y posteriormente votar aquellos proyectos más factibles y convenientes para la comunidad. Como efectos positivos dentro de la implantación de estos procesos destacan:

- La creciente participación de la sociedad civil activa.
- La mejora en la distribución eficiente de los recursos.

La inclusión del ciudadano en este tipo de procesos permite romper en cierta medida los acuerdos de colaboración establecidos entre el gobierno local y los agentes privados, dándole al ciudadano la oportunidad de participar en cómo deben ser distribuidos los recursos municipales. Este proceso abre una nueva incógnita: la repercusión sobre el resto de políticas públicas previstas que tienen las actuaciones seleccionadas.

La experiencia de 'Ciutat Vella'.

La Ciutat Vella de València comprende el territorio intramuros medievales cristianos. Esta muralla construida en el siglo XIV, abrazaba el perímetro de la anterior islámica edificada en el siglo XI y arrabales que la rodeaban. En los años sesenta del siglo XIX se decide su derribo, salvándose exclusivamente los portales (las llamadas 'Torres') de Serrans y Quart, se mantuvieron en pie por estar dedicadas en ese momento como prisión (Montesinos, 2017).

Durante la segunda mitad de nuestro siglo, el abandono en el centro histórico de la Ciutat Vella ha producido un acelerado proceso de degradación urbana, social, ambiental y económica. Ante esta situación, en 1992, el ayuntamiento de la ciudad y el gobierno regional suscribieron un convenio de intervención conjunta para el desarrollo del Plan Integral de Rehabilitación de Valencia (Plan RIVA). Los objetivos del plan RIVA eran los siguientes:

- Revitalizar el Centro Histórico.
- Mantener la población que habita en el Centro Histórico y atraer nuevos habitantes.
- Obtener la recalificación urbanística y la creación de servicios sociales, culturales y educativos, centrándose en las zonas más degradadas y marginales de la ciudad.
- Conseguir que en la intervención participen los distintos agentes sociales.

Ejecutar una intervención pública de calidad, que sirva de referencia a la intervención privada.

Para desarrollar dichos objetivos, el 14 de septiembre de 1992, el gobierno de la Generalitat Valenciana promulgó el *Decreto 158*, por el que se declaraba Área de Rehabilitación Urbana a Ciutat Vella, con la creación de la Oficina Riva-Ciutat Vella como instrumento gestor.

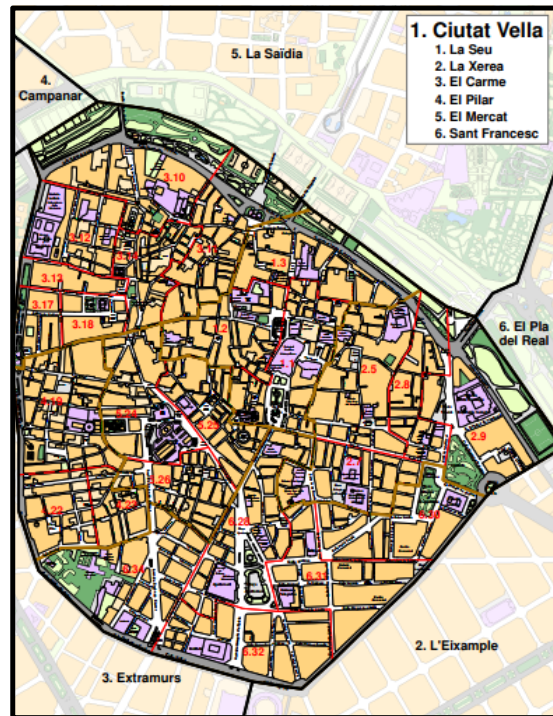
Las actuaciones directas sobre la Ciutat Vella estaban previstas en Unidades de Actuación. Una de las unidades de actuación previstas era el plan de la muralla del barrio del Carmen. El nombre del mismo plan es considerado como un error ya que como resalta Josep Montesinos no abarca todo el perímetro de la muralla islámica y no plantea un Plan Director para su conjunto. La no existencia de un Plan General de la Muralla del siglo XI ha supuesto que en ocasiones los restos se han podido mantener e integrar dentro de actividades comerciales (tiendas, hoteles). En otras los planes plantean la expropiación de las viviendas particulares y el derribo de los edificios para la posterior construcción de equipamientos (es el caso de la muralla en el Carmen) (Montesinos, 2017). En 2003 aparece la noticia del desarrollo del plan de la muralla. Dicha noticia, genera optimismo a los vecinos y vecinas del barrio del Carmen. No obstante, cuando se estudian en detalle los objetivos del plan surgen muchas discrepancias, al entrar en contradicción con muchos de los objetivos recogidos en el plan RIVA. Tras el intento de una moción en el Ayuntamiento se propone la redacción de un nuevo texto con participación vecinal. Este punto coincide con el cambio de Dirección General de Arquitectura y se propone un análisis de las diferentes unidades de actuación con los residentes. El plan se publica en 2006. A día de hoy, no se ha llevado a cabo ninguna actuación, habiéndose acrecentado la pérdida de población.

Ante esta problemática, la asociación de vecinos y vecinas de la Ciutat Vella, junto a otros colectivos, publicaron el 25 de julio el manifiesto “la ciutat que volem” (la ciudad que queremos)³. Uno de los ejes fundamentales de dicho manifiesto es la propuesta de participación de los residentes en todo el conjunto de la Ciutat Vella. Está constituido por cinco barrios (ver figura N° 3) en los cuales se desarrollaron de forma segmentada y parcial actuaciones y proyectos individuales de pequeña escala

³ El manifiesto lo firmaban las siguientes asociaciones: Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de Ciutat Vella, Plataforma de la Muralla, Asociación de vecinos del Barrio del Carmen, Associació de veïns i comerciants Amics del Carme, Associació de veïns Velluters, Asociación Cultural Atzucat, Asociación de Artesanos Laborart, Germania del barri del Mercat, Asociación de Vecinos Afectados por la modificación del PEPRI en el barrio del Carmen (PEPRI: PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y REFORMA INTERIOR).

(puntuales) como estrategia de actuación habitual en el pasado; pero no existe un plan para el conjunto de la ciudad histórica. La división, segmentación desconexa, por barrios es considerada como un problema a la hora de resolver la problemática existente en el conjunto del centro histórico, al entender que descontextualiza y resta perspectiva, e importancia, a los problemas existentes en el conjunto del área (incumplimiento en los desarrollos previstos, solares sin edificar, reducción de espacio público, deterioro de edificaciones, gentrificación y subida de precios, falta de una política de rehabilitación eficiente para la población tradicional residente...). Se reclama una actuación para el conjunto de la Ciutat Vella en la que se recojan una serie de propuestas y actuaciones que se realicen en el distrito con el objetivo de poder mantenerlo vivo, desde un punto de vista de la comunidad y no del visitante (algo que recuerda, a otra escala pero con el mismo tono, los conocidos problemas de la ciudad de Barcelona) (vid. Torres y Hernández, 2013).

Fig. N° 3. Barrios de Ciutat Vella.



A continuación, se describe la problemática compartida por los cinco barrios que conforman el casco histórico:

- Problema de vacío demográfico con el envejecimiento de la población y marcha de la población residente

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

- Perdida del comercio de proximidad
- Ausencia de zonas verdes
- Solares abandonados como consecuencia de la crisis
- Carencia de equipamientos públicos
- Perdida de la identidad del barrio como consecuencia de la turistificación del mismo
- Colonización de apartamentos turísticos
- Zonas acústicamente saturadas ligadas a las licencias de bares, restaurantes, etc.
- Conflictos de movilidad

Ante dicha situación, el gobierno municipal está desarrollando una serie de planes con el objetivo de resolver la problemática existente .A continuación, se detallan los planes que se están desarrollando en la actualidad en el barrio de Ciutat Vella, así como el color del partido político que los está desarrollando:

- Plan de movilidad (Compromís)
- Proceso participativo del PEP(Plan de especial protección de la Ciutat Vella) (PSPV)
- Presupuestos participativos (Decidim Valencia) (València en Comú. Podemos)
- Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PSPV)

Formalmente no existe ningún órgano que regule la coordinación entre los diferentes planes que están teniendo lugar en el mismo distrito. No obstante, tal y como recoge la filosofía del PEP (Plan Especial de Protección), el plan pretende generar un documento aglutinador de todas las iniciativas y estrategias que se encuentran en marcha y las que se planteen para el futuro a corto o largo plazo, respecto de la calidad del tejido residencial, la calidad y sostenibilidad del espacio libre, el paisaje urbano y la movilidad, los equipamientos, la incentivación de las actividades económicas y el mantenimiento del valor cultural y patrimonial del ámbito de Ciutat Vella. A diferencia de los planes establecidos anteriormente, dicho documento pretende integrar todos los aspectos que influyen en el diseño y gestión del espacio urbano.

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

No obstante, cabe preguntarse si existen actuaciones que se están realizando de manera simultánea en el mismo espacio y con diferente filosofía. El intento de construir la ciudad de abajo-arriba es un gran reto ya que supone construir un plan para el centro histórico sin tener ninguna referencia sobre qué quiere ser Valencia. ¿Es necesaria una estrategia o modelo de ciudad? ¿Debe construirse de abajo arriba o de arriba a abajo? La ciudad de Valencia se encuentra en un momento en el que poder experimentar sobre el espacio urbano el modelo o estrategia que se debe seguir. Para ello, ante todo deben mejorarse los mecanismos de coordinación existentes entre las diferentes áreas del Ayuntamiento, así como establecer mecanismos de participación efectiva que impidan la transformación del espacio urbano como simple centro de inversión especulativa (como ha habido intentos).

Los intentos de desarrollar un plan conjunto para el centro histórico (PEP) pueden caer en saco roto, tal y como pasó en la segunda reformulación del plan de la muralla. Para evitar esto, es necesaria una visión largoplacista de la ciudad de Valencia, y que la problemática existente detectada mejor que nadie por la población residente sea establecida como una prioridad de actuación, independientemente del color político que haya realizado el plan. El desarrollo del PEP es una buena oportunidad para definir una estrategia a seguir en la Ciutat Vella, pero necesita establecer mecanismos de coordinación con todas las áreas del Ayuntamiento y contar con la colaboración de todos los actores implicados en el proceso. Dentro de este plan destacan tres factores fundamentales que condicionaran su éxito o fracaso:

- la Voluntad política
- la Participación ciudadana
- la Coordinación

La voluntad política existe y es firme en el intento de resolver la problemática realizando un plan conjunto para la Ciutat Vella. El equipo ha desarrollado un plan con participación ciudadana ex-ante de manera que se obtuviera un diagnóstico lo más preciso antes de elaborar el plan. La participación previa es un elemento innovador en el desarrollo de planes urbanísticos; falta por ver la acogida que ha tenido en cuanto a % de participación y acierto en la problemática común. El tercer elemento, la coordinación, es clave para darle coherencia a todas las actuaciones que se realicen en el distrito. No se deben perder de vista las posibilidades que ofrece la escala local para el desarrollo de políticas innovadoras, que pueden ser transferibles a otros niveles o territorios. De este modo, para poder evaluar si estas políticas son

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

transferibles es necesario evaluar su efectividad en cuanto a cumplimiento de objetivos, su transversalidad (en la medida que beneficie a los actores implicados) y que la transferencia no sea únicamente territorial sino también social. Volviendo a Harvey en su máxima de reclamar el derecho a la ciudad, si dentro de la lógica se puede atribuir la producción del espacio urbano a intereses económicos, también se puede reivindicar el derecho a controlar estos mecanismos por parte de la ciudadanía. En este sentido, tal y como Henri Lefebvre planteaba hace cincuenta años; la revolución será urbana, o no será. Los hechos vienen a demostrar que, con todo, los procesos de avance, empoderando a la población y cambiando las rutinas de la administración, son lentos y no resultan una tarea fácil, a pesar de que exista una nueva voluntad política. Cultura territorial, profesionales y técnicos preparados y políticos capaces resulta una combinación muy exigente difícil de cumplir de una forma tan solo improvisada. Con todo, es evidente que la situación del urbanismo valenciano ha cambiado... está por ver si los efectos acaban siendo reales para la ciudadanía más expectante. Si el efecto demostración puede contribuir a una espiral ascendente; un nuevo fracaso a la desafección y a dejar, de nuevo, campo expedito para las viejas y bien conocidas formas de 'hacer' ciudad.

Referencias bibliográficas:

- BORJA, J. (2010). La ciudad conquistada. Madrid: Alianza Editorial.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/383.htm>
- BURRIEL DE O., E.L. (2000). Claves de la rehabilitación urbana: El caso del centro histórico de Valencia. Cuadernos de Geografía 67-68: 329-350.
- CORNWALL, A. (2004). New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation. IDS Bulletin Vol.35, issue 2, pag 1-10.
- DÍAZ ORUETA, Fernando (2013). Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial. Quid 16 N°3 (7- 16).
- DEL ROMERO, L. y LARA, L. (2015). De barrio-problema a barrio de moda: gentrificación comercial en Russa-fa, El “Soho” valenciano. En revista Anales de Geografía de la Universidad Complutense 35(1), 187-212.
- FARINÓS, J. (2014). Ciudadanos, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable. En J.L. Sahuquillo y J. Martín Cubas (eds.) *La era de la #Política2.0*. Valencia, Ediciones Casas-AVAPOL, 24-34.
- FARINÓS, J. (2016). La dimensión territorial de la Política de Cohesión de la UE. Las EDUSI como posible ejemplo de una renovada planificación territorial estratégica. Conferencia impartida en el Acto anual de comunicación sobre Política Regional y Fondos Europeos”, *Mesa redonda sobre Desarrollo Urbano, Sostenible e Integrador*. Madrid 24 y 25 de noviembre.
- GAJA I DÍAZ, F. (2015). Reparar los impactos de la burbuja constructora. En Scripta Nova 517 (2015) 1-37.
- HARVEY, David (2013). Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana, España, Akal pensamiento crítico.
- HEALY, P. (1996). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres: Macmillan.

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

JANOSCHKA, M.; SEQUERA, J. y SALINAS, L. (2013). Gentrification in Spain and Latin America- a critical dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*. DOI:10.1111/1468-2427.12030

LEES, L.; SLATER, T. Y WYLY, E. (2008). *Gentrification*. Routledge: New York.

LEFEBVRE, H (1974). *La Production de l'espace*. Anthropos, París.

MONTESINOS, J. (2017). Ciudad, patrimonio y gentrificación. Hacia una casuística significativa con el mal llamado Plan de la Muralla. Valencia, UV (inédito).

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 17-46.

ROS PASTOR, A. y ALCAIDE BLANQUER, C. (1998). La imagen de Ciutat Vella. En Ros Pastor, A. y Alcaide Blanquer, C. 5 años de intervenciones en Ciutat Vella: 1992-1997. Valencia, Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Conselleria d'Obres Públiques, RIVA, 107-130. Valencia.

SLATER, T. (2012). Missing Marcuse: on gentrification and displacement. In: Brenner, Marcuse and Mayer (Ed.): *Cities for people, not for profit*. Chippenham (UK): Routledge

SUBIRATS, J., & G., Á. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria editorial.

TORRES, F. y HERNÁNDEZ, G.M. (2013). Estar en el mapa tenía un precio. El centro histórico popular en la Valencia glocalizada. Los barrios de El Mercat y El Carme. En Cucó, J. (Ed.): *Metamorfosis urbanas: ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.

VERHOEVEN, I., METZE, T., & WIJDEVEN, T. (2014). Do-ocracys democratic anchorage. *42nd ECPR Joint Universidad de Salamanca*.

Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

A Challenge for Land-Use Planning: Sustainable Management of Cargo Mobility in Productive Oasis Circuits

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero

marianagaldeano@conicet.gov.ar, mirta_r06@yahoo.com.ar

Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat – Facultad d Arquitectura Urbanismo y Diseño – UNSJ

Resumen

Ante el fuerte crecimiento poblacional actual, procesos de urbanización y exigencias de mercado no podemos considerar que las consecuencias que se derivan de sistemas de transporte mal planificados y desregularizados sean sólo económicas. El impacto del sistema de transporte colapsado actual refuerza el consumo energético, el impacto ambiental, las exclusiones socio espaciales, deteriora la calidad de vida, incrementa la accidentalidad, las pérdidas de espacio para los peatones y el deterioro del espacio público.

Las políticas de suelo y las políticas de transporte son una clave para desarrollo territorial. No son suficientes diagnósticos y estudios sobre gestión de la demanda de movilidad, ya que es el Estado el que debiera definir el perfil territorial, energético, económico y social de dichos modelos de transporte y determinar el impacto de la expansión económica y el desarrollo productivo en los circuitos de distribución y consumo, para la promoción y priorización de los medios de transporte más adecuados en cada caso.

El trabajo presenta un análisis crítico y una reflexión ante la crisis de los sistemas de transporte, a través de la identificación de organismos estatales con jurisdicción en el sector y los programas vigentes en materia de planificación. Se parte de la consideración de la complejidad sistémica del transporte de bienes y personas, que pone en evidencia la necesidad de un enfoque integral que considere todos los actores del sistema territorial y permanezca atento a las dinámicas de la comunidad, del territorio, del mercado y de los sistemas productivos. La ausencia de políticas y la planificación a corto plazo continúan incrementando exponencialmente las necesidades de desplazamiento de personas y bienes, los costos logísticos en los circuitos de consumo y el impacto ambiental por el consumo de combustibles fósiles.

Como resultado se identifican aspectos que se consideran fundamentales a revisar por las instituciones a cargo de la planificación, gestión, administración y regulación de los sistemas de transporte.

Palabras Claves: movilidad, circuitos productivos, desarrollo, dinámicas territoriales, políticas

Abstract

Given the current strong population growth, urbanization processes, and market demands, it cannot be considered that the consequences derived from poorly planned and deregulated transport systems are only economic. The impact of the current collapsed transport system reinforces energy consumption, environmental impact, socio-spatial exclusions, deteriorates the quality of life, increases the accident rate, the loss of space for pedestrians, and the deterioration of public space.

Soil and transport policies are a key to territorial development. There are not enough diagnoses and studies on mobility demand management, since it is the State that should define the territorial, energy, economic, and social profile of these transport models, and determine the impact of economic expansion and productive development on distribution and consumption circuits for the promotion and prioritization of the most appropriate means of transport in each case.

This work presents a critical analysis and consideration on the crisis of transport systems through the identification of state agencies with jurisdiction over the sector, and current programs in planning. We begin with the consideration of the systemic complexity of the transport of goods and people, which highlights the need for an integral approach that considers all the actors of the territorial system and remains attentive to the dynamics of the community, territory, market, and of the productive systems. The absence of policies and short-term planning continue to exponentially increase the needs for the displacement of people and goods, the logistics costs in consumer circuits, and the environmental impact of fossil fuel consumption.

As a result, aspects that are considered fundamental to be reviewed by the institutions in charge of planning, management, administration, and regulation of transport systems are identified.

Key words: mobility, productive circuits, development, territorial dynamics, policies

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

La rápida urbanización en América Latina y el fenómeno de globalización no sólo provocaron el crecimiento demográfico concentrado en grandes zonas urbanas, sino también generaron procesos económicos, sociales y culturales que modificaron y definieron los sistemas territoriales, su dinámica, organización y políticas. De este modo la ciudad-mundo entra a regir las pautas de organización espacial del territorio en razón de su capacidad para generar dinámicas cada vez más competitivas y condescendientes con las leyes de mercado (Yori, 2007). Actualmente a nivel mundial son criterios de oportunidad, costos y externalidades de transporte y especialización territorial los que empiezan a determinar la localización de las actividades económicas.

Los flujos de mercancías y exigencias de consumo, las opciones multimodales y las conectividades entre los centros de producción y consumo exigen las infraestructuras de transporte en todas las escalas: local, nacional e internacional. El transporte no es un fin en sí mismo, sino una actividad que permite la efectiva realización de otras, y su demanda es percibida como derivada de las necesidades de la sociedad, producción, industria y economía. Tanto a nivel mundial como nacional la matriz modal del transporte muestra el predominio del transporte terrestre, tanto a nivel urbano (automóvil) como en el sector productivo (camión-flete), lo cual impacta directamente en la matriz energética del sector, dominada por el consumo de combustibles fósiles y su consecuente impacto ambiental en emisiones GEI. El sistema vial argentino, en particular, transporta más del 90 % de las cargas del país y prácticamente el 95 % del tráfico de pasajeros (Creceda, 2010).

Es importante conocer la evolución de los procesos que determinan la sinergia entre transporte, población, territorio y economía. Atentos a esto, es imposible no tomar en consideración el marco económico capitalista en donde están inmersas las poblaciones y los territorios y la fuerza movilizadora de capitales en cuanto a recursos, bienes y poblaciones se trata. Las distintas movilizaciones que componen al capitalismo se materializan a través de infraestructuras y medios de transporte muy particulares y concretos (Calonge Reillo, 2014).

Las nuevas formas de consumo y tercerización de la producción, han definido nuevas pautas de localización de las actividades productivas. La descentralización integrada de cadenas productivas gracias a la revolución tecnológica (TICs) y nuevas lógicas empresariales, han inducido un nuevo modelo territorial con sistemas y subsistemas urbanos diferentes a los de la Era Industrial. Si bien las infraestructuras de transporte son un factor de inversión y desarrollo económico para todos los territorios, si se

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

ponderan funciones centrales en la ciudad y grandes centros de consumo por la planificación y ejecución de obras sesgada por el interés económico y político, la periferia se condiciona y se reduce a la dependencia de los núcleos urbanos.

Todas estas transformaciones se traducen en una expansión fragmentada de la ciudad, con nuevas centralidades, multiplicación de viajes y relaciones espaciales a diferentes distancias que definen un modelo espacial y social disperso, poli céntrico y socialmente excluyente. En esta realidad el sistema de transporte y la movilidad de bienes y personas muestran muchas carencias de planificación a largo plazo y de intervención estatal por parte de los planes de OT. Estos debieran replantear el desarrollo urbano-rural de manera integral para garantizar transporte movilidad y acceso equitativo y sustentable. En la medida en que la ciudad crece, la necesidad de vincular las periferias con el centro requiere de condiciones que permitan dar interacciones a un sistema de acceso. A pesar de que ha sido considerada como urbana, en la actualidad la movilidad cotidiana y pendular no se realiza únicamente dentro de las áreas urbanizadas y dotadas de servicios (Ramírez Velázquez, 2009).

Las características del transporte y la movilidad en zonas rurales son una de las restricciones fundamentales para su desarrollo, pero los planes de OT hoy tienen la falencia de no abordar el territorio como un constructo íntegro urbano rural y en forma sistémica.

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, los estudios de transporte emprenden un nuevo proceso de renovación teórica con la inclusión de las ciencias sociales, tecnologías de telecomunicaciones como reto social y además la presencia del territorio como un elemento fundamental para conceptualizar de nuevo los desplazamientos de la población (Gutiérrez, 2010).

Una nueva forma de abordar los problemas de transporte desde un marco integral, hoy pugna por hacer equitativo el uso del sistema vial por los diferentes actores a través del concepto de movilidad. Este concepto, que fue objeto de debate central de la Sociología Urbana y de la Geografía Crítica de los años setenta comienza a dar luz a esta distinción entre transporte y movilidad que se evidencia en la literatura desde comienzos de la década pasada, aunque de una forma más bien semántica que conceptual. Incumbe el estudio del desplazamiento territorial como geografía de lugares de origen y destino de viaje (convencional del transporte), y como práctica social de desplazamiento (Guitierrez, 2012).

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

Un desafío para el ordenamiento territorial

La crisis energética del petróleo replanteó las políticas de transporte y el desarrollo sostenible comenzó a tomar protagonismo en el sector. El desarrollo, en sus distintas figuras, social, humano, orientado al transporte, sustentable, sostenible, es un tema controversial y más aún en un sector en el que tradicionalmente se ha impuesto el aspecto económico como eje estructural. El desarrollo es una categoría política, que contiene y enlaza las diversas y complejas dimensiones de lo real, sea en el plano estructural, institucional, cultural, ambiental, humano, laboral, simbólico; y lo hace de modo político, es decir, abierto a la trama de relaciones de fuerzas sociales, a los condicionantes contextuales y a los proyectos de sociedades en tensión. (Madoery, 2016).

Hablar de desarrollo sustentable en la movilidad y transporte de bienes y personas implica compatibilizar intereses económicos, políticos, sociales y ambientales. El desarrollo sostenible y la preocupación por el medio ambiente impulsó directivas de reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero y mitigación del calentamiento global por parte de gobiernos nacionales en las grandes ciudades ante el uso masivo del automóvil, el cálculo de consumo energético y la huella de carbono en el transporte de carga, la identificación de oportunidades de reducción de costos logísticos, el nivel empresarial de responsabilidad medioambiental, etc. Pero la realidad es que el sector transporte continúa regido por un modelo de crecimiento económico y modernización a través de la inversión en infraestructura, como única estrategia que no integra factores socio territoriales, energéticos y ambientales en su planificación.

Los planes de OT actualmente tienen el desafío de estimular una visión más sistémica para las políticas a largo plazo, más contextuales e integradas en la gestión de redes, que incorporen en sus procesos las acciones necesarias para superar los problemas de jurisdicción y competencia nacional, provincial y municipal en planificación de obras para que dejen de ser sólo las empresas las que toman las decisiones en torno a cómo y por dónde se movilizan las mercancías, en el caso del sector productivo, por ejemplo. Los centros de consumo siguen concentrando recursos económicos, pero las economías regionales y de escala en la periferia urbana son las que ocasionan el crecimiento y desarrollo en estos espacios, promovidos o afectadas por la intervención del estado. Si bien las actividades económicas no sólo están presentes en las grandes ciudades, en América Latina la mitad de las microrregiones concentran

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

más del 95% del empleo y, a su vez, las diez microrregiones con mayor empleo reúnen el 88% de la ocupación (CEPAL, 2015).

CEPAL publicó en 2016 un documento sobre Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional, en donde destaca que la logística y la movilidad tienen un profundo impacto en el cambio estructural necesario para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo en los países de América Latina y el Caribe. Se requieren medidas coordinadas institucionalmente que permitan fomentar medidas transversales de eficiencia y productividad al mismo tiempo que se reducen las externalidades sobre la población y el medio ambiente.

Se necesita además el estudio de criterios de inclusión social, trabajar con el reconocimiento de las diferencias y vulnerabilidades en cuanto a la movilidad de los asentamientos periféricos a centros de consumo, los cuales necesitan de la definición de instrumentos específicos para asegurar la articulación entre el sistema urbano y el rural.

Revisión de acciones nacionales

Con la instauración del concepto de movilidad en los planes de desarrollo, países como Chile, Colombia y México hacen varios años vienen abordando sus problemáticas con la formulación e implementación de planes de movilidad urbana para sus ciudades colapsadas e incapaces de frenar un crecimiento que va más allá de sus propios límites físicos.

Hasta el momento las políticas nacionales de desarrollo urbano de Argentina no hacen operativa la movilidad de forma efectiva, tal como se la plantea para la planificación integral y sustentable del territorio, razón por la cual las ciudades se han expandido con costos sociales y ambientales importantes. El desafío ahora es evitar que la elaboración tendenciosa de Planes Integrales de Movilidad se convierta en la nueva forma para alcanzar el financiamiento de infraestructuras de transporte masivo. La inversión en infraestructura no asegura la atracción de flujos sobre el territorio y su desarrollo, pero sí constituye un elemento básico para promoverlo y sostenerlo en la medida en que se articule con políticas y proyectos vinculados a las dimensiones social, económica y ambiental de cada territorio (Nozica, 2014).

Se mencionan a continuación los principales organismos con injerencia en la temática y los planes vigentes a nivel nacional en lo que respecta a movilidad y planes estratégicos de transporte. Si bien todos consideran el concepto de movilidad integral

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

en el discurso, no tienen una verdadera visión integral en los lineamientos que proponen para la implementación y ejecución de acciones.

~ *Ministerio del interior y transporte (MIYT)*

Es a nivel nacional el encargado de la planificación, ejecución y gestión de políticas y obras de transporte que conectan el país y mejoran la calidad de vida de sus habitantes.

Pero no es el único con jurisdicción sobre el sector transporte, también la tiene el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, de cuya Secretaria de Obras Públicas depende la Dirección Nacional de Vialidad, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de cuya Secretaria de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad depende la Subsecretaria de Puertos y vías navegables.

Esto da cuenta del conflicto de jurisdicciones y competencias ante la planificación y ejecución de planes de movilidad y transporte.

~ *Instituto Argentino de Transporte (IAT)*

Espacio institucional que el gobierno nacional decidió conformar en el Ministerio del Interior y Transporte, concebido para organizar los distintos niveles del estado y actores sociales a los que se les otorga carácter de miembros activos por medio de consejos.

~ *Observatorio nacional de datos de transporte ONDaT*

El Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T) de Argentina, es un centro de estudios especializado en el transporte y sus temas conexos, atendiendo a las necesidades de información sobre el sector transporte. En virtud de la dificultad de acceso a los datos, se constituye el (ONDaT), con el objeto de generar una base de datos de acceso público, confiable y que perdure en el tiempo, que sirva como fuente de referencia desde diciembre de 2004.

~ *Programa nacional de uso racional y eficiente de la energía*

A través del Decreto 140/2007 Argentina define acciones a desarrollar en diferentes ejes, uno de ellos es Transporte, donde propone diseñar un Programa Nacional de Conducción Racional, etiquetado automotor, estándares de consumo, impulsar el ahorro energético en el sector transporte y su implementación más adecuada a la distribución demográfica y a la movilidad de la región. No se dice cómo alcanzar esos objetivos.

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

~ *Plan Federal Estratégico de Transporte (IAT – MiyT)*

El PFETRA expresa los lineamientos que han sido formulados para sentar las bases que permitan la construcción de un plan que resulte operativo en un país extenso y federal como la Argentina, con una situación geográfica singular y diversas realidades. En los lineamientos generales para el Plan estratégico de transporte, publicado en 2015 y realizado por el Instituto Argentino de Transporte (IAT) y el Ministerio del Interior y Transporte de la República Argentina se destaca que el último antecedente de planificación de transporte en el país son los estudios para el Plan Nacional de Transporte a fin de los años 70.

Si bien en Argentina se ha hablado mucho de planificación estratégica se hizo muy poco al respecto. En muchos casos se confunde plan con un conjunto de proyectos y en otros el plan no es más que un mero documento (IAT, 2015).

Se hace explícita una visión integral de la movilidad de las personas y bienes, con el fin de contemplar tanto las necesidades de movimientos de la sociedad como el sistema de transporte desarrollado para satisfacerla.

El PFETRA evidencia que no se verifica una relación adecuada entre la potencialidad productiva y el sistema de transporte, porque no tiene los niveles de eficiencia requeridos para que esa producción resulte competitiva en los mercados. Ante esta realidad el movimiento de cargas hacia el interior del país y el propio comercio exterior es en general deficiente y mucho más la información disponible para realizar una correcta planificación, congruente con las crecientes demandas de los sectores productivos.

En las acciones a realizar a corto plazo se destacan: la necesidad de una valoración estratégica de la logística para el desarrollo del país y un enfoque de sostenibilidad que trascienda la esfera ambiental y trabaje en una consideración holística del progreso económico y social a largo plazo, con puntos clave como el cambio climático, contaminación y energía.

Además de acciones a realizar en el ámbito institucional y normativo, el plan expresa la necesidad de promover una ley general de transporte que fije los objetivos y principios de política pública, y destaca la necesidad de fortalecer y estimular la integración de las cadenas productivas, aprovechar las condiciones de escala y demanda de las zonas rurales para atraer la participación público-privada.

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

Si bien en estos lineamientos están presentes los conceptos de visión integral, no obstante no se ha formulado ningún proyecto que permita avanzar en la dirección propuesta.

~ *Informe final Planeamiento Estratégico del Transporte: la experiencia internacional. 2015. IAT – UNSAM*

Desarrollado en 2015 por el Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), en el marco de la elaboración del Plan Federal Estratégico de Movilidad y Transporte de la República Argentina (PFETRA), emprendido por el Instituto Argentino del Transporte.

Realizado para convocar, integrar y articular a los sectores público y privado y propiciar la investigación, la capacitación y la distribución de la información relacionada con el transporte, aborda la cuestión capital de la sustentabilidad en sentido amplio, vínculos entre planificación económica, transporte y presupuesto. Lleva a cabo análisis de los planes estratégicos de transporte de quince países especialmente seleccionados en función de principales problemas que enfrentan en el sector, la forma en que organizan la planificación del transporte y las principales líneas de política sectorial que proponen. Luego trata en forma transversal temas cruciales para extraer conclusiones relevantes para nuestro país. Se sistematiza un conjunto de reflexiones pensando en la Argentina, las cuales constituyen las enseñanzas que se extraen del análisis realizado. Se realiza un análisis comparativo de los instrumentos y recursos con los que cuentan los países seleccionados para la planificación del transporte.

El desarrollo de metodologías de evaluación y datos accesibles a todos los ámbitos de la planificación son los principales ejes identificados por todos los países para poder desarrollar sus planes en forma eficiente, permitiendo el seguimiento y alcance de los objetivos planteados.

En particular, en los países de América del Sur analizados se registra que los modelos son herramientas difíciles de sostener en el tiempo, el trabajo de campo es muy grande y todavía no se ha generalizado el desarrollo de metodologías de análisis capaces de requerir otras fuentes de datos que resulten en una forma más económica y eficiente de recolección.

~ *Plan Integral de Movilidad 2014. Ente Movilidad Rosario - Municipalidad de Rosario*

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

Rosario, es líder en transporte sustentable en Argentina. La ciudad recibió la mención honorífica del Premio al Transporte Sostenible 2013 realizado en Washington DC en el marco de la Reunión Anual de la Junta de Investigación de Transporte (TRB). El reconocimiento se debió a la priorización de la circulación del transporte público.

La Propuesta de Reordenamiento del Área Central es un documento técnico que fue presentado en Noviembre del 2013 por el Ente de la Movilidad de Rosario al Concejo Municipal que debate por temas la pertinencia de aplicación de las estrategias, y si requieren o no de alguna modificación, para luego ser aprobadas y convertidas en normas de la ciudad.

El Plan Integral de Movilidad del año 2011, es considerado un documento flexible, que marca desde su concreción una referencia en todas las iniciativas en torno a la movilidad de la ciudad y su área metropolitana tendientes a mejorar todo lo concerniente a la necesidad de contar con las instituciones y autoridades pertinentes para lograr la gestión e implementación de proyectos que requieren compromisos sostenidos y acciones coordinadas.

Se abordan, tanto a partir de diagnósticos como de propuestas, los cinco temas considerados más importantes: la infraestructura, el transporte de cargas (urbano), el transporte público, el transporte motorizado privado y el transporte no motorizado.

Cuáles son las falencias. El mito de la movilidad.

No hay directrices concretas diseñadas para las distintas realidades territoriales nacionales sobre las cuales abordar la problemática de la organización territorial de la movilidad de bienes y personas a nivel nacional, salvo la ciudad de Rosario que lidera en Argentina el trabajo urbano para movilidad sustentable.

Un profundo cambio es necesario para integrar de manera efectiva y operativa la movilidad de bienes y personas a los planes de OT como eje articulador urbano-rural tanto a nivel local, regional y nacional.

Las iniciativas y promoción de la movilidad sustentable en torno a la ciudad son las únicas evidencias a nivel nacional de este proceso de cambio necesario: incentivar el uso de modos no motorizados, públicos y masivos, campañas de concientización de conducción eficiente, estrategias de mitigación de emisiones vehiculares a través del aumento de la tasa de ocupación de los vehículos, etc. Todas estas acciones son necesarias, pero no suficientes. La periferia de la ciudad es sólo considerada para asegurar las condiciones de infraestructura y acceso a zonas productivas, para

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

atender las necesidades de consumo urbano de mercancías. Se carece de una visión sistémica, integrada, por parte tanto del estado nacional como de los gobiernos provinciales.

Sin un enfoque de investigación-acción multidisciplinar y sin información y conocimiento actualizado sobre la composición y dinámica del territorio, las planificaciones en el sector de la movilidad de cada región no podrán integrar factores energéticos, sociales y ambientales a criterios de distancia, coste económico y localización, para una cohesión territorial, económica y social que asegure la eficiencia y sustentabilidad de la movilidad en el territorio. Los espacios de integración urbano-rural pueden desempeñar un rol articulador y cohesionador entre las infraestructuras de escala global y el territorio de escala local, los espacios de articulación entre el sistema urbano y el rural se presentan como áreas de oportunidad para multiplicar los espacios de contacto (López, 2015).

Hacer más sostenible y eficiente la movilidad integral de personas y bienes de manera integral con la intervención pública, hace que la movilidad deje de estar restringida a la planificación al interior de gobiernos locales y del sector industrial y se permita formular una política de reconocimiento de vulnerabilidades. En este caso, la movilidad no realizada es un complemento de políticas de transporte que lo traten como inductor de la demanda (Gutiérrez, 2012).

Conclusiones

Es importante destacar la necesidad de un pensamiento político social sistémico, que aborde la problemática de la movilidad y transporte, para promover la integración de éstos a la organización territorial como articulador del territorio, y alcanzar un equilibrio participativo en los roles del mercado, estado y capital social en desarrollo del sistema territorial.

Es fundamental avanzar hacia una planificación de la movilidad de bienes y personas, con una metodología flexible, y con participación social, económica e institucional, que se adapte a la singularidad y cambios de cada región, y permita que los espacios de poder ocupados por las exigencias de mercado en la planificación de infraestructuras y caminos productivos en zonas rurales sean ganados por la intervención sostenible del estado a favor del territorio, fundamental para el desarrollo y calidad de vida la población.

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

La ausencia de planificación de la movilidad integral en los planes de ordenamiento territorial en cuanto a movilidad integral es una condición que limita su potencial para alcanzar el desarrollo regional participativo, íntegro y sostenible, no sólo en el ámbito urbano, donde solo se viene trabajando. Es fundamental dar una respuesta intermodal adaptada a las necesidades y a los territorios, así como desarrollar la complementariedad de las redes y la coordinación entre las políticas de transporte, de ordenamiento y de urbanismo.

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

Bibliografía

AGOSTA, R. (2011). Problemática general del sector transporte en la Argentina. En Revista del Plan Fénix. Año 2 Numero 9 - ISSN 1853 8819 (p. 14-25).

CALONGE, F. (2014). Movilidades capitalistas e identidades subalternas. Te mueves porque te mueven.

CENTRO ESTRATÉGICO PARA EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ARGENTINO–CECRED, EL SISTEMA DE TRANSPORTE EN ARGENTINA” Análisis de situación, problemáticas y propuestas para el Sistema de Transporte en Argentina

CEPAL (2015). Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país.

EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (2001). La construcción del territorio disperso. Talleres de reflexión sobre la forma difusa. Barcelona: Edicions Universitat Politècnica de Catalunya (upc).

GARCÍA, A. (2007). ¿Un nuevo ciclo para la planificación regional? El caso de seis economías regionales Argentinas. En Revista electrónica de geografía y ciencias sociales ISSN: 1138-9788.

GUILLEN, R. (2015). Inteligencia Estratégica: sistema de planificación y gestión ISBN 9789876940139. Buenos Aires.

GUTIÉRREZ, A. (2010). Movilidad, transporte y acceso: una renovación aplicada al ordenamiento territorial. En: Scripta Nova [En Línea]. Vol. XIV, No. 331 (86). Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-86.htm

GUITIERREZ, A. (2012). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re)construir las definiciones básicas de transporte. En Revista Bitácora 21 Dossier Central, 63.

IAT (2015). Plan Federal Estratégico de Transporte. Lineamientos Generales.

CENECORTA, A. (2011). La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas. Revista INVI, 26 (71), Pags 133-142. ISSN 0718-8358

Mariana Galdeano Ruiz, Mirta Romero | Un desafío para el ordenamiento territorial: Gestión sustentable de la movilidad de cargas en circuitos productivos de oasis.

ITDP México-Centro EURE. (2012). Planes Integrales de Movilidad: lineamientos para una movilidad urbana sustentable. México

LÓPEZ-GOYBURU, P. (2015). Miradas innovadoras sobre la interfaz urbano-rural: el plan de Extensión de Ámsterdam, los planes del Condado de Londres y del Gran Londres, y el plan Dedos de Copenhague. EURE (Santiago) [online]. 2017, vol.43, n.128, pp.175-196. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000100008>

MADOERY, O. (2016). Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias. - 1a ed. Ushuaia: Ediciones UNTDF.

NOZICA, G. (2014). Planificar para la integración territorial. Los escenarios deseables de inserción de la provincia de San Juan al MERCOSUR. En Revista Iberoamericana de Urbanismo nº6 Dossier

RAMÍREZ VELÁZQUEZ, B. (2009). Alcances y dimensiones de la movilidad: aclarando conceptos. Revista Ciudades N° 82 Movilidad y transporte, Sección Ensayo, pag 3. México, Red de investigación urbana A.C. ISSN 0187-8611

SCHWEITZER, M (2011). La relación entre transporte y territorio. En Revista Voces en el Fénix. Año 2 No 9 ISSN 1853 8819 p. 26

YORY, C. (2007). Desarrollo territorial integrado, ciudad difusa y nuevas ruralidades. Consideraciones positivas para fortalecer el tema de la ciudad región en el diseño y revisión de los POT.

Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Integrated Management of Water Resources and Water Security in Community Water Management: Case of Autonomous Drinking Water Committees in Alto Lerma Basin.

Pliego Alvarado, Esmeralda¹; Sánchez Nájera, Rosa María²

epliegoa@gmail.com, snrm39@yahoo.com.mx

Ciesas-Sureste¹, Universidad Autónoma del Estado de México²

Resumen

La Cuenca Lerma ha sufrido infinidad de intervenciones humanas, desde el trasvase a mediados del siglo XX hasta la urbanización e industrialización. Los municipios que forman parte del Curso Alto en esta Cuenca, se han organizado de distintas formas para poder tener acceso al agua. El proceso de descentralización se ha visto cuestionado de manera local, ya que no se ha conseguido los resultados esperados, y las organizaciones gestoras del agua: comités municipales, comités autónomos, organizaciones de vecinos se encuentran en un proceso de adaptación para no desaparecer. Las distintas prácticas realizadas por las organizaciones gestoras y por los habitantes beneficiarios corresponden o no con los modelos nacionales previstos. Por lo que, el objetivo de esta ponencia es, por un lado identificar a los actores y las relaciones existentes en la gestión del agua de tres municipios integrantes del curso Alto de la Cuenca del Alto Lerma, y posteriormente analizar a partir de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y la Seguridad Hídrica (SH), las posibilidades y los retos que se encuentran en esta región.

La metodología consiste en la revisión documental sobre la política hídrica de México, la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los gestores del agua en cada municipio y la aplicación de un cuestionario a los pobladores. Concluyendo que: existe una diversidad amplia de gestión local y comunitaria del agua en la microrregión seleccionada, esta variabilidad tiene que ver con fenómenos urbanos como el crecimiento demográfico, la construcción desordenada de la vivienda y la política hídrica; cada municipio si bien tiene límites físicos, sus relaciones hacen una sobreposición territorial compleja, que evoca áreas de influencia diferenciadas, por lo que es necesario pensar en formas de planificación territorial y de gestión de los servicios que superen las limitaciones tradicionales y apoyen la política hídrica nacional. En este sentido, la GIRH y la SH, conceptualmente, se encuentran limitados por las condiciones contextuales que tienen las localidades, las adaptaciones locales de la política y las capacidades de los actores; pero de manera simultánea se pueden encontrar elementos de estos que son aplicables y observables en las organizaciones gestoras del agua, como lo es el caso de los comités de agua potable y su gestión comunitaria.

Palabras clave: gestión local, comité de agua, comunidades, seguridad hídrica

Abstract

The Lerma Basin has suffered countless human interventions, from the transfer in the mid-twentieth century to urbanization and industrialization. The municipalities that are part of the High Course in this Basin have been organized in different ways to have access to water. The process of decentralization has been locally questioned since the expected results have not been achieved, and the water management organizations such as municipal committees, autonomous committees, and neighborhood organizations are in a process of adaptation to not disappear. The different practices carried out by the managing organizations and the beneficiary inhabitants correspond or do not correspond to the national models foreseen. Therefore, on the one hand, the purpose of this paper is to identify the actors and existing relationships in water management of three municipalities that are part of the Alto de la Cuenca of Alto del Lerma course. On the other hand, to analyze the possibilities and challenges that are found in this region based on the Integrated Management of Water Resources (GIRH, its Spanish acronym) and Water Security (SH, its Spanish acronym). The methodology consists of the documentary review of the water policy of Mexico, the application of semi-structured interviews to the water managers in each municipality, and the application of a questionnaire to the inhabitants. As a conclusion, there is a wide diversity of local and community water management in the selected micro-region. This variability has to do with urban phenomena such as population growth, the disordered construction of housing, and water policy. Although each municipality has physical limits, its relations make a complex territorial overlap that evokes different areas of influence, so it is necessary to think of territorial planning and service management methods that overcome traditional limitations and support national water policy. In this sense, the GIRH and SH, conceptually, are limited by the contextual conditions of the localities, the local adaptations of the policy, and the capacities of the actors. Simultaneously, we can find elements of these kind that are applicable and observable in water management organizations, as it is the case of drinking water committees and their community management

Keywords: local management; water committee; communities; water security

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

La Cuenca Lerma ha sufrido infinidad de intervenciones humanas, desde el trasvase a mediados del siglo XX hasta la urbanización e industrialización. Los municipios que forman parte del Curso Alto en esta Cuenca, se han organizado de distintas formas para poder tener acceso al agua. El proceso de descentralización se ha visto cuestionado de manera local, ya que no se ha conseguido los resultados esperados, y las organizaciones gestoras del agua: comités municipales, comités autónomos, organizaciones de vecinos se encuentran en un proceso de adaptación para no desaparecer. Las distintas prácticas realizadas por las organizaciones gestoras y por los habitantes beneficiarios corresponden o no con los modelos nacionales previstos. Por lo que, el objetivo de esta ponencia es, por un lado identificar a los actores y las relaciones existentes en la gestión del agua de tres municipios integrantes del curso Alto de la Cuenca del Alto Lerma, y posteriormente analizar a partir de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y la Seguridad Hídrica (SH), las posibilidades y los retos que se encuentran en esta región.

La metodología consiste en la revisión documental sobre la política hídrica de México, la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los gestores del agua en cada municipio y la aplicación de un cuestionario a los pobladores. Concluyendo que: existe una diversidad amplia de gestión local y comunitaria del agua, esta variabilidad tiene que ver con fenómenos urbanos como el crecimiento demográfico, la construcción desordenada de la vivienda y la política hídrica; cada municipio si bien tiene límites físicos, sus relaciones hacen una sobreposición territorial compleja, que evoca áreas de influencia diferenciadas, por lo que es necesario pensar en formas de planificación territorial y de gestión de los servicios que superen las limitaciones tradicionales y apoyen la política hídrica nacional. En este sentido, la GIRH y la SH, conceptualmente, se encuentran limitados por las condiciones contextuales que tienen las localidades, las adaptaciones locales de la política y las capacidades de los actores; pero de manera simultánea se pueden encontrar elementos de estos que son aplicables y observables en las organizaciones gestoras del agua, como lo es el caso de los comités de agua potable y su gestión comunitaria.

Gestión Integrada de Recursos hídricos (GIRH) y Seguridad hídrica (SH)¹

¹ Este documento es resultado parcial de la investigación realizada para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México con la tesis titulada: Prácticas sociales y desempeño asociativo de los gestores de agua potable en la microrregión de la Cuenca del Alto Lerma. El trabajo de campo fue financiada en parte por Conacyt a través del proyecto "Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y Seguridad

Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

El siglo XX se ha caracterizado por grandes cambios ambientales, que han generado tendencias y conceptos para poder acercarse a soluciones, dos de ellos se han establecido al final de este siglo y con mayor fuerza en el presente siglo, incrementando su discusión en círculos académicos y con los actores políticos, y en instituciones internacionales (Cook & Bakker, 2012).

Por principio, es desde instituciones internacionales se acuña el enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos² y se define oficialmente como “un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, de la tierra y de recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultantes de una forma equitativa y sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales” (Sadoff, 2009); por lo tanto, se pretende buscar consensos entre los distintos actores.

Para la GIRH, de acuerdo con Paré, desarrollar un esquema de corresponsabilidad entre el Estado y las comunidades, sean urbanas, semiurbanas o rurales, no se resuelve sólo con el discurso de la participación. Para que sea un proceso de relaciones recíprocas entre el campo y la ciudad se requiere contar, en primera instancia, con comunidades fuertes y organizadas en torno a sus recursos (Paré, 2012: 33) y, por lo tanto, que cubran elementos como los que Ostrom (2007) describe como instituciones robustas.

La GIRH, pone énfasis en la necesidad de instituciones eficaces, que promuevan una buena gestión del agua y la adaptación ante los cambios que se están generando en el ambiente. Incluso menciona que para compartir los peligros de fenómenos ineludibles como el cambio climático habría que reconocer: la naturaleza holística, esto es que todos nos encontramos interrelacionados y por lo tanto hay que pensar en soluciones que no beneficien a unos a costa de otros; reconoce que las instituciones eficaces promueven la gestión equitativa y exitosa, limitando los conflictos; y, la aceptación de que en estas circunstancias, las acciones adaptativas son necesarias.

Finalmente, uno de los fundamentos de la GIRH es reconocer que no existen fórmulas aplicables de manera general y para siempre, sino que cada sector se encuentra en constante cambio y se afectan mutuamente. Para la GIRH, es indispensable:

Hídrica (SH): Un análisis de los pilares de la política hídrica mexicana desde las experiencias locales”, coordinado por la Dra. Edith Kauffer.

² Fue en la Cumbre de la Tierra de 1992, en Río de Janeiro, cuando se acordó el enfoque de gestión y desarrollo integrado de recursos hídricos, con la finalidad de enfrentar los problemas ambientales; después fue reiterada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en el 2002. La resolución final de la Cumbre de la Tierra se presentó en la Agenda 21, donde se menciona la necesidad de gestionar el agua de manera más adecuada.

Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

“...garantizar que los marcos institucionales para la gestión del agua funcionen de manera eficaz. Las prácticas y políticas relacionadas con el problema hídrico deben tener como meta desarrollar las instituciones, la información y la capacidad para predecir, planificar y afrontar la variedad climática estacional e interanual como parte de la estrategia para adaptarse al cambio climático en el largo plazo. Estas instituciones deben ser capaces de facilitar procesos de cambios sociales y económicos que supongan compensaciones significativas” (GWP, 2010: 75-76).

Por su parte, la seguridad hídrica ha sido definida inicialmente en el sentido que lo hace la seguridad alimentaria, que tiene que ver con la suficiencia del recurso, la gran diferencia yace en que el agua posee una alta capacidad destructiva, lo que hace conveniente definirla como: “la provisión de agua en aceptable cantidad y calidad para la salud, los ecosistemas, los medios de subsistencia y producción, con un nivel aceptable de riesgos relacionados con el agua para las personas, el medio ambiente y las economías”(Grey & Sadoff, 2007).

Para que la seguridad hídrica pueda ser alcanzada es necesario lograr cubrir, invertir y mejorar las 3 “I”: información (más accesible y adecuada), instituciones (más fuertes y flexibles) e infraestructura (natural y artificial para el almacenamiento, transporte y tratamiento del agua); solo así se lograría el equilibrio de las 3 “E”: economía, entorno ambiental y equidad. (Sadoff, 2010: 5).

De acuerdo a Martínez-Austria los principales retos para lograr la SH son: la escasez, la contaminación del agua, los eventos extremos (inundaciones y sequías), los conflictos por el agua, el deterioro ambiental en cuencas y acuíferos(Martínez-Austria, 2013, p. 167). Se convierte en un problema de seguridad nacional.

En la actualidad, a pesar de los distintos debates sobre conceptos como cambio climático y variabilidad climática, se tiene un consenso general sobre la presión existente sobre los recursos hídricos, debido a fenómenos como el crecimiento demográfico desordenado, el incremento de la demanda energética y alimentaria, la urbanización y contaminación, por lo que la seguridad hídrica se encuentra amenazada en los países en vías de desarrollo; generando escenarios de escases intermitente o definitiva, distribución desigual, contaminación de las fuentes subterráneas de agua, disminución del acceso al agua dulce. Todo lo anterior se ve agravado con los problemas de gestión de agua y la falta de un marco jurídico adecuado a las condiciones actuales.

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Tanto la GIRH como la SH serán abordadas en este trabajo, desde el punto del fortalecimiento institucional, considerando a las instituciones, no solo como dependencias de gobierno, sino principalmente como: “al conjunto de comportamientos regularizados que emergen de normas, reglas, regulaciones y convenciones en una sociedad, lo que permite a sus habitantes y grupos tanto actuar como negociar y le dan la cohesión necesaria a las acciones emprendidas” (Paré, 2012, p. 41). Y que en este caso son consideradas además de las formas municipales de gestión, a las formas autogestivas o instituciones locales legitimadas (Ostrom, 2000).

Gestión comunitaria del agua y prácticas de gestión

La gestión comunitaria del agua puede darse en zonas rurales o urbanas, se da en donde el servicio público no alcanza a cubrir las necesidades sociales, y estas tienen que ser proporcionadas por grupos organizados en comunidad, se refiere básicamente a las acciones desarrolladas por una comunidad y sus líderes locales realizadas para solventar una necesidad o problema de manera colectiva e interdependiente. El caso del agua es icónico en países latinoamericanos, ya que se presenta continuamente, en diversidad de formas; en México, persisten a pesar de los cambios en la política hídrica. Una de las observaciones principales es que hasta el momento, no existe marco normativo directo para las organizaciones comunitarias gestoras de agua y estos se enfrentan a múltiples problemas de capacidades legales y económicas:

“Con relación a las tarifas de agua potable, los Comités de agua comunitarios emplean recursos financieros provenientes de las recaudaciones por la prestación del servicio de agua y no cuentan con aportaciones del gobierno, ni están reconocidos como usuarios o como organizaciones de agua en la legislación federal, estatal o municipal” (Silva, 2014: 7).

La explicación de que en las comunidades, sobre todo en el caso de las zonas rurales o con orígenes indígenas, la gestión de los recursos en general y en específico del agua tiendan a la participación social, tiene que ver con los antecedentes organizativos y de vínculos sanguíneos que ayudan a la permanencia de los consensos, o al menos a encontrar mecanismos para crearlos y sostenerlos:

“...en contextos rurales regionales... las instituciones comunitarias no surgen de manera espontánea, pues subyacen a condicionantes de orden histórico, cultural y espacial que deben tomarse en cuenta para entender su origen, funcionamiento y adaptación. Ello se debe a que los hábitos, las rutinas e

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

incluso los sistemas de normas vigentes enraizados en trayectorias históricas y, por lo tanto, en una cultura y praxis social preexistente” (Gasga, 2014: 98).

La visión de GIRH, es precisa en declarar la importancia de la participación de la totalidad de los usuarios del agua, e incluso menciona las bondades de la gestión realizada desde las comunidades de usuarios, señalando que incluso pueden ser mejores que aquellas que se dan en el proceso de imposición de las normas de manera jerárquica: “Es más probable que las buenas prácticas de gestión desarrolladas en comunidades de usuarios sean más sostenibles, que las reglas impuestas desde fuera por organizaciones formales” (Sadoff, 2009: 76).

En los municipios que aborda esta ponencia, se muestran tres formas distintas de organización en torno al agua potable, la primera, con nula intervención de los beneficiarios del agua; en la segunda la gestión del agua es mixta, es decir, una parte es realizada por organizaciones autogestivas (Comités de Agua Potable) y otra por autoridades municipales, donde la participación de los beneficiarios es limitada; y por último, el municipio donde la participación social en torno al agua es mayor, la totalidad del agua es gestionada por CAP.

Prácticas sociales de los comités de agua y otros gestores del agua potable: Xalatlaco, Santiago Tianguistenco y Almoloya del río

La método utilizado para esta investigación fue el análisis documental, estadístico y cartográfico para el desarrollo del contexto social y territorial de los municipios en estudio, por otro lado, para el estudio de las prácticas sociales de los gestores de agua potable se utilizó la técnica de la encuesta a la población beneficiada de las comunidades aplicándose un cuestionario de manera aleatoria³; y se realizaron entrevistas semiestructuradas a los gestores de agua con cargo, buscando sus principales relaciones, por lo que se utilizó la técnica de bola de nieve.

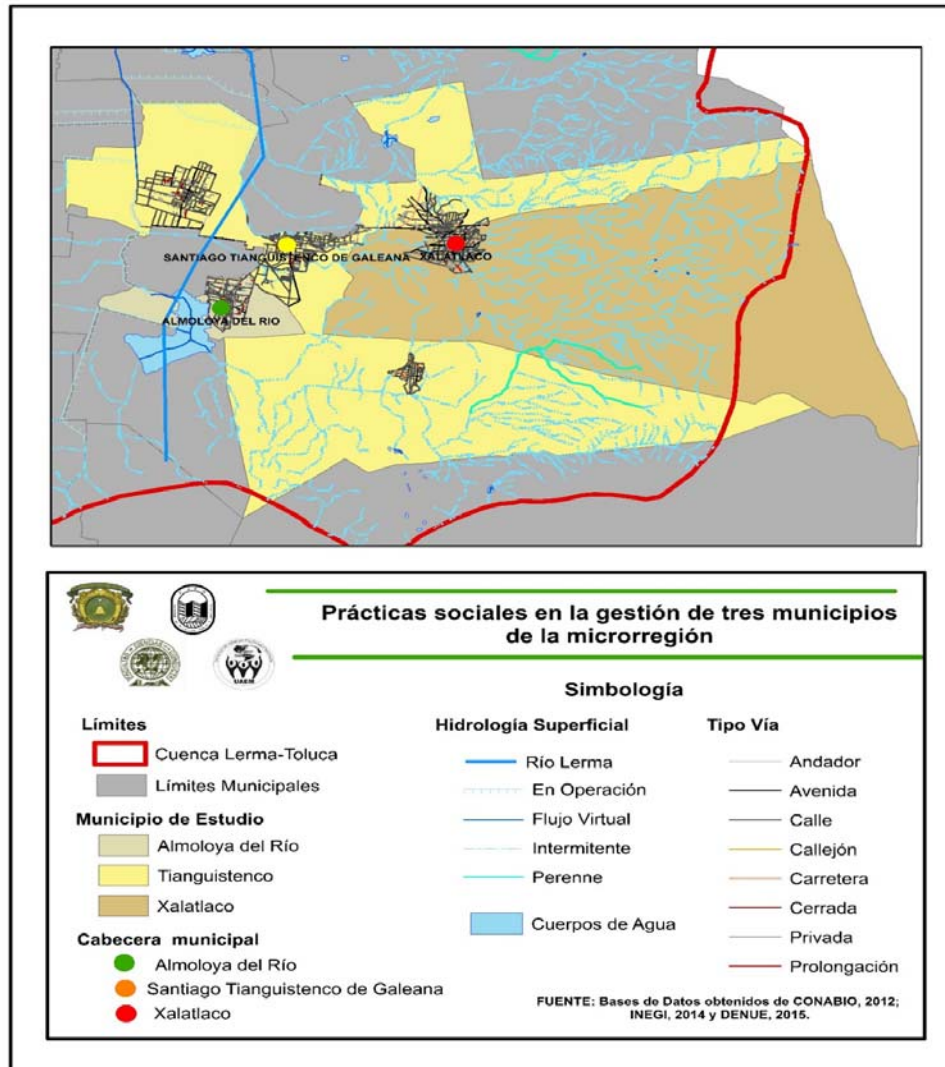
Los municipios de estudio tienen una población mayor a 10,000 habitantes y menor a 80,000 habitantes; aunque cuentan con una extensión territorial heterogénea que van de los 6.44 km² a los 121.5 km², sin embargo, en cuanto a la densidad poblacional encontramos que la mayor concentración se encuentra en el municipio con menor extensión territorial; siendo Xalatlaco el municipio con menor población por kilómetro cuadrado (230.6), de acuerdo a los datos obtenidos por el INEGI en el 2010, y Almoloya del Río como el municipio con mayor cantidad de habitantes (1,690.3) por

³ En Almoloya del Río se aplicaron en la cabecera municipal y a la totalidad de las comunidades; en Xalatlaco en la cabecera municipal y a 15 localidades con Comité de Agua Autónomo; y en Santiago Tianguistenco en la cabecera municipal y 7 localidades más.

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

kilómetro cuadrado. Asimismo, el municipio con mayor extensión territorial cuenta con un mayor número de comunidades o localidades, lo que muestra una dispersión de la población en el territorio (Fig. N°1). De los municipios de estudio, dos fueron afectados por el trasvase del sistema Lerma de manera directa (con la infraestructura dentro de su territorio), alterando su forma tradicional de organización en la gestión del agua.

Fig. N° 1. Ubicación geográfica de los municipios de estudio



Fuente: base de datos obtenidos de CONABIO, 2012; INEGI, 2014 y DENU, 2015.

En la gestión del agua se identificaron cuatro formas organizativas de actores: las más formales, el Regidor, la Unidad de Agua Potable y el Departamento de Aguas de la

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Ciudad de México (influyente en los municipios afectados por el trasvase); y las menos formales, los Comités Autónomos de Agua Potable⁴ (cuadro N°1).

Cuadro N° 1. Características de gestión de agua en los municipios de estudio

Municipio	Xalatlaco	Santiago Tianguistenco	Almoloya del río
Características			
Extensión territorial (km)	116.5	121.5	6.4
Población (habitantes,2010)	26,865	70,682	10,886
Densidad de población (hab/km2)	230.6	581.7	1,690.3
Comunidad/Localidades	31	37	3
Fuente de agua	Manantiales	Pozos/manantiales	Pozo
Tipos de gestión	Autogestivo	Mixto	Gubernamental
Tipo de gestor (principal)	CAAPs	UAP CAAPS	DDF

Fuente: elaboración propia

El municipio de Xalatlaco se encuentra ubicado a 50 kilómetros al suroeste de la Ciudad de México, 32 Km. al suroeste de la Ciudad de Toluca y 75 kilómetros al noroeste de la Ciudad de Cuernavaca. La cercanía a estas ciudades ha provocado que durante las últimas seis décadas se haya transformado la actividad socioeconómica, de ser primaria al comercio y servicios (construcción y empleo doméstico). Generando de manera simultánea cambios radicales en la estructura familiar, la disminución de hablantes de lengua náhuatl, la organización social y la cultura.

El municipio ha tenido impactos ambientales muy notables, como la deforestación de los cerros que lo rodean, la transformación del uso de suelo hacia el pastoreo; el tipo de cultivo en milpa al monocultivo para la alimentación del ganado; el incremento de la población ha acelerado la urbanización de la zona, generando mayor contaminación y disminución de la biodiversidad. Actualmente, aún existen importantes recursos

⁴ Aunque en las comunidades se manejan de manera indistinta los términos de Comité Autónomo de Agua Potable, Comité Independiente de Agua Potable, Comité Comunitario de Agua, en el lenguaje de los actores entrevistados prevalece el primero, justificando así su utilización en esta investigación.

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

acuíferos⁵, como consecuencia de la presencia de abundantes zonas forestadas que son almacenes naturales de aguas pluviales, produciendo humedecimiento profundo, generando escurrimientos subterráneos y superficiales que dan origen a múltiples manantiales, principalmente en las partes media y occidental del municipio.

La alteración más profunda de un río, se encuentra visible en el centro de la población. El río Xalatlaco, como principal punto de descarga del drenaje; y los tiraderos clandestinos que se encuentran en las orillas de este mismo, lo cual origina mal olor y focos de infección y proliferación de insectos y roedores en la periferia de la zona urbana⁶, estos desechos descargan en afluentes que van al Río Lerma, pasando antes por localidades de Santiago Tianguistenco.

Las redes de agua potable se alimentan de los manantiales, y cada red es administrada por un Subcomité de Agua. El Comité Central de Agua Potable Cuauhtémoc se conforma por la mayoría de los subcomités de agua potable que tienen agua por bombeo en el municipio, aunque en algunos periodos fueron respaldados incluso por los subcomités que solo tienen agua por gravedad, Agua de las Rosas, Yecapanteopa y Coxtó. El Comité Central es una organización comunitaria que no tienen fines de lucro, cuyo objetivo es administrar y mantener el servicio de agua, sus miembros son el presidente, secretario, tesorero y los vocales, todos elegidos en Asamblea; ésta se da cuando se reúnen todos los miembros usuarios de agua potable con el fin de tratar un problema determinado. La duración del periodo tanto de los subcomités, como del comité central de agua potable es de 3 años, o hasta que ellos mismos lo determinen, la Asamblea General se convierte en tomadora de decisiones y acciones importantes.

El Comité Central de Agua Potable Cuauhtémoc constituido desde 1982, se encarga de convocar a los distintos comités y de servir de vínculo con el Ayuntamiento⁷. Éste Comité fue creado inicialmente por la suma de los 25 Comités de las comunidades más cercanas y que poseen agua por bombeo, para crear el sistema de agua más importante del municipio, el sistema Cuauhtémoc (sociograma N°1).

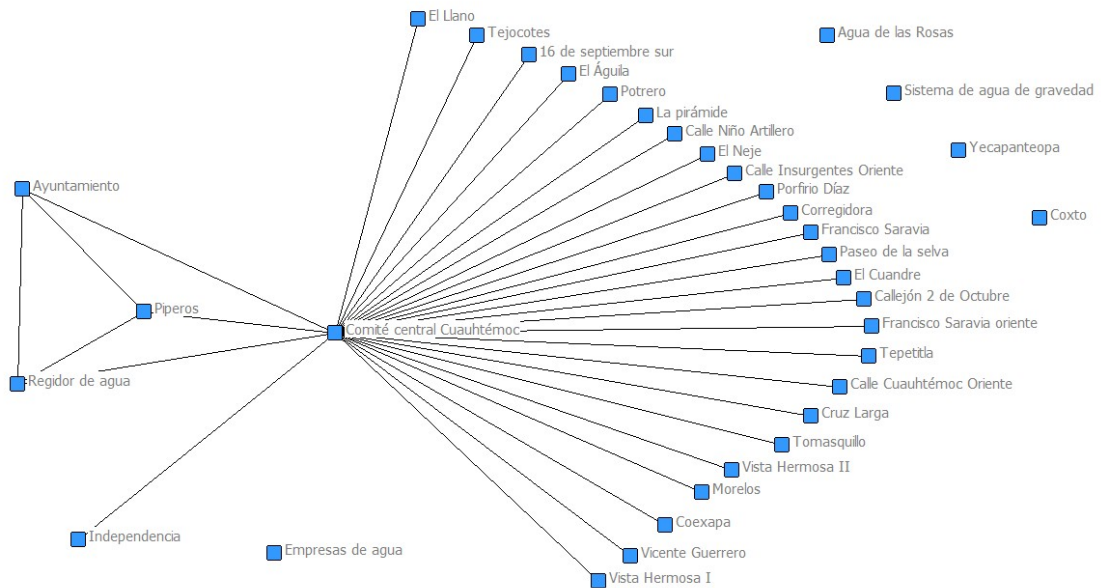
⁵ Existen 29 manantiales de capacidad variable en los distintos puntos del territorio xalatlacuense. Los manantiales son: Axochipan (Agua de las rosas), Yecapanteopa, Apapaxco, El Cedro, Atezcapa, El Pozo, Hueyatlatco, Puente de la Fábrica, La Fábrica Vieja, Agua de Lobos, El Pozo de Mezapa, El Cuandre, Tililac, Pozoco, Tomasquillo, Dos Barancas, Xoyatepetl, Acaxaco, Agua de Pájaros, Horno Viejo, Picachos, Agua Grande, Agua Chica, Canales, Cadena, Tlaxipehualapa, Vinotero, y Cuernito. También se localiza un río con cuatro afluentes que nace en la cabecera municipal, así como el río Agua Grande, que se encuentra en la zona forestal. Los demás son pluviales, es decir, que cuando no es época de lluvias permanecen secos.

⁶ Plan de Desarrollo Municipal de Xalatlaco 2009-2012 (2009) Texto impreso proporcionado por el regidor de educación, pp. 56.

⁷ La historia de la integración de esta organización se encuentra plasmada en el libro Cultura del Agua y Acción Social. Comité Central de Agua Potable en el municipio de Xalatlaco, Estado de México.

Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Sociograma N°1. Actores del agua en el municipio de Xalatlaco



Fuente: elaboración propia

Actualmente, el sistema de agua Cuauhtémoc se integra con 30 Subcomités de Agua Potable, 29 de ellos cooperan para pagar la electricidad y uno lo hace de manera independiente, el Subcomité Independencia. La organización se nombra comité central de agua potable y es reconocido en la estructura del ayuntamiento como auxiliar, aunque se maneja de manera independiente, el comité central, se encuentra representado por pobladores electos en asamblea, promueve las decisiones colectivas, la convivencia en actividades de limpieza, la participación en faenas, el manejo por las comunidades, pero a su vez se han caído en prácticas que limitan el acceso al agua a nuevos pobladores como las cuotas por integración a la comunidad y cooperación para festividades religiosas.

Por lo que respecta a Santiago Tianguistenco es uno de los municipios que se encuentran en el curso alto de la Cuenca Lerma, donde los manantiales y pozos alimentan el flujo de agua que desemboca en el Río Lerma. Su territorio físico comprende un área irregular, provocando que se vincule con municipios de la región, al sur con Ocuilan y Texcalyacac; al norte con Lerma, Capulhuac, Ocoyoacac y el Distrito Federal; al este con Xalatlaco y al Oeste con Metepec, San Antonio la Isla, Santa Cruz Atizapán y Almoloya del Río; cuenta con 37 localidades, entre delegaciones y comunidades, todas con su propia forma organizativa para la gestión del agua.

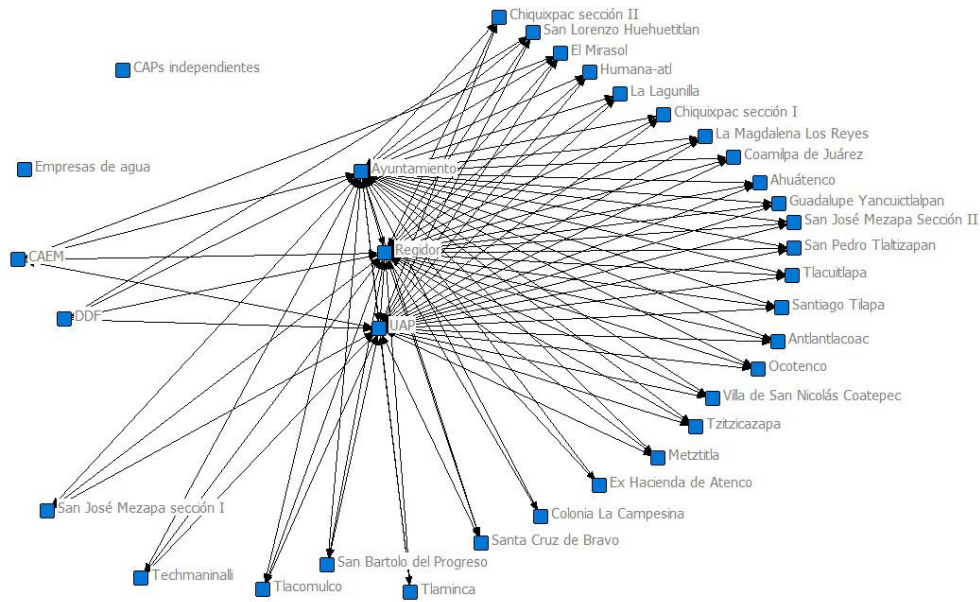
Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Este municipio tiene una actividad económica basada en el comercio, y que ha sido indispensable para el desarrollo e intercambio de los municipios que lo rodean; cuenta con recursos naturales importantes como ríos, zona boscosa y vegetación cada vez disminuida por la tala clandestina, pero afectados por la contaminación y el cambio de uso de suelo. En la segunda mitad del siglo XX fue afectado por el trasvase del Río Lerma, por lo que parte de su territorio es dotado por agua controlada por el Gobierno de la Ciudad de México.

El municipio se encuentra integrado por delegaciones y subdelegaciones, y con frecuencia coincide con la conformación de un Comité de Agua Potable; debido a que cada comunidad realiza su cambio de comité de manera autónoma, los nombres y cargos de cada CAAP están en constante cambio, con diversas combinaciones y sobre-posición de funciones. En varias ocasiones los comités comparten las fuentes de agua, siendo un factor de mayor probabilidad de conflicto.

Inicialmente, la Unidad de Agua Potable de Santiago Tianguistenco, se encontraba integrada por el director, la secretaria y un auxiliar, la cual se encarga de distribuir el agua en la cabecera municipal, además de ayudar de manera intermitente a algunos de los comités de agua de la localidad (sociograma N°2), estos poseen características variadas en cuanto a la cantidad de representantes, la población a la que dan servicios, las características territoriales y las condiciones socioeconómicas.

Sociograma N°2. Actores del agua en el municipio de Santiago Tianguistenco



Fuente: elaboración propia

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

La Unidad de Agua Potable (UAP), gestiona el agua rigiéndose por las leyes estatales y reglamentos; Código fiscal del Estado de México y Ley de Aguas Nacional y del Estado de México. La UAP tiene varias funciones, destacándose tres, la primera, recaudadora, cobrando de acuerdo a los reglamentos, tanto para la nueva toma como la anualidad. La segunda, gestora intermediaria, esto es que funge como vínculo entre el ayuntamiento y los comités de agua potable de cada comunidad, en caso de solicitar material, equipo o algún permiso. La tercera, en caso de fugas o problemas que tienen que ver con el mantenimiento, se recurre a ellos en estos casos; la UAP agenda la visita de una cuadrilla⁸ y realizan la gestión de material para la solución del problema. A los funcionarios de esta unidad se les considera como autoridades, dependiendo de cada comunidad y de los vínculos o acuerdos que se realicen. En reconocimiento de la jerarquía social los funcionarios de la UAP con frecuencia son invitados a eventos comunitarios o de manera personal a fiestas civiles.

Las actividades de la UAP son complejas, en la medida que las comunidades son dispersas y distantes, entre sí, son dependientes de sus servicios de distribución de agua, la cual realizan mediante pipas repartidoras en lugares donde no existe la infraestructura. Existen territorios donde no se interviene, debido a la falta de vínculos con los integrantes del Comité que puede ser temporal o de larga duración. En este caso se desconoce la forma de gestión del agua en estas comunidades, y reciben poco o nulo apoyo para el mantenimiento de la red de agua, y los comités se vuelven más autogestivos⁹.

Por otro lado, el municipio de Almoloya del Río se encuentra en la parte alta de la Cuenca del Alto Lerma, colinda al norte con los municipios de Santa Cruz Atizapán y Santiago Tianguistenco; al sur con los de Texcalyacac y Tianguistenco; al este con Tianguistenco y Xalatlaco, y al oeste, con el municipio de San Antonio la Isla; las localidades que lo integran, de acuerdo al Bando de Policía y Buen Gobierno son: la cabecera municipal, Almoloya del Río, dos colonias, la Emiliano Zapata, antes Colonia Campesina, y la López Mateos, antes La Puerta (Ayuntamiento de Almoloya del Río, 2015). Este municipio fue afectado ambientalmente, ya que las lagunas que se encuentran en su territorio fueron trasvasadas a la Ciudad de México. El centro de

⁸ La cuadrilla está integrada por 11 personas más o menos estables que se encargan de la reparación de fugas, su trabajo ha permanecido a lo largo del tiempo, por lo que cuentan con experiencia sobre la ubicación de las redes de agua y el procedimiento para la solución de la problemática.

⁹ En nuestro país las capacidades autogestivas de algunas instituciones no se encuentran beneficiadas; en cuanto a la gestión del agua, como señala Galindo-Escamilla, se distinguen tres factores que debilitan este tipo de instituciones: "la ausencia o eliminación del reconocimiento jurídico de la autonomía de las organizaciones, la exigencia de reestructuración, y la sustitución parcial o total por una administración burocrática del Estado o pagada por los usuarios" (Galindo-Escamilla, 2007).

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Almoleya del Río y sus localidades, son dotados por agua de manera gratuita, debido al convenio realizado de trasvase. Sin embargo el ayuntamiento cuenta con Regidor de Agua Potable y Alcantarillado, quien tiene a su cargo al Director de Aguas, cuyas funciones se centran en vigilar el funcionamiento de la red, y la gestión. Sus funciones se encuentran ligadas a una estructura paralela del Distrito Federal quien se encarga de pagar a un fontanero para accionar la bomba eléctrica que dota de agua a todo el municipio.

Las funciones que desempeña el gobierno local, teniendo como representante al Regidor, en las palabras del mismo afirma “Realizamos el mantenimiento del agua potable, alcantarillado, todas las líneas, y también tenemos a cargo la planta de tratamiento que por el momento no está funcionando y desde luego el alumbrado público del municipio”¹⁰.

Aunque sus actividades se centran en la gestión de obras¹¹ y materiales para el funcionamiento de la regiduría, además de la elaboración de los diversos informes, se encuentran al tanto de las problemáticas en torno al agua que surgen en la población, buscando incluso la realización de eventos sobre el fomento a una cultura del agua en las escuelas.

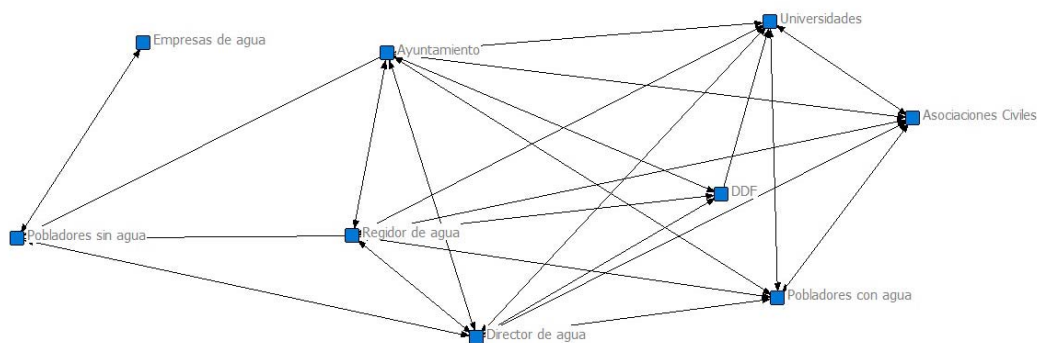
Si bien uno de los problemas a los que se enfrentan son las fugas, el principal problema es el no pago del agua, provocando que no tengan recursos financieros suficientes para desarrollar proyectos autónomos para el mantenimiento o la ampliación de la infraestructura de calidad. El principal obstáculo para el pago del agua es la apatía de la población para pagar el agua, ya que desde el trasvase, los habitantes no pagan el agua, solo de manera inicial, para la conexión a la red dan \$1,565 pesos, pero no vuelven a realizar ningún pago. Si bien, la percepción general es que el agua es abundante, el Regidor de agua percibe que existe escases del líquido, mencionando que: “De un año para acá hemos tenido falta del líquido en cantidad, ya que la población creció y tendría que haber una reestructura y sectorización de la infraestructura que existe tanto en bomba y cambio de red”¹².

¹⁰ Entrevista realizada al Director de agua potable, auxiliar del regidor de agua y alcantarillado, el 6 de febrero de 2015, Almoleya del Río, Estado de México.

¹¹ Algunas obras que se han gestionado en el municipio son: drenaje sanitario y pluvial, rehabilitación de planta de tratamiento, proyectos para poder elaborar obras de ampliación de la red, entre otros.

¹² Entrevista realizada al Regidor de agua potable y alcantarillado, el 11 de febrero de 2015, Almoleya del Río, Estado de México.

Sociograma N°3. Actores del agua en el municipio de Almoloya del Río



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la participación de otros actores, se encontró que, ha habido varias propuestas de las universidades y asociaciones civiles, para la realización de proyectos, la mayoría solo se ha quedado en el escritorio. La cultura del no pago, ha provocado que las personas tiendan a desperdiciar el recurso y que aunque, en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno se menciona que aquel usuario que desperdicie o se negocie el agua se hará acreedor a una sanción; en la realidad no se aplican sanciones y tampoco se realiza vigilancia de manera permanente, pues no se cuenta con el personal y la organización para realizar dicha labor.

En el municipio una parte de la población no cuenta con el servicio de agua potable, el caso más destacable es la localidad La Florida, aunque es la más reciente, ha sufrido escases de agua, ya que no cuenta con infraestructura completa para la distribución del recurso. Las gestiones se dan por una junta de vecinos, está integrada por un líder quien organiza de manera constante reuniones para hacerse del servicio público. La Florida, como la colonia más pequeña, tan solo cuenta con 120 habitantes, y alejada del centro de Almoloya del Río ha sufrido diversos problemas de acceso a la obra pública: sus calles sin pavimento, banquetas inconclusas, insuficiente agua, y no cuenta con transporte público, lo que dificulta la movilidad de sus habitantes. Los habitantes no cubren sus necesidades básicas, y frecuentemente tienen que buscar los medios para transportar el agua de los municipios cercanos (Santiago Tianguistenco y Xalatlaco), o lavar ropa en el centro de Almoloya del Río, y el almacenamiento de tambos y cubetas; realizar estas actividades sin transporte público se convierte en una cruzada que les lleva gran parte del día, solamente para tener el agua suficiente para alimentos y aseo personal. Otra opción es el consumo de pipas

Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

privadas¹³, comprar agua embotellada u otro medio de compra de agua potable, lo que implica un gasto económico importante. Las necesidades de agua han mermado su capacidad organizativa, ya que en voz de su líder: “Se hacían reuniones cada dos meses cada mes, cada vez se pierde comunicación entre los habitantes porque ocupan el tiempo en la obtención de agua para cubrir sus necesidades”¹⁴. El caso de la colonia La Florida es controversial, ya que ubicándose en el municipio que dota de agua a gran parte de la capital del país, parte de sus habitantes no cuentan con suficiente agua para cubrir sus requerimientos básicos.

Actores e Importancia de GIRH y SH para la gestión del agua

En los municipios de estudio se identificaron tres tipos de actores determinantes para la gestión del agua, actores políticos, actores sociales y actores privados, con las entrevistas semiestructuradas a la totalidad de los representantes de gestión del agua del municipio, siendo los siguientes:

- en Xalatlaco a los tres representantes del comité de agua Cuauhtémoc y 7 representantes de los CAP de las localidades;
- en Santiago Tianguistenco a los tres representantes de la UAP y 15 líderes de las CAP de las localidades; y
- en Almoloya del Río al Regidor de agua, al director de agua y a un líder vecinal de LA Florida.

Se identificaron los actores determinantes en la gestión, los cuales poseen tres características: a) son reconocidos por los gestores de agua entrevistados; b) han tenido algún tipo de relación en el último periodo de gestión (generalmente de 3 años para los CAAP, que no necesariamente se ajustan con el periodo del ayuntamiento), c) tienen alguna función en la gestión general de los municipios de manera frecuente (ver cuadro N°2).

¹³ Las pipas son particulares, el ayuntamiento no cuenta con pipas ni infraestructura para dar solución al menos temporal.

¹⁴ Entrevista realizada al líder de vecinos de la colonia La Florida, el 11 de febrero de 2015, Almoloya del Río, Estado de México.

Cuadro N° 2. Tipos de actores del agua y funciones en los municipios de estudio

Actores		Funciones/Influencia
Tipo	Denominación	
Político	Gobierno Federal. Conagua	El trasvase se da por una decisión federal
	Gobierno de la Ciudad de México	Maneja el sistema, paga las concesiones al gobierno federal y es beneficiario de la extracción
	Gobierno del Estado de México	Los efectos ambientales, y sociales se dan en municipios mexiquenses
	Gobiernos municipales	Reciben la demanda de agua por ser el órgano que debe proveer.
Político-Social	Unidad de Agua Potable municipal	Si bien depende de los municipios, funciona como unidad receptora de demandas del agua y el mantenimiento de las redes hidráulicas, y calidad del agua.
Social	Comité Autónomo de Agua Potable y Subcomités	Gestionan el agua doméstica de las comunidades.
	Habitantes	Demandan agua
	Organizaciones de la Sociedad Civil	Buscan solventar algunos problemas relacionadas con el agua.
	Bienes Comunales	En el caso de Xalatlaco y parte de las comunidades de Santiago Tianguistenco se relacionan con los Comités Autónomos de Agua Potable para trabajos de colaboración y al defender las tierras de otros pueblos.
	Instituciones Académicas	Solo en algunos casos, han buscado realizar brigadas o proyectos de colaboración con los municipios en temáticas de agua.
Privado	Piperos (privados)	Individuos que compran o arman contenedores de agua para vender el agua en las comunidades que lo demandan y que la organización gestora no cubre.
	Empresas locales	Demandan agua y descargan contaminantes a los cuerpos de agua.
	Empresas de agua potable	Embotelladoras locales de agua que distribuyen agua en garrafón en la zona.

Fuente: elaboración propia con información recopilada en campo

En cuanto a los actores públicos se encontraron al Gobierno Federal, y la Comisión del Agua del Estado de México, logra realizar algunos proyectos con los gestores de

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

agua locales, sobre todo para capacitación, asesoría técnica, monitoreo de la calidad del agua e incluso en recursos para la renovación de la infraestructura. Por ejemplo: el Comité Central de Agua Potable de Xalatlaco, recientemente ha aplicado un recurso de la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM) en la renovación de infraestructura de la red de conducción hacia el Hospital y para la comunidad de Tomasquillo.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de México a través del Departamento del Distrito Federal, además de pagar las concesiones por los pozos, se encarga de la operación y mantenimiento de la red general que lleva agua a la Ciudad de México para uso urbano; a cambio del compromiso de preservar la zona boscosa del Estado de México, indemnizaciones, y una cooperación para los pueblos afectados, construcción de escuelas, caminos, y la garantía de tener agua gratuita. Todo esto sin perjudicar la zona industrial.

A nivel estatal, el Gobierno del Estado de México, ha tenido dos afectaciones, primero ha sido objeto de ayuda financiera por parte del Departamento del Distrito Federal para la realización de obras compensatorias en el territorio del estado; la segunda, tiene que ver con el impacto ambiental, y los problemas sociales por los recursos naturales que se dan constantemente aun por el trasvase.

Los gobiernos municipales, se convierten en un actor clave ya que desde la descentralización del agua en los ochentas, los municipios han aumentado su incidencia en la gestión del agua. En el caso de los 17 municipios afectados directamente por el sistema Lerma se encuentran como mediadores con los actores locales y en el caso de los municipios de estudio, cuatro de ellos forman parte del sistema y uno más se encuentra en la zona de recarga de los mantos freáticos, por lo que, las decisiones sobre el cuidado de la zona boscosa afectan directamente la cantidad y calidad de agua disponible. Los municipios de estudio no cuentan con un Organismo Público Descentralizado de Agua, Alcantarillado y Saneamiento (OPDAPAS), sino con una Regiduría de Agua y en su caso con una Unidad de Agua Potable, esta última se convierte en la antesala a la creación de un organismo descentralizado con mayores competencias.

En cuanto a los actores sociales identificados fueron: los Comités Autónomos de Agua Potable, los subcomités, los usuarios o beneficiarios, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de bienes comunales, y las instituciones académicas. Por principio, los CAAPs, se han convertido en formas organizativas

Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

centrales en el manejo del agua, sin embargo cada uno se integra de manera peculiar, por lo que es complicado encontrar patrones claros en su gestión. En algunos casos, cuando el sistema de agua es muy grande, se les llama subcomités a las organizaciones, que se encargan de administrar el agua en una calle comunidad o localidad.

Por su parte, los usuarios o beneficiarios, se encuentran demandando agua constantemente, si bien participan en algunos casos en la gestión, la mayoría de las veces se encuentran en constante conflicto con los gestores. Su actividad es crucial, ya que son quienes en su caso desperdician, contaminan y actúan de manera personal para la conservación o no de los recursos hídricos. Hasta el momento, han sido poco los esfuerzos por lograr que los usuarios moderen su consumo, y en el trabajo de campo realizado, se encontró desperdicio e infraestructura doméstica deficiente.

En los municipios de estudio, se han encontrado pocos casos de intervención directa de las organizaciones de la sociedad civil, que incida en la problemáticas del agua, si bien hay casos en Almoloya del Río y en otros municipios cercanos como Ocoyoacac, aún son escasas las acciones concretas sobre la calidad del agua o sobre la demanda del líquido. Los movimientos surgidos en la zona e institucionalizados como Sociedad Civil, generalmente tienen que ver con problemáticas asociadas con la contaminación, revaloración indígena o la lucha por las tierras.

Por su parte, el comisariado de bienes comunales o ejidales, se convierten en el actor encargado de vigilar el cumplimiento de las decisiones tomadas en asamblea entre los integrantes del ejido o comuneros. En la región persisten problemas por la tierra, tienen relación directa ya que sus decisiones de conservación o no del bosque impactan en la cantidad de agua disponible.

Aunque la zona cuenta con instituciones de educación superior, como una Unidad de la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Estudios Superiores de Xalatlaco, Tecnológico de Estudios Superiores de Tianguistenco, Escuelas Normales, y otras instituciones educativas privadas, los gestores de agua declaran que ha habido poca intervención de éstas instituciones en actividades que les competen. La vinculación más relevante es que en algunas ocasiones realizan el servicio social o prácticas profesionales como asistentes o secretarías en el ayuntamiento, o en algunos comités.

Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Por lo que respecta a los actores privados, se identificaron piperos, empresas locales y empresas de agua potable; los primeros son actores individuales, pero también organizaciones que a manera de empresas particulares se encargan de cubrir las necesidades de agua en localidades que no tienen servicio por la red de agua, o que temporalmente no tienen el servicio o es insuficiente. Los piperos aunque pueden ser personal del Ayuntamiento o miembros del Comité de Agua Potable, otros son particulares, quienes venden entre 5,000 y 10,000 litros por viaje, con un valor entre 200 y 500 pesos, obteniendo ganancias importantes.

Las empresas locales, son aquellas que se encuentran en las zonas industriales o que tienen instalaciones en alguno de los municipios de estudio, por un lado demandan agua y en ocasiones realizan pagos a los Comités Autónomos de Agua Potable por el usufructo del recurso, pero en otras ocasiones poseen sus propios pozos de agua o compran agua de pipas para el desarrollo de sus actividades. En los municipios, existe un problema con los talleres mecánicos, lavado de autos y otros comercios con un gasto alto de agua o con constantes contaminantes arrojados al drenaje.

Por último, encontramos a las empresas de agua potable, que se encargan de la venta de agua por medio del llenado de garrafones a un precio menor al de las grandes empresas. Estas empresas demandan grandes cantidades de agua, y la comercializan.

Conclusiones

El presente trabajo se centró en la identificación de los actores determinantes para la gestión del agua en los municipios de estudio; descripción de las relaciones entre los actores y se relacionaron las prácticas de éstos en la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y la Seguridad Hídrica (SH).

Se buscó mostrar en los tres municipios en estudio las diferencias en de gestión de agua, y realizar un ejercicio de revisión de los elementos organizativos y contribuyen a la generación de instituciones fuertes y flexibles, que promuevan la gestión equitativa y exitosa. Partiendo del supuesto que no existen fórmulas aplicables de manera general, se identificaron los elementos de la realidad que tienen correlato con la GIRH y la SH.

Si bien la gestión con mayor participación de los beneficiarios domésticos del agua existen múltiples actores que sobreponen sus funciones; se detecta la falta de acuerdos a largo plazo y contantemente existen relaciones de conflicto y cooperación. La existencia de múltiples actores no es el problema, ya que en la GIRH se busca que participen tantos actores como sea posible; lo importante, es generar de manera

Pliego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

paralela mecanismos de negociación y comunicación entre la diversidad de actores e intereses. En los municipios estudiados se identificó el incremento de la participación social en la gestión por CAP.

La convergencia de gestores de agua, como los Comités Autónomos de Agua Potable (CAAPs), han tenido en sus manos el manejo de los recursos hídricos para consumo humano, debido a al crecimiento disperso de las poblaciones, otorgando un servicio que nadie más (en este caso los ayuntamientos), han podido dar, y que de manera vertiginosa en un proceso de escasas tres décadas han visto crecer, y que incluso han sido absorbidos por las ciudades, dejándolos en circunstancias complejas.

El encuentro con nuevos actores, que buscan apropiarse de los recursos, es no solo uno de los factores de conflicto, sino que se convierte en un proceso continuo de desterritorialización y reterritorialización, que culmina en un complejo, donde se tejen infinidad de relaciones que limitan la sustentabilidad y la aplicación de una política nacional a nivel local como la GIRH.

La colaboración intermunicipal se convierte en una de los aspectos esenciales para apoyar a nivel micro a la GIRH, en cuanto a la dotación de agua potable, y para problemas de gestión de aguas negras.

Bibliografía

ÁVILA, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. Estudios Agrarios.

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE XALATLACO (2009). Plan de Desarrollo Municipal de Xalatlaco 2009-2012. H. Ayuntamiento de Xalatlaco, p. 56.

COOK, C., & BAKKER, K. (2012). Water security : Debating an emerging paradigm. *Global Environmental Change*, Vol. 22, Issue 1, Pag. 94–102. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.10.011>

COSER, L. (1970), Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

GALINDO-ESCAMILLA, E. (2007). Pequeños sistemas de agua potable: entre la autogestión y el manejo municipal en el Estado de Hidalgo, México, en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, julio-diciembre, México.

GASGA, J. (2014). Gobernanza y gestión comunitaria de recursos naturales en la Sierra Norte de Oaxaca Introducción. *Región Y Sociedad*, (55).

GÓMEZ Y PALERM, J. (2014). De pipas y piperos: el abastecimiento de agua potable en las zonas periurbanas de valle de Texcoco. Tercer Congreso Red de Investigadores Sociales Sobre Agua, 9 al 11 de abril.

GREY, D., & SADOFF, C. W. (2007). Sink or Swim ? Water security for growth and development, *Water Policy* Vol 9, Issue 6, pag. 545–571. <https://doi.org/10.2166/wp.2007.021>

MARTÍNEZ-AUSTRIA, P. F. (2013). Los retos de la seguridad hídrica, IV, 165–180.

OSTROM, E. (2007). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. CRIM-UNAM y Fondo de Cultura Económica, México.

PARÉ, L. (2012). Al filo del agua: cogestión de la subcuenca del río Pixquiac, Veracruz.

SADOFF, C. W. (2009). La Gestión del Agua , la Seguridad Hídrica y la Adaptación al Cambio Climático : Efectos Anticipados y Respuestas Esenciales.

Piiego Alvarado, Sánchez Nájera | Gestión Integrada de Recursos hídricos y seguridad hídrica en la gestión comunitaria del agua: el caso de los Comités Autónomos de Agua Potable en la Cuenca del Alto Lerma

Sitios Web

INEGI (2016). [En Línea], disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/> [Acceso el 02 de enero de 2016]

Página oficial del municipio Santiago Tianguistenco (2015): [En Línea], disponible en: <http://www.tianguistenco.gob.mx/> [Acceso el 12 de junio de 2015]

Página oficial del municipio Almoloya del Río: [En Línea], disponible en: <http://www.almoloyadelrio.gob.mx/> [Acceso el 02 de julio de 2015]

Página oficial del municipio Xalatlaco: [En Línea], disponible en: <http://www.xalatlaco.gob.mx/> [Acceso el 12 de enero de 2016]

Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Public Programs to Improve Housing and Neighborhood: Proposal of a Method for its Analysis from Human Development and Capabilities Approach

Glenda Bethina Yanes Ordiales

glenda.yanes@unison.mx

Departamento de Arquitectura y Diseño, Universidad de Sonora

Resumen

La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (aceptable) en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). A partir de entonces, y debido a que los derechos humanos son interdependientes entre sí, en decenas de tratados, declaraciones e instrumentos internacionales se ha hecho alusión a la vivienda. México ha instrumentado diversos programas y políticas asistenciales a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbana (SEDATU), entre otras que involucran instituciones de crédito o a desarrolladores de vivienda social.

Considerando como caso de estudio una localidad rural costera del desierto en el noroeste mexicano, en este trabajo se propone una aproximación metodológica para la evaluación de estrategias implementadas por programas públicos destinados a la mejora de la vivienda y el barrio. El objetivo es identificar la pertinencia de las acciones derivadas de estos programas con relación al impacto que tienen sobre la expansión de las capacidades para el desarrollo humano y el bienestar de las personas.

El caso expuesto es interesante en tanto son evidentes situaciones de segregación socio-espacial favorecidas por el destino dual que tiene el pueblo; por una parte, asentamiento de pescadores, y por otra, de segundas residencias para el turismo. Paradójicamente las estrategias asistenciales han promovido la lotificación de áreas sin servicio urbano alguno y alejadas de los equipamientos de salud y educación básica. No está de más mencionar, que esta vivienda *mejorada* pareciera no responder adecuadamente a las condiciones climáticas del entorno.

Palabras clave: Capacidades para el desarrollo, bienestar, programas públicos, territorio

Abstract

Adequate housing was recognized as part of the right to an adequate standard of living in the Universal Declaration of Human Rights (1948). Since then, and because human rights are interdependent with each other, dozens of treaties, declarations, and international instruments have referred to housing. Mexico has implemented various assistance programs and policies through the Social Development Department (SEDESOL, its Spanish acronym), and the Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU, its Spanish acronym), among others that involve credit institutions or social housing developers.

Considering as a case study a rural coastal desert town in northwestern Mexico, this paper proposes a methodological approach for the assessment of strategies implemented by public programs aimed at improving housing and the neighborhood. The purpose is to identify the relevance of the actions derived from these programs in relation to the impact they have on the expansion of capacities for human development and the welfare of people.

The exposed case is interesting in as much as there are evident situations of socio-spatial segregation favored by the dual destiny of people. On the one hand, settlement of fishermen, and on the other hand, of second residences for tourism. Paradoxically, care strategies have promoted the division of areas without any urban service and away from health facilities and basic education. It is worth mentioning that this improved housing seems not to respond adequately to the climatic conditions of the environment.

Key words: capabilities for development; welfare; public programs; territory

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Desarrollo humano y bienestar en el contexto del desarrollo sustentable

La publicación del primer reporte del Índice de Desarrollo Humano (IDH 1990) por parte de Programa Hábitat de las Naciones Unidas llevó a un cambio en la definición del concepto de desarrollo: más allá de considerar el capital económico como elemento clave de la riqueza de las naciones, valoraba a las personas (PNUD y ul-Haq, 1990: 31). A partir de ese momento el desarrollo sería comprendido de manera dual. Por una parte, midiendo el acceso a oportunidades para el progreso, valoradas en función de una vida saludable, larga y creativa; la educación; y un nivel de vida aceptable. Y por otra, considerando el bienestar logrado a través de los procesos de expansión de las capacidades y de la apropiación de las oportunidades arriba mencionadas (Ibíd. pág., 35). En este sentido, los procesos adquieren un rol fundamental para potenciar las capacidades humanas. Sin embargo, es un requisito contar con libertad de elección en ámbitos diversos (políticos, social, cultural). La suma de habilidad, libertad y de medios adecuados y suficientes son claves para el desarrollo de capacidades y, en consecuencia, para el desarrollo humano.

Desde este enfoque del desarrollo, que tiene como finalidad el bienestar humano mediante la expansión de las capacidades, la equidad de género, la seguridad y los derechos humanos, la sustentabilidad ambiental y la participación en la vida política y comunitaria son valorados como condiciones y oportunidades para el progreso en distintos aspectos de la vida. En este sentido, desde 2010 algunas agencias gubernamentales han conducido estudios con miras a reorientar políticas públicas en el mediano y largo plazo. Un ejemplo en México es el módulo piloto BIARE (Bienestar Autorreportado) aplicado en 2012 por INEGI y el Módulo BIARE Ampliado aplicado en 2014 con la intención de medir bienestar, satisfacción con la vida y felicidad.

De manera paralela al enfoque anterior se incorporó el adjetivo “sustentable”, pues ya desde su primera definición en el Informe Brundtland (1987), se señalaba que el desarrollo sustentable refería a un proceso dinámico donde evolución tecnológica, explotación de recursos, inversiones, instituciones y sobre todo las políticas públicas debían atender la satisfacción de necesidades actuales garantizando que también las generaciones futuras pudieran resolver las suyas. Este tipo de desarrollo conlleva la conjunción de ámbitos económicos, ambientales y socioculturales. Un proyecto o una propuesta sustentable debe entonces, ser viable económica y ecológicamente, habitable y equitativo e incluyente.

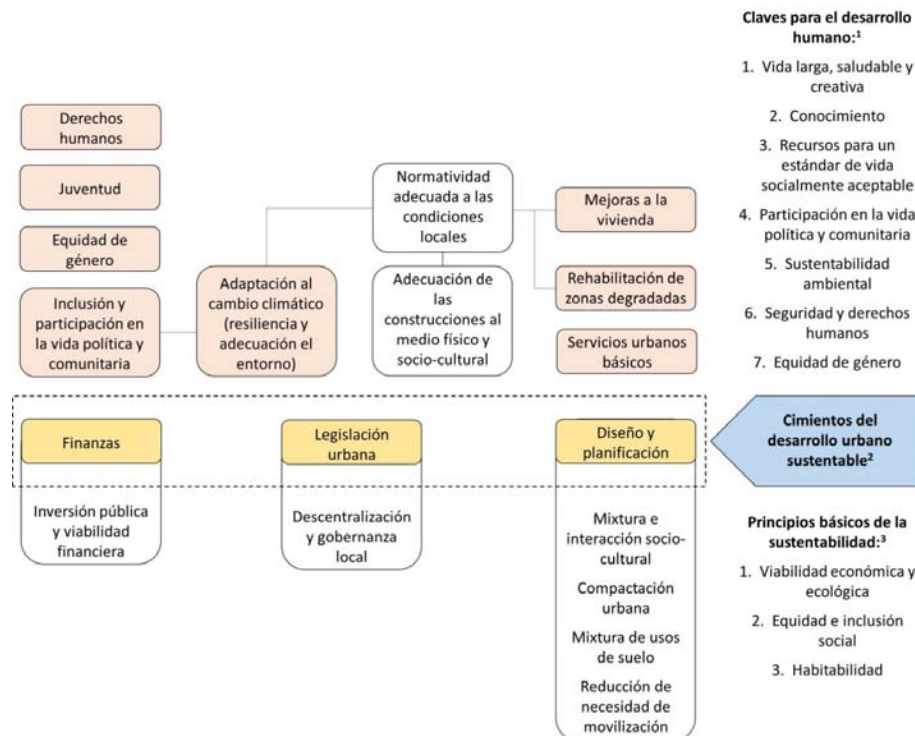
Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

En cuanto al desarrollo urbano sustentable, según lo indicado por el programa Hábitat de las Naciones Unidas (UN-HABITAT, 2015), este se cimienta sobre tres componentes básicos:

1. La legislación urbana que debe, por una parte, garantizar un marco normativo sólido y por otra, promover la descentralización y la gobernanza en varios niveles, mediante el involucramiento activo de la sociedad civil.
2. El diseño y la planificación de la ciudad, los cuales deben contribuir a la compactación, a la mixtura de usos de suelo, a la reducción de necesidad de movilización y al fortalecimiento de la mezcla e interacción social-cultural.
3. Las finanzas urbanas, considerando las inversiones públicas iniciales para cubrir gastos corrientes y obtener beneficios financieros.

Sobre estos componentes se desplantan otros que son insumos y promotores del desarrollo urbano sustentable: La rehabilitación de zonas degradadas, los servicios urbanos básicos (agua potable entubada, saneamiento, energía eléctrica), las mejoras a viviendas, atención al cambio climático (adecuación al entorno y resiliencia), los derechos humanos, la equidad de género y la inclusión de grupos vulnerables (Ibíd). (Fig. N°1).

Fig. N°1. Desarrollo urbano sustentable y claves para el desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia a partir de 1. UNDP (2015), 2. UN-HABITAT (2015) y 3. Brundtland (1987).

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Si el desarrollo y sus múltiples procesos tienen como meta el bienestar humano y la expansión de capacidades, entonces las políticas y programas públicos destinados al mejoramiento de los asentamientos humanos deberían orientarse en ese sentido. Por una parte, favoreciendo y concretando libertades, esto es, permitiendo el involucramiento de los grupos sociales en la toma de decisiones sobre su entorno, y por otra, atendiendo las valoraciones que estos grupos tienen sobre ámbitos de lo cotidiano, como lo son el barrio y la casa. Adicionalmente, las capacidades para el desarrollo humano de grupos específicos, como mujeres, jóvenes o en situación de rezago social, podrían favorecerse a través de estrategias locales y participativas. El sentido de pertenencia, la identificación con el lugar y las redes de solidaridad que se construyen cuando las personas se involucran en proyectos para lograr metas comunes son un activo intangible que ha sido poco aprovechado -o al menos poco valorado- por programas sociales relacionados con la mejora y producción de la vivienda (Romero, Hernández y Acevedo, 2004).

Otras situaciones observadas en los proyectos y estrategias que se promueven por programas sociales para la mejora de vivienda suelen ser la falta de adecuación al entorno y contexto local. En México los reglamentos de construcción municipales apenas hacen mención sobre consideraciones del diseño para el confort ambiental (Ochoa et al., 2016). En otros casos, la normatividad o las directrices nacionales restringen o prohíben el uso de ciertos materiales de uso tradicional, como el adobe o el bajareque, por considerarlos materiales “regulares” o precarios (Fundación CIDOC y SHF, 2015). Estas, y otras situaciones, son contradictorias a lo señalado por el programa Hábitat de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada (léase *digna*, o apropiada), la cual, como mínimo, debe cumplir con las siguientes cualidades (ONU-HABITAT, 2010):

1. Seguridad en la tenencia, que refiere a la protección contra desalojos forzosos y el hostigamiento. En caso de requerirse un desalojo, este deberá ser siempre por razones justificadas, medios legales y cuidando la integridad de las personas.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contar con agua potable, instalaciones sanitarias apropiadas y energía para la calefacción, el alumbrado, la cocción, la conservación de alimentos o el desecho de residuos.
3. Asequibilidad, es decir, que su costo no dificulte el acceso a otros derechos humanos. No refiere solamente a los más básicos como el acceso a una

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

alimentación nutritiva o a la educación, sino que repercute, incluso, en el acceso al tiempo libre y a la socialización.

4. Habitabilidad, significa que la vivienda debe garantizar la seguridad física de sus ocupantes, sin peligros estructurales, en un espacio salubre y de dimensiones suficientes. Además de proteger de las condiciones meteorológicas y medio ambientales como la lluvia, vientos o las temperaturas extremas.
5. Accesibilidad, acorde a las necesidades de grupos desfavorecidos y marginados.
6. Ubicación adecuada, cerca de oportunidades de empleo, equipamientos públicos e instalaciones sociales, en zonas seguras y no contaminadas.
7. Adecuación cultural, refiere al respeto a la expresión de la identidad cultural. Este es uno de los puntos más desatendidos desde los programas públicos nacionales, ya que es evidente que, en la mayoría de los casos de vivienda social promovida desde programas nacionales, se estandarizan propuestas arquitectónicas para todo el territorio nacional.

En los siguientes apartados se propone un ejercicio metodológico para valorar las estrategias de programas públicos destinados a la mejora de vivienda y barrio. Se busca identificar la pertinencia de las acciones derivadas de estos programas con relación al impacto que tienen sobre las capacidades para el desarrollo humano y el bienestar de las personas.

El caso de estudio: Bahía de Kino, México

Bahía de Kino se asienta sobre una franja litoral de aproximadamente 18km en el Estado de Sonora, al noroeste de México, a 385km por carretera a la ciudad fronteriza de Nogales, Arizona, en Estados Unidos. Su fundo legal data del año 1945, cuando el gobierno federal asignó 868has de suelo para equipamiento turístico y recreativo para los residentes de la capital del estado, que se ubica a 100km de distancia. A este sector de pequeños hoteles y, sobre todo, segundas residencias, se le denominó Kino Nuevo. Otras 245has se designaron al asentamiento de pescadores y a las zonas de servicios y equipamientos públicos. Se le llamó Kino Viejo, por tratarse de la parte fundacional del entonces pueblo. Esta segregación germinal se mantiene hasta la actualidad, ahora de manera más acentuada. Kino Nuevo cuenta con casas de verano, un desarrollo habitacional “cerrado”, un club deportivo privado, que es localmente conocido como “el club de los Americanos” y una modesta marina. Kino Viejo presenta a todas luces una fisonomía rural, con una vocación pesquera, aunque las situaciones

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

de cambio y detrimento ambiental en el Mar de Cortez, han devenido en la escasez de especies para consumo. Esto sumado a la ampliación de los periodos de veda de pesca y la inestabilidad en los mercados, empiezan a favorecer la diversificación de ingresos (Martin, 2008; de la Torre y Sandoval, 2015). Además, en años recientes se construyó un pequeño muelle y corredor turístico, y en 2017 recién se ha inaugurado el parque Kino Mágico, que, si bien forma parte del equipamiento de Kino Viejo y fue anunciado como un parque *incluyente*, ha sido promovido como uno de tipo turístico.

La población kineña es de 6,050 habitantes (INEGI, 2010). Tuvo un aumento cercano al 18% en los cinco años anteriores, en buena parte debido a la migración proveniente de las áreas rurales aledañas, debido a las crisis económicas que afectan la actividad agrícola local. Durante el periodo de 2005 a 2010 el grado de marginación incrementó, pasando de bajo a medio (CONAPO, 2010).

Fig. N° 2. Bahía de Kino, costa del Mar de Cortés



Bahía de Kino se asienta sobre una franja litoral de aproximadamente 18km. En la imagen se observa Kino Nuevo en naranja, Kino Viejo en azul. En el extremo norponiente se encuentra la colonia Mediterráneo, uno de los sectores con mayor cantidad de vivienda en condiciones precarias y vivienda beneficiada por programas públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en imagen satelital de Google Maps, 2017.

La Colonia Mediterráneo se ubica en el extremo norponiente de Kino Viejo. El asentamiento formó en 2014 a partir de la reubicación de personas que estaban

Glenda Bethina Yanas Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

ocupando terrenos -ceranos al proyecto de Kino Mágico- de manera irregular. Los lotes fueron entregados principalmente a estas familias, pero también a otras que cumplían con requisitos como tener jefatura femenina, contar con dependientes económicos menores de edad o de la tercera edad y no contar con propiedad inmobiliaria alguna. Un total de 400 lotes se asignarían en los siguientes dos años.

La colonia se localiza aproximadamente a 1.5km del centro del pueblo, a unos 20 minutos de distancia a pie, cuando las condiciones climáticas lo permiten, ya que hay días calurosos y húmedos, y la mitad del camino no cuenta con arborización por tratarse de lotes desocupados. Además, es necesario cruzar una vialidad primaria, que es la carretera regional que se convierte en uno de los principales bulevares de la localidad. En 2014 en el centro se localizaban la mayoría de los equipamientos de Bahía Kino: Un centro de salud, una escuela primaria pública, una escuela preescolar pública, un preescolar privado, una escuela primaria pública para educación especial (Centro de Atención Múltiple Especializado, CAME), una iglesia, la estación de policía y bomberos, un módulo de cruz roja, las oficinas de la comisaría y la plaza -que hace las veces de tianguis en fin de semana. La escuela secundaria y el bachillerato se asientan sobre la vialidad primaria, entre la Colonia Mediterráneo y el centro. Poco después de la asignación de lotes se construyó la segunda escuela primaria pública de la localidad, a unos 800 metros de la colonia.

Sin embargo, los lotes fueron entregados sin servicios básicos de agua o electricidad. Bahía de Kino no cuenta con sistema de drenaje público y cada propietario debe construir y dar mantenimiento a una fosa séptica. Esto representa un problema, sobre todo en época de lluvias de verano, ya que el centro de la localidad presenta inundaciones y se desbordan las aguas negras de lugares como las escuelas. Poco más del 15% de las viviendas de Bahía de Kino no cuenta con un sistema de fosa adecuada. Aunque aún no se cuenta con información oficial para la Colonia Mediterráneo, ya que su formación es posterior al último censo de vivienda, es evidente que es esa zona donde se presenta la mayor cantidad de viviendas con carencias: Pisos de tierra, muros y cubiertas fabricados con materiales de desecho como cartón, cartón asfaltado, tablonces, lonas publicitarias, existencia letrinas y ausencia de energía eléctrica con contrato. Este último punto, sumado a los materiales de construcción predominantes, representa un peligro, habiéndose reportado incendios en viviendas. El suministro de agua entubada se inició en 2017.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Fig. N° 3a y 3b. Viviendas de la Colonia Mediterráneo en Kino Viejo



En la imagen de la izquierda se puede apreciar el poste improvisado para soportar cables de energía eléctrica. A la derecha, la colindancia suroeste del asentamiento. Los nopales delimitan un campo de fútbol improvisado por los residentes.

Fuente: Archivo del proyecto PBH2017, fecha de captura 9 de septiembre de 2017.

Fig. N° 4a y 4b. Suministro improvisado de energía eléctrica en la Colonia Mediterráneo



En la esquina nororiente de la Colonia Mediterráneo existen dos postes de luz. Sólo las viviendas contiguas a este suministro cuentan con un contrato, el resto de la colonia se abastece mediante cables conectados de manera irregular.

Fuente: Archivo del proyecto PBH2017, fecha de captura 9 de septiembre de 2017.

Fig. N° 5. Primeras tomas de agua potable en la Colonia Mediterráneo



Fuente: Archivo del proyecto PBH2017, fecha de captura 9 de septiembre de 2017.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

El organismo municipal para el suministro de agua ubicó tomas en el extremo nororiente de la colonia, a partir de ellas los habitantes hacían su propia instalación para allegar el líquido a su casa. En 2017 habilitó el suministro para cada lote, en caso de que así lo solicitara el propietario.

Fig. N° 6a y 6b. Entorno de la Colonia Mediterráneo en Bahía de Kino Viejo



Fuente: Archivo del proyecto PBH2017, fecha de captura 9 de septiembre de 2017.

En sus extremos norponiente, sur poniente y suroriente, la colonia Mediterráneo colinda con terrenos desocupados. Al nororiente colinda con una vialidad primaria (del otro lado de la vialidad existen terrenos en estado natural). Sólo en la esquina oriente del asentamiento tiene contacto directo con construcciones existentes. La imagen de la derecha muestra el camino más corto, pero también el más agreste, para llegar al centro de Bahía de Kino.

Programas públicos

En enero de 2015 la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, informó las características de los seis programas federales que se promoverían durante ese año (SEDESOL, 2015) (SEGOB e INAFED, 2015). En la descripción del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se indicaba como objetivo “Contribuir en la construcción de un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios en la vivienda y la infraestructura social comunitaria mediante la reducción de los rezagos sociales asociados a esta carencia” (SEGOB e INAFED, 2015: 67). La población objetivo sería aquella asentada en municipios que integraran las Zonas de Atención Prioritaria (rurales) o en localidades con muy alta o alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación.

En caso de la localidad de Bahía de Kino, esta presentó en 2010 un grado de marginación Medio (índice de marginación -0.86032). Esta pequeña localidad urbana

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

pertenece al municipio de Hermosillo, el cual reporta un grado de marginación Muy bajo (CONAPO, 2010) . Sin embargo, estos datos generales sobre la localidad no evidencian la segregación socio-espacial existente, ya que la mayoría de la población reside en el sector de Kino Viejo, mientras que el sector de Kino Nuevo alberga en su mayoría a residentes temporales y vacacionistas. Si los datos de marginación se desagregan por Área Geoestadística Básica (AGEB), entonces, la información censal muestra que de los 6050 habitantes registrados en el Censo de Población y Vivienda (2010,) 3725 viven en condiciones de alta o muy alta marginación y en el sector de Kino Viejo (CONAPO, 2010). En tanto la información registrada es de 2010 y el asentamiento es posterior, la colonia estudiada aún no cuenta con AGEB asignada. Por otra parte, debemos suponer que aquellas personas asentadas en un terreno ocupado de manera irregular tampoco fueron consideradas en los cálculos de marginación oficiales, ya que los terrenos que ocupaban tampoco formaban parte de una AGEB. Es probable, entonces, que el número de personas en condiciones de rezago y marginación en la comunidad sea mayor a lo presentado en datos oficiales.

A pesar de la ausencia de información, esta cualidad particular, donde una localidad registra su mayoría de población en condiciones de rezago social y marginación, a pesar de que en promedio por localidad se obtiene un índice medio, es probablemente, la razón por la cual cierto grupo de habitantes de Bahía de Kino pudieron acceder como beneficiarios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

El PDZP fue de tipo Directo, es decir, que el municipio era ejecutor de las obras de mejora, no era necesario que el Estado (provincia) aprobara la asignación del recurso, lo cual brindaba autonomía al gobierno local, y además, podía aplicarse con recursos complementarios. Los apoyos podían dirigirse a: 1. Calidad y espacios de la vivienda, para la construcción, rehabilitación y/o instalación de muros, techos fijos, pisos de firme de concreto y fabricación de cuarto adicional para reducir el hacinamiento; 2. Servicios básicos de la vivienda, para la construcción, rehabilitación y/o instalación de agua entibada en el entorno de la vivienda, acceso a servicio eléctrico, acceso a drenaje, baños ecológicos (secos o húmedos) y estufas ecológicas con chimenea; y 3. Infraestructura social comunitaria, para redes de distribución, almacenamiento y captación de agua para consumo humano, redes de drenaje pluvial y sanitario, plantas tratadoras de agua, redes para distribución de energía eléctrica, centros comunitarios, espacios de salud, educativos, deportivos, albergues, infraestructura productiva, entre otros (SEGOB e INAFED, 2015).

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Otros apoyos complementarios podían gestionarse para la promoción y organización social comunitaria y para el desarrollo de proyectos de investigación. Y en situaciones de emergencia por desastres naturales, se podían habilitar apoyos específicos.

En el caso de estudio –Colonia Mediterráneo-, los apoyos del PDZP 2015 se otorgaron en el rubro de Calidad y espacios para la vivienda. Se habilitaron techos de fibrocemento¹ en algunos casos, en otros se entregaron *cuartos* de 3.70 x3.00 metros, a base de tres muros de bloque de concreto, techo de fibrocemento y firme de concreto. Durante trabajo de campo realizado en 2015 también se identificaron estufas y baños ecológicos. Sin embargo, se nos indicó que estas estufas no pertenecían a los apoyos del PDZP, sino que habían sido donadas por un partido político, ese mismo año, en época de campaña. En cuanto a los baños ecológicos, no fue posible identificar si los módulos provenían de recursos del programa público, ya que en información proporcionada en la Comisaría de Bahía de Kino se manifestó verbalmente que habían sido entregados como patrocinio de campaña política. La mayoría de los beneficiarios constataban esta información, mientras que otros indicaban que su *cuarto* había venido con el módulo de baño ecológico. Por el momento no ha sido posible obtener el registro oficial de los recursos.

Debido a la ambigüedad de la información, para efectos del ejercicio metodológico planteado en este trabajo, se han considerado solamente los *cuartos* 3.70 x 3.00 derivados del PDZP. En el asentamiento estudiado han localizado 5 estos *cuartos*.² Este tipo de habitación subsidiada forma parte del grupo de estudio.

Fig. N° 7a y 7b. Cuarto construido a través del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias



Fuente: Archivo del proyecto PBH2017, fecha de captura 9 de septiembre de 2017.

¹ El fibrocemento es una mezcla de cemento reforzado con fibras de vidrio.

² El censo e identificación se hizo en campo, para no detener el avance del proyecto (aplicación de pruebas piloto de instrumentos), ya que aún no se ha conseguido padrón oficial de personas beneficiadas.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

En la Figura N° 7a se observa el cuarto terminado a base de tres muros de bloque de concreto y techumbre de lámina de fibrocemento montada sobre polines de acero. El espacio que queda entre la cubierta y el último bloque del muro es usualmente relleno con espuma de poliestireno, fibra de vidrio o material de desecho por los propietarios. La ventana no se incluye en el proyecto original, pero algunos vecinos la han solicitado, por lo que se deja el vano y ellos le montan una malla (mosquitero).

Por otra parte, en octubre de 2015 la SEDATU inició la estrategia “Un Cuarto Más”, también conocida como el “Cuarto Rosa”, la cual consistía en construir una habitación extra en hogares de bajos ingresos y en posibles condiciones de hacinamiento, con el objetivo de “que niñas y adolescentes puedan tener intimidad y, con ello, un espacio propio y libre de violencia [ya que] Este hecho [el hacinamiento] es uno de los factores que detona la violencia de género e incluso los embarazos entre niñas y adolescentes” (SEDATU, 2016). La meta del programa era proveer de un cuarto extra a 165 mil hogares mexicanos, dando prioridad a aquéllos con mujeres menores de 18 de años, ya que se reportaba que de los 5.2 millones de mujeres en condición de hacinamiento, la mitad eran niñas y jóvenes. Aunque no se explicitaba la referencia para definir esta condición, ya fuera porque en la casa habitaran más de dos hogares o porque una recámara era ocupada por más de dos personas, se indicaba en rueda de prensa – once meses después de la aprobación de la estrategia- que 6 de cada 10 viviendas urbanas presentaba hacinamiento (Ibíd.). Este programa para el mejoramiento de la vivienda aún está vigente y permite apoyos diversos de hasta: \$45,000MX para construcción de un cuarto extra (aproximadamente \$2,500USD), \$7,200MX para 26m² de piso (aproximadamente \$400USD), \$22,000MX para 34 m² de muros (aprox. \$1,222USD), \$22,000MX para 37 m² de techo, \$3,000MX para estufa ahorradora de leña, \$43,7000MX para baños ecológicos, \$6,800MX para sanitización de agua y \$43,500MX para captación de precipitación pluvial. Si el subsidio es federal, puede cubrir hasta el 100%, si la aportación es local, se cubre el 90% (SEGOB 2017).

El programa para mejoramiento de la vivienda de la SEDATU, del cual deriva el *cuarto rosa*, apoya acciones y obras para ampliar y/o mejorar la vivienda en los conceptos mencionados arriba. Permite su implementación en localidades rurales, urbanas y suburbanas cuyos habitantes estén situación de pobreza y carencia por la calidad y espacios de la vivienda, dando prioridad a las personas que viven en condición de hacinamiento (Ibíd.).

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

No se especifica el tipo de material que deba utilizarse en la construcción. Sin embargo, en el documento del Catálogo de Programas Federales para Municipios 2017 (SEGOB, 2017) donde se describe este programa, se habla de características generales que la vivienda debe cumplir con “materiales y sistemas que garanticen la máxima vida útil” (Ibíd.: 198), y en el mismo texto, en las especificaciones de otros programas se indica que se da prioridad al apoyo de familias con viviendas con piso de tierra, materiales en techo de lámina de cartón o desechos, muros de barro o bajareque, carrizo, bambú, palma, lámina de cartón, metálica o asbesto, o material de desecho (SEGOB, 2017: 55). Los hogares con casas construidas a base de estos materiales son considerados en la categoría de rezago habitacional por carencia en la calidad de la vivienda (Fundación CIDOC y SHF, 2015). El hecho de no se especifiquen los materiales con cuales deba construirse el cuarto adicional (cuarto rosa) o mejorarse los muros o techos de las viviendas, salvo la no permisión de los materiales relacionados con rezago, debe ser considerada como una oportunidad para el diseño y otros beneficios agregados para tanto para los beneficiarios directos como para la comunidad, ya que deja abierta la posibilidad de por una parte, utilizar materiales, técnicas constructivas y mano de obra local, y por otra, tomar en cuenta las condiciones climáticas del lugar.

En el caso de estudio los *cuartos rosas* miden 4.00 x 4.00 metros, fueron construidos a base de bloque de concreto (0.14 x 0.20 x 0.40), firme de concreto en piso y techo de vigueta y casetón (bovedilla), tienen una ventana y una puerta. Se entregan con enjarre a base de mortero-cemento-arena exterior y pintados de blanco por dentro y por fuera. La ubicación de la puerta y la ventana la ha elegido el dueño.

Por otra parte, la Comisión de Vivienda del Estado de Sonora (COVES) indica en las características del programa que la vivienda existente en el predio debe ser de *material* -entiéndase aquel que no sea de desecho, ni madera, ni bajareque³ (COVES, Gobierno del Estado de Sonora 2015-2021, s.f.). Sin embargo, en la Colonia Mediterráneo se pudo constatar que el programa se operó de manera distinta, pues los sujetos de apoyo eran solamente aquellas personas que no contaran aún con construcción de material permanente en su predio. De acuerdo con la mecánica instrumentada, las personas interesadas debían hacer su registro en la comisaría y abonar una cantidad de \$4,000MX (aproximadamente \$220USD), que correspondía al

³ Requisitos para solicitar el apoyo: Contar con vivienda propia (título de propiedad o constancia de posesión o carta de asignación), identificación oficial (INE/IFE/Pasaporte vigente), comprobante de domicilio (agua o luz, vale comentar que en la Colonia Mediterráneo aún no existe suministro de energía eléctrica), aportación del beneficiario del 10% del valor de la construcción y no haber recibido apoyo o subsidio federal en los últimos 5 años (COVES, Gobierno del Estado de Sonora 2015-2021, s.f.).

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

10% del valor de la obra. El resto fue subsidiado. Se pudieron identificar 13 *cuartos rosas* aparentemente concluidos, uno de los cuales estaba deshabitado. Se observaron otras construcciones en proceso, desde firmes de la cimentación hasta algunos a los que únicamente les faltaba el techo. Verbalmente se informó en las oficinas de la comisaría que se había autorizado la construcción de 30 cuartos y que se habían entregado 17.

De acuerdo con la información proporcionada por los 4 beneficiarios entrevistados⁴, el tiempo que pasó desde que entregaron el dinero hasta que recibieron la construcción concluida varió de los 2 a los 8 meses, sin que conocieran la razón de la diferencia en tiempos. En uno de los casos se entregó la obra sin pintar. Actualmente la construcción de estos cuartos está detenida por supuestos problemas con el contratista. Los cuartos rosas son el segundo tipo de mejora a la vivienda que se considera en el estudio.

Fig. N° 8a y 8b. Cuarto rosa en Bahía de Kino Viejo



Los *cuartos rosas* o estrategia “Un cuarto más” de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) tienen como meta reducir las probabilidades de violencia hacia la mujer relacionado con las condiciones de hacinamiento.

Fuente: Archivo del proyecto PBH2017, fecha de captura 23 de septiembre de 2017

Una propuesta para el análisis de los *Cuarto Rosa* de SEDATU 2017 y cuartos de ampliación del PDZP 2015, desde un enfoque de capacidades y desarrollo humano

⁴ Se aplicaron los instrumentos descritos más adelante en este documento en septiembre de 2017. Dado que el objetivo de los instrumentos era conocer qué tan adecuada era la vivienda para las familias beneficiadas, no se incorporaba información con respecto a los tiempos de ejecución de la obra. Esta información y otra relacionada con el proceso que siguieron para la gestión de su cuarto se obtuvo mediante entrevista informal mientras se realizaba el levantamiento de la casa. Se considera pertinente elaborar un segundo instrumento, entrevista semiestructurada, para aplicar a la muestra seleccionada.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

La propuesta aquí descrita refiere a un ejercicio que actualmente se encuentra en proceso y en fase de diseño y prueba de instrumentos. Tiene como antecedente el trabajo de investigación postdoctoral “Satisfacción y percepción de la calidad de experiencia de vida. Estrategias de mejora de la vivienda y del entorno inmediato en Kino Viejo, Sonora” desarrollado de enero a diciembre de 2015. Dicha investigación tuvo como objetivo principal identificar las prácticas y estrategias que residentes de diversos sectores de Bahía Kino Viejo llevan a cabo en aras de acceder a distintos recursos -suelo, vivienda, servicios- para mejorar su experiencia de habitar el lugar. El abordaje general se realizó desde enfoques del bienestar subjetivo⁵, en tanto que, por una parte, la libertad de elección constituye un elemento fundamental del desarrollo de las capacidades, y por otra, es mediante el proceso de reconocimiento personal, de valoraciones sobre nuestro pasado, sobre el momento actual y sobre lo que se desea para el futuro, que las personas orientamos nuestras prácticas. Los instrumentos para conocer las estrategias que los informantes desarrollaban para mejorar su barrio y vivienda se diseñaron bajo la premisa de que la subjetividad configura y estructura nuestra constitución del mundo y permite la afirmación propia y la orientación de las relaciones sociales mediante la valoración de las capacidades fundamentales para el desarrollo y bienestar de las personas. Estas capacidades referían a las oportunidades sociales, a los factores de apropiación y a los escenarios sociales (PNUD-Chile, 2012).

El principal instrumento fue la entrevista semi-estructurada acompañada de la elaboración de croquis de recorrido cotidiano, con la intención de establecer una relación con los procesos de apropiación y de construcción de sentido del lugar. Se esperaba que el croquis mostrara información relevante con respecto a la valoración y al nivel de apropiación de los espacios de la localidad. Sin embargo, a pesar de que todas las personas accedieron a contestar la entrevista, algunas se excusaron con respecto al croquis, argumentando que no sabían o no podían dibujar. Esto ocurrió con las personas de mayor, pero en contraste, sus entrevistas fueron las detalladas.

Uno de los hallazgos del trabajo anterior fue que entre las estrategias de mejora del barrio y de la casa se encontraban: 1. Las asociaciones a grupos políticos, 2. La conformación de redes vecinales lideradas por mujeres, 3. La búsqueda de vínculos con promotores o agentes institucionales o del servicio público (representantes de la

⁵ Se entiende el bienestar subjetivo como la valoración afectiva y cognitiva que las personas hacemos en cuanto a la satisfacción, realización y propósito de nuestras vidas. La subjetividad se constituye a partir de emociones, valoraciones, percepciones y representaciones sobre nosotros mismos y sobre los demás (OECD, 2013; PNUD Chile, 2012).

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL; operadores municipales del servicio de agua o del suministro eléctrico).

La Colonia Mediterráneo recién acababa de formarse a partir de la asignación de lotes a personas que cumplieran con los requisitos indicados por la comisaría: no contar con casa o terreno propio, ser parejas jóvenes o madres/padres solteros con dependientes económicos. Una parte de los lotes fue asignada a las personas que fueron reubicadas del asentamiento irregular que colindaba con el recién inaugurado (septiembre de 2017) Parque (turístico) Kino Mágico. Fue en este nuevo fraccionamiento donde se identificó la mayor cantidad de apoyos derivados del PDZP 2015: entrega de material para que las personas construyeran su casa, habilitación de techos de fibrocemento, construcción de cuartos de 3.00 x 3.70 metros, fabricación de firmes de concreto, estufas y baños ecológicos.⁶ Debido a esta circunstancia y a que llamaba la atención el hecho de que desde la municipalidad se hubiera promovido una urbanización que no contaba con servicios ni infraestructura básica es que se eligió como caso de estudio para analizar la pertinencia de las acciones de dos programas públicos, específicamente el cuarto rosa y el cuarto de ampliación del PDZP.

Se utilizaron como referente las siete características que el Programa Hábitat de las Naciones Unidas señala como mínimas para una vivienda apropiada o adecuada (ONU-HABITAT, 2010): 1. la seguridad en la tenencia, 2. la disponibilidad de servicios, 3. la asequibilidad, 4. la habitabilidad, 5. la accesibilidad, 6. la ubicación adecuada y 7. la adecuación cultural.

La seguridad en la tenencia se asumió como existente, en tanto un requisito para ser beneficiario de alguno de los apoyos para la mejora de la vivienda es la tenencia legal del predio. Lo mismo para la accesibilidad, ya que podría asumirse que todos los beneficiarios se encuentran en condición de carencia de vivienda como requisito para solicitar los apoyos de subsidio. Sin embargo, como parte del análisis de la accesibilidad se consideraron otros aspectos, como el acceso o la apropiación de la tecnología constructiva.

Se diseñó una ficha de registro con información general sobre la vivienda -que en la mayoría de los casos identificados se reducía al cuarto subsidiado. Esta ficha permite identificar la disponibilidad de servicios, la ubicación y la calidad de los materiales de la vivienda, incluyendo aquéllos de construcciones adicionales al cuarto subsidiado. Se

⁶ De las estufas y baños ecológicos no ha sido posible verificar su procedencia.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

acompaña de un levantamiento fotográfico y arquitectónico completo de lo existente en el predio. Se toma nota y registran las condiciones de calidad de los materiales.

La asequibilidad, y las valoraciones de los residentes sobre la ubicación y la adecuación cultural a partir del bienestar que la casa les ha proporcionado se recuperan mediante un cuestionario. Sin embargo, en la aplicación de prueba piloto del instrumento⁷ resultó evidente que alguna información no era requerida en el formato de encuesta, aunque resultaba valiosa para el análisis. Por lo regular estos datos salían a la luz mediante la plática informal que antecedía o precedía a la aplicación de la encuesta o mientras se realizaba el levantamiento arquitectónico o fotográfico. Se trataba de información referente a los tiempos de construcción de sus cuartos subsidiados, que reportaban como muy largos, en comparación con los tiempos de autoconstrucción que habían tenido sus otras habitaciones, o bien, con el desconocimiento sobre cómo se elegía a quién se beneficiaría primero, las razones por las cuales la obra estaba detenida, o la incertidumbre de si les retirarían el apoyo a las personas que adelantaban la autoconstrucción de un cuarto durante la espera de la construcción del cuarto subsidiado. Del proceso de gestión del apoyo para mejora a la vivienda sólo sabían que debían “apuntarse en la comisaría y entregar muchos, muchos papeles”. Aunque existe una vecindada “encargada de los albañiles” para la construcción de los cuartos rosa -la única de las dos estrategias de mejora de vivienda que actualmente se promueve en Bahía de Kino- se nos indicaba que sólo sabían que había problemas con el arquitecto o el proveedor. La vecindada encargada se excusó, un día por cuestiones de tiempo y otro de salud, a brindar una entrevista.

Aunque en el tono de los informantes no se evidenciaba, ni manifestaban abiertamente un alto nivel de desconfianza, sí era evidente el malestar causado por la incertidumbre. Se tomó nota de estas observaciones al calce del formato de encuesta para verificar el diseño del instrumento.

Por último, se propone analizar la habitabilidad a partir de dos instrumentos complementarios. El primero es la ficha de registro de la vivienda con los levantamientos fotográficos y arquitectónicos. El segundo es un cuestionario para evaluar confort térmico adaptativo diseñado e instrumentado por Gómez Azpeitia, Ruiz

⁷ Se aplicó en 8 ocasiones distribuidas de la siguiente manera: A dos informantes residentes de la misma casa el día 9 de septiembre de 2017, a cuatro informantes de 3 casas distintas el día 22 de septiembre y a dos informantes de dos viviendas distintas el día 23 del mismo mes. Total de informantes: 8, total de viviendas: 6.

Por otra parte, se charló de manera informal con varios vecindados del asentamiento, sobre todo para poder ubicar los cuartos rosas que estuvieran concluidos. Se tuvo contacto con varias mujeres que hicieron la solicitud de apoyo para la construcción del cuarto rosa, pero que aún no reciben respuesta y con otras a las que se les inició la obra, pero aún no se concluye, a pesar de que hace meses se inició. No incluyó a este grupo en la muestra para aplicación de instrumentos, ya que no sería posible aplicar alguno de ellos, como el de habitabilidad de la vivienda.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Torres, Bojórquez y Romero (2007) y que ha sido validado en trabajos posteriores por otros autores (Marincic et al, 2012). Sólo se agregó al cuestionario el lugar de origen del informante y el tiempo de residencia en Bahía de Kino. Se eligió el enfoque del confort térmico adaptativo porque considera los ajustes en los organismos y las modificaciones que las personas realizan en su ambiente térmico para reducir la incomodidad y la tensión fisiológica. Algunos ajustes son acciones conscientes: postura, horario y nivel de actividad, tipo de ropa, ventilación, movimiento de aire y temperatura. Los ajustes fisiológicos suelen ser inconscientes como leves temblores musculares y la sudoración. Al tratarse de un enfoque adaptativo el estudio se realiza en el hábitat, se considera a la persona como un receptor activo que busca el confort térmico y el modelo de adaptación atiende aspectos fisiológicos, psicológicos y conductuales (Gómez Azpeitia et al., 2007).

En la propuesta de análisis de los cuartos subsidiados por los programas públicos antes mencionados, el instrumento para evaluar el confort térmico adaptativo recupera información sobre la sensación térmica de los ocupantes de los cuartos, pero también sobre sus expectativas y adecuaciones para el control térmico (uso de ventiladores o aires acondicionados, abrir la ventana), así como datos de variables ambientales al interior de la vivienda, como la temperatura de bulbo seco, la humedad relativa, la velocidad del viento y la temperatura promedio de la envolvente. Estos últimos datos permiten calcular si la habitación está transmitiendo calor a sus ocupantes o viceversa. También es posible identificar el nivel de tolerancia que las personas refieren a variables como la temperatura, la humedad o las corrientes de viento.

Este instrumento debe aplicarse durante la temporada más cálida y la más fría del año. Para el caso de Bahía de Kino se recomendaron los meses de agosto y de enero. No fue posible hacer pruebas, sino hasta el mes de septiembre debido a condiciones climatológicas inesperadas (tormentas tropicales y alertas de huracanes). Se aplicará instrumento revisado en enero y junio de 2018.

El levantamiento detallado del predio y la vivienda permite establecer relaciones sobre la influencia de la vegetación exterior o la orientación de los espacios habitables en las condiciones de confort térmico al interior de la habitación. Por último, el levantamiento arquitectónico sumado a lo reportado por el informante permite relacionar cuestiones como la suficiencia de los espacios, en cuanto a dimensiones y calidad esperada.

Glenda Bethina Yanas Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Hallazgos preliminares e insumos para el ajuste de instrumentos y alcances del trabajo

Del ejercicio de aplicación de instrumentos desarrollado durante el mes de septiembre se desprenden aprendizajes varios. Lo primero ha sido la dificultad para identificar a los beneficiarios de mejora a la vivienda, al no contar, por el momento, con un padrón oficial. En los cuartos 3.00 x 3.70 del PDZP se ha observado que en algunos casos fueron modificados (sustitución de techumbre de lámina por vigueta y casetón y aplicación de enjarres), lo cual dificulta su identificación en campo. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de dar seguimiento a estas mejoras. Se ha planteado la intención de hacerlo a partir del primer contacto con el grupo de informantes del mes de septiembre.

Por otra parte, la escasa información brindada en la comisaría ha sido confusa: han llamado a los *cuartos rosa*, pies de casa (aunque solamente cuentan con la preparación eléctrica), mientras que a las habitaciones 3.00 x 3.70 de tres muros, les llaman el cuarto rosa. Lo que, en principio, ocasionó confusión tanto entre los informantes como entre el equipo que recupera información en campo.⁸

Asimismo, ha sido evidente la evasión para brindar información por parte de posibles informantes clave, tales como la vecindada a cargo del contacto directo con los albañiles que fabrican los cuartos rosas y otras lideresas fundadoras del asentamiento. A la par, la incertidumbre a la que se han enfrentado tanto quienes ya cuentan con su habitación subsidiada como quienes siguen esperando que se les concluya, propicia un ambiente tenso en la comunidad. Suponemos que esta es una situación reciente, que no guarda relación directa con los subsidios otorgados en 2015 (el cuarto 3.00 x 3.70 del PDZP) y habremos de ver la evolución de este escenario cuando se regrese a campo en enero de 2018.⁹ Es probable que debido a esta situación solamente se consideren en la muestra las viviendas del estudio piloto. Aunque idealmente deberían considerarse habitaciones con distintas características, por ejemplo: Cuarto rosa únicamente y cuarto del PDZP únicamente, para contrastar con cuartos con modificaciones en su envolvente.

⁸ El equipo en campo lo integra una investigadora responsable del estudio y 3 estudiantes del noveno semestre de la licenciatura en arquitectura, dos de los cuales desarrollan su proyecto de fin de carrera con una temática alusiva al caso de Bahía de Kino Viejo. También se cuenta con la colaboración de un investigador titular del Departamento de Arquitectura y Diseño de la UniSon, especialista en análisis de confort térmico adaptativo.

⁹ Habría de considerarse un par de visitas intermedias al asentamiento para mantener contacto con los actuales informantes.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Por otra parte, se observó que cerca de la mitad de los vecindados interesados en colaborar -asisten a la misma congregación religiosa.¹⁰ Es probable que existan redes de solidaridad que tienen su origen en esta asociación y que han repercutido en las mejoras de sus viviendas. Los instrumentos aplicados no recogen información de este tipo (alusivas a redes de solidaridad), y aunque parecen ser un instrumento viable para evaluar si la habitación proporcionada es congruente con las cualidades de una vivienda apropiada o adecuada, es aún insuficiente para evaluar repercusiones en el bienestar y la expansión de capacidades para el desarrollo humano. Una propuesta es aplicar el instrumento de entrevista semi-estructurada que se aplicó en el trabajo que precede a este ejercicio. Dos de las mujeres entrevistadas en 2015 viven en la Colonia Mediterráneo, pero en las dos visitas de septiembre de 2017 no fue posible agendar una cita con ellas para aplicar la nueva batería de instrumentos. Esta es una segunda razón para considerar acotar el estudio a una muestra más pequeña, en tanto que el periodo con el que se cuenta para realización del estudio es de 12 meses.¹¹

Una situación que llamó la atención es que las personas que participaron como informantes en la prueba piloto expresaron un saber sensible sobre las condiciones ambientales de su entorno y algunas características del diseño de sus viviendas. Por ejemplo, solicitaron que las ventanas se ubicaran de manera distinta a la considerada en el proyecto original para poder contar con ventilación cruzada (noreste-surponiente), “para cuando se va la luz” o “porque no alcanza la luz en verano, no da vuelta el ventilador”, o para evadir los vientos del poniente y norponiente que son los que “traen mucho polvo”. También fue frecuente observar que a la mayoría de los cuartos -incluyendo aquellos en los que no se aplicaron instrumentos- se les había adosado una techumbre a base de lámina galvanizada, palma, cartón o madera de desecho que hacía las veces de espacio común y para realizar la mayoría de las actividades durante el día: preparar alimentos, cocinar, elaborar algún producto para la venta, o hacer la tarea escolar, ya que el cuarto subsidiado suele utilizarse como dormitorio familiar (en todos los casos donde se tuvo acceso a la vivienda, esa era la única recámara y era compartida por todos los miembros de la familia). En algunos se observó que la techumbre adosada era envuelta por una malla fina con la intención de mantener fuera los mosquitos (zancudos, jejenes).

¹⁰ No se incorporaron todos los vecindados que manifestaron interés en participar ya que la mayoría contaba con cuartos aún en proceso de construcción.

¹¹ El proyecto ha recibido apoyo del Programa para el Desarrollo del Profesorado en México (PRODEP) en la convocatoria 2017, tiene una vigencia de julio de 2017 a junio de 2018.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Los ocho informantes se manifestaron satisfechos con sus cuartos, aunque solamente una de ellas indicó que era fresco. Todos señalaron que era muy caliente en verano, intolerable si no se contaba al menos con ventilador. Dos informantes expresaron problemas de inundación recientes, mientras que el resto se sentía muy satisfecho con la ubicación porque “está en alto y aquí no se inunda” a diferencia de las zonas cercanas al muelle. Con respecto a las distancias y traslados, seis personas indicaron que solamente se movilizan caminando y fueron las mujeres de mayor edad quienes reportaron mayores tiempos de caminata, “buscando la sombra”.

Se mantiene la premisa de trabajo derivada de investigaciones anteriores y que dio pie a la propuesta expuesta en este documento:

La vivienda y el barrio son los escenarios sociales inmediatos a las personas. Cuando las cualidades del diseño de las viviendas son congruentes con el medio ambiente y sus usuarios, cuando éstas son emplazadas en un tejido urbano heterogéneo que reduce la necesidad de movilidad y los mecanismos de acceso a su financiamiento son los adecuados, se favorecen otros ámbitos del desarrollo de las capacidades que repercuten positivamente en el bienestar de las personas. Sumado a los ahorros de gasto energético, [...] aspectos como la liberación de tiempo para dedicar a actividades personales -como podría ser aprender algún oficio, pertenecer a un grupo religioso o red de apoyo social- [...], al cuidado de la familia o incluso a la participación en la educación formal de los hijos, pueden favorecerse por las características de la vivienda y su emplazamiento (Yanes Ordiales y Ochoa de la Torre, 2015).

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

Bibliografía

BRUNDTLAN, G. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future (Brundtland Report). United Nations Documents. Último acceso: 6 de abril de 2016. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (libro)

CONAPO (2010). "Índice de Marginación por AGEB URBANA 200-2010", en Datos abiertos del índice de marginación. [En Línea], disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion [Acceso el 15 de julio de 2017]

— (2010): "Índice de Marginación por Localidad", en Base de datos completa. [En Línea], disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010 [Acceso el 15 de julio de 2017]

COVES (Comisión de Vivienda del Estado de Sonora), Gobierno del Estado de Sonora 2015-2021 (s.f.): Cuarto Rosa. <http://www.coves.sonora.gob.mx/programas/cuarto-rosa.html> [Acceso el 12 de septiembre de 2017]

DE LA TORRE, H. y Sandoval, S. (2015). Resiliencia socio-ecológica de las comunidades ribereñas en la zona Kino-Tastiota del Golfo de California, en *Ciencia Pesquera* 23 (1), 53-71.

FUNDACIÓN CIDOC y SHF (2015). Estado Actual de la Vivienda en México, México, SHF.

GÓMEZ AZPEITIA, L.; Ruiz Torres, R.; Bojórquez, G. y Romero, R. (2007). Confort térmico y ahorro de energía en la vivienda económica en México: Regiones de clima cálido seco y húmedo CONAFOVI-2004-02-20. CONACYT, CONAFOVI, CONAVI.

JONG-JIN, K., y RIGDON, B. (1998). Sustainable Architecture Module: Introduction to Sustainable Design. Ann Arbor, Michigan, College of Architectural and Urban Planning The University of Michigan / National Pollution Prevention Center for Higher Education. Último acceso: 05 de mayo de 2017. <http://www.umich.edu/~nppcpub/resources/compendia/ARCHpdfs/ARCHdesIntro.pdf> (LIBRO)

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

MARINCIC, I.; Ochoa de la Torre, J.; Guadalupe Alpuche, M.; y Gómez Azpeitia, L. (2012). Adaptative thermal comfort for occupants of low-cost dwellings in a hot dry climate, en *Journal of Civil Engineering and Architecture* 6 (3), 356-363.

MARTIN, C. (2008). Landscape Sustainability in a Sonoran Desert City, en *Cities and the environment (CATE): Vol 1: Iss. 2, Artículo 5*, pag.1-16. Último acceso: 18 de diciembre de 2016. <http://digitalcommons.lmu.edu/cate/vol1/iss2/5>

OCHOA, J.; Glenda Y.; Marincic, I. y Alpuche, M (2016): La vivienda como una de las prioridades del desarrollo de México: Laboratorio Nacional de Vivienda y Comunidades Sustentables, En *XL Semana Nacional de Energía Solar*. Puebla: ANES.

ONU-HABITAT (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo No. 21 (Rev. 1). Ginebra, Naciones Unidas, Derechos Humanos. Último acceso: 7 de agosto de 2017. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

PNUD, y Mahbud ul-Haq (1990). *Desarrollo Humano*. Informe 1090. Bogotá, PNUD, Oxford University Press, Tercer Mundo Editores.

PNUD-Chile (2012). *Desarrollo humano en Chile. Bienestar subjetivo: El desafío de repensar el desarrollo*. Santiago de Chile, PNUD. Último acceso: 10 de abril de 2015. <http://desarrollohumano.cl/idh/informes/2012-bienestar-subjetivo-el-desafio-de-repensar-el-desarrollo/>

ROMERO, L.; Hernández, M. y Acevedo, J. (2004). Vivienda y autoconstrucción. Participación femenina en un proyecto asistido, En *Revista Frontera Norte* 17 (23), 107-131.

SEDATU (2016). Mensaje de la Titular de la SEDATU, Rosario Robles, durante la conferencia de prensa en la que habló de la estrategia "Un cuarto más". 21 de septiembre. [En Línea], disponible en <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/mensaje-de-la-titular-de-la-secretaria-de-sedatu-rosario-robles-durante-la-conferencia-de-prensa-en-la-que-hablo-de-la-estrategia-un-cuarto-mas-en-el-marco-del-cuarto-informe-de-gobierno>[Acceso el 10 de septiembre de 2017]

SEDESOL (2015). *Información Estratégica de Programas Federales*. México, SEDESOL.

SEGOB (2017). *Catálogo de Programas Federales para Municipios*. México, SEGOB.

Glenda Bethina Yanes Ordiales | Programas públicos para mejora de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano

SEGOB; INAFED (2015). Catálogo de Programas Federales. México, Secretaría de Gobernación.

UNDP (2010). Human Development Journey Course.

—. (2017). Human Development Reports. [En Línea], disponible en : <http://hdr.undp.org/en/humandev> [Acceso el 7 de agosto de 2017]

UN-HABITAT (2015). Urban planning and design at UN-HABITAT. [En Línea], disponible en : <http://unhabitat.org/urban-planning-and-design-at-un-habitat/> [Acceso el 15 de abril de 2016]

YANES ORDIALES, Glenda y Ochoa de la Torre, J.M. (2015, noviembre 19-20). Reflexiones sobre la influencia de la normatividad y las políticas públicas en la adecuación climática y su relación con el bienestar humano. Ponencia presentada en el Seminario sobre Desarrollo Humano en la Región Transfronteriza Sonora-Arizona Edición 2015-2016, Nogales (México), El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Sonora, El Colegio de la Frontera Sur, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Universidad de Arizona, Universidad Estatal de Arizona, Universidad de Sonora, Universidad Estatal de Sonora e Instituto Tecnológico de Nogales.

Planeación del sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Toluca

Planning of Public Transport System in the Metropolitan Area of Toluca

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, Juan Roberto Calderón Maya, Héctor Campos Alanís

pl_js@hotmail.com; jrcalderonm@uaemex.mx; hect_51@hotmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen

En el crecimiento y expansión de las ciudades de México se observa una fragmentación del territorio, que conllevan a la ocupación de espacios fuera de la ciudad central y obligando a la población a trasladarse para satisfacer sus necesidades básicas. Un sistema de transporte público eficiente debe satisfacer las necesidades de movilidad de la población. El objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de planeación del sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Toluca para determinar si se satisfacen las necesidades de movilidad urbana.

Palabras clave: movilidad, planeación, sistema de transporte.

Abstrac

In the growth and expansion of the cities of Mexico there is a fragmentation of the territory that lead to the occupation of spaces outside the central city, and force the population to move to meet their basic needs. An efficient public transport system must meet the mobility needs of the population. The purpose of this paper is to analyze the planning process of the public transport system in the Metropolitan Area of Toluca to determine if the needs of urban mobility are met

Keywords: mobility, planning, transport system

Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, el proceso de urbanización en México ha tenido consecuencias muy marcadas, particularmente en la concentración de la población en diversos puntos estratégicos del territorio, resultando que varias ciudades empiezan a presentar problemas graves de sobrepoblación, que trascienden en la cuestión de la demanda de suelo habitacional y de los servicios públicos en espacios localizados en la periferia de las zonas metropolitanas.

El crecimiento, expansión y fragmentación de la mancha urbana provoca problemas de urbanización, apreciando nuevos agentes sociales que se apropia y produce el medio físico construido, caracterizando un crecimiento y expansión urbana de las ciudades de manera desordenada y descontrolada, resultado de la ocupación de espacios alejados de la ciudad central, incluso áreas y zonas inadecuadas que impiden un desarrollo óptimo u ordenado. Uno de los principales problemas que se ha derivado de este fenómeno territorial es el crecimiento demográfico en estas zonas periféricas que, como consecuencia, ha provocado una mayor complejidad en el desplazamiento de un lugar a otro

En este sentido, la movilidad urbana se ha vuelto un fenómeno cotidiano de la población para satisfacer sus necesidades de empleo, educación, salud, comercios, servicios y recreación, entre otros. La necesidad de sistemas de transporte eficiente es quizás el reto más importante para los sectores público y privado, particularmente en aquellas zonas que se han desarrollado fuera de todo esquema formal y sin una planeación urbana acorde a los nuevos procesos territoriales y sociales.

Conforme a lo anterior, el objetivo del presente trabajo es identificar y analizar los instrumentos que se operan en el proceso de planeación del sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Toluca, a fin de determinar si se satisfacen las necesidades de movilidad urbana de la población.

Metodología

Para el desarrollo de la investigación se utilizó el método deductivo con una visión sistémica, a efecto de derivar un proceso metodológico consistente en el análisis, la derivación y descripción de las variables conceptuales del fenómeno, la construcción de un modelo metodológico para, finalmente, aplicarlo a un caso empírico. El primer paso fue analizar bibliografía especializada en áreas del conocimiento relacionadas con el proceso

de urbanización, metropolización y movilidad urbana, a fin de identificar los principales variables conceptuales del fenómeno de estudio.

El análisis se centra en el caso de la Zona Metropolitana de Toluca, caracterizando y delimitando su configuración territorial, tomando en consideración al municipio de Toluca como ciudad central y los demás municipios como ciudades intermedias. Para el análisis del proceso de planeación del sistema de transporte público, se identificaron los instrumentos y procesos administrativos que se operan en el Estado de México, a efecto de identificar las deficiencias que se presentan en la satisfacción de las necesidades de movilidad de la población, particularmente de aquellas localizadas en la periferia de la Zona Metropolitana de Toluca.

Variables conceptuales de análisis

En el presente apartado se analizan las variables conceptuales para entender el fenómeno de estudio, relacionado con el proceso de movilidad urbana en la Zona Metropolitana de Toluca.

Urbanización

De acuerdo a Castells (1999), la urbanización es la constitución de formas espaciales específicas de las sociedades urbanas, caracterizadas por la concentración de actividades en un espacio restringido; se refiere entonces al proceso a través del cual una porción significativamente importante de la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio, el cual crea aglomeraciones funcionales. Estas aglomeraciones generan nuevos problemas de organización de la vida en la ciudad y por tanto repercuten en el bienestar de los habitantes y en las diferentes actividades que generan nuevos procesos de distribución espacial del territorio.

Por su parte, Zoido y otros (1999), señalan que el término urbanización recoge otra situación morfológica y socialmente distintas, aunque con los mismos rasgos de homogeneidad y aislamiento; en este sentido proliferan también urbanizaciones formadas por viviendas costosas, edificadas en grandes parcelas ajardinadas, así como otras urbanizaciones de rasgos intermedios. Asimismo, señalan que es la evolución que registra el suelo rustico al transformarse en urbano, los asentamientos de cualquier clase en su crecimiento e incluso el conjunto de la sociedad al adoptar comportamientos y usos asociados comúnmente al hecho urbano.

Schteingart (1988) menciona que el crecimiento urbano ha sido una consecuencia de los procesos de concentración demográfica y económica; han aparecido en la escena urbana nuevos mecanismos y agentes sociales que han afectado la producción y apropiación del medio construido, así como la estructuración del espacio en su conjunto, incidiendo de manera diferenciada en los diversos grupos que conforman la sociedad, derivado de la urbanización que se caracteriza por un crecimiento de la sociedad de manera incontrolada, esto se refleja en la ocupación de áreas y zonas inadecuadas para un desarrollo óptimo y un ordenamiento del territorio y una gran problemática de tipo habitacional y con ello una gran demanda de suelo.

Bajo el punto de vista de Unikel (1978), el proceso de urbanización se manifiesta notoriamente en la concentración masiva de la población y de las actividades económicas en las ciudades, es por esto que diversos problemas se van asociando a este fenómeno que repercuten en gran parte de población, principalmente en las poblaciones de bajos ingresos que hoy en día se aprecian bajo la forma de marginalidad, exclusión social, cuestiones económicas, así como en la política.

Conforme a estos planteamientos, podemos señalar que en el proceso de urbanización se identifican los siguientes componentes y procesos:

- Se registra la transformación del suelo rustico en urbano, adoptando comportamientos y usos asociados al hecho urbano.
- Un espacio territorial que se manifiesta y se constituye en diversas formas espaciales.
- Se observa la concentración de población en espacios geográficos y territoriales.
- La interacción de la sociedad en el territorio determina y modifica las formas espaciales.
- El crecimiento urbano ha sido una consecuencia de los procesos de concentración demográfica y económica.
- Se observa una ocupación de áreas y zonas inadecuadas para un desarrollo óptimo y un ordenamiento del territorio.

Todos estos procesos conllevan a diversos problemas que repercuten en gran parte de población, principalmente aquellos sectores de bajos ingresos, que hoy en día se aprecian bajo las formas de marginalidad, exclusión social, cuestiones económicas y en la política.

Metropolización

El fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central (SAHOP, 1978). Las zonas metropolitanas se definen como la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como, sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa (ONU, 1966).

Las zonas metropolitanas se conforman cuando una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite territorial político administrativo para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios; en otras palabras, la metropolización de una ciudad tiene lugar cuando, en un proceso de expansión, utiliza para el desarrollo urbano suelo que pertenece a uno o más municipios en los cuales se ubica la ciudad central (Sobrinho, 2003). Así, las zonas metropolitanas son conjuntos urbanos en donde más de una autoridad toma decisiones sobre su crecimiento, ordenación, organización y equipamiento. Agrupan a municipios que comparten una cierta situación, pero que tienen por lo general capacidades y recursos diferentes para atenderla, así como organizaciones distintas e inclusive, tiempos de administración diferentes (SEDESOL/ CONAPO/INEGI, 2008).

En este sentido, y dadas estas definiciones, el proceso de metropolización es un proceso que se desarrolla en todos los espacios territoriales de México y se dirigen a caracterizar a aquellas Zonas Metropolitanas que, en el conjunto de dos o más municipios, donde se localiza una ciudad de 50 mil o mil habitantes, presentan una área urbana, funciones y actividades que rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas (SEDESOL/ CONAPO/INEGI, 2008).

Para el caso Mexicano, la triada SEDESOL-CONAPO e INEGI (2008), identifica la existencia de 56 zonas metropolitanas, las cuales presentan una característica común, que es el número de población existente en un territorio. Sin embargo, para el caso del

presente análisis interesa abordar de manera particular el proceso de segregación de las nuevas actividades económicas en estas grandes zonas metropolitanas y el proceso de ocupación del territorio, cuyo resultado común son las necesidades de movilidad urbana para satisfacer las necesidades de empleo, educación, salud y recreación, entre otros.

Movilidad

Para Mataix, 2010, movilidad es la capacidad de moverse o recibir un movimiento. El objeto de la movilidad, es el movimiento de todas las personas y también de las mercancías, independiente del medio que utilicen para desplazarse a pie, en transporte público, en automóvil, en bicicleta, entre otros. Movilidad, es una estrategia que utilizan las personas para organizar su actividad diaria y tiene como objeto principal conseguir la mayor eficiencia en el uso de las distintas infraestructuras del transporte (Ministerio de Fomento, Encuesta de movilidad de las personas residentes en ESPAÑA- MOVILIA: Mataix, 2010).

La movilidad es indispensable desde un punto de vista económico y social. Es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda, a la educación, a la cultura, el ocio, a la familia, todo ello implica el derecho a la movilidad. La movilidad se transforma crecientemente en un factor en la vida cotidiana de las personas, los tiempos y los lugares de la movilidad cobran mayor importancia: el transporte requiere ser el más conveniente, el más económico. El análisis de la movilidad tiene un especial valor con relación a las ciudades, frecuentemente relacionadas con el tráfico y con la finalidad de promover alternativas de transporte que, manteniendo la movilidad reduzcan sus inconvenientes y mejoren su eficacia energética, ambiental, social y económica. La determinación de que la parte de la movilidad corresponde a cada modo de transporte puede tener consecuencias incluso en las políticas ambientales, económicas y de bienestar social (Zoido, De la Vega, Morales, Mas y Lois, 1999).

La movilidad urbana, es un medio, para permitir a los ciudadanos, colectivos y empresas acceder a la municipalidad de servicios, equipamiento, y oportunidades que ofrece la ciudad (Mataix, 2010). El objeto de la movilidad urbana es el movimiento de las personas (también de las mercancías), de todas las personas, independientemente del medio que utilicen para desplazarse: a pie, en transporte público, en automóvil, en bicicleta, etc. Esta característica hace que la movilidad sea un término mucho más amplio, en cuanto a su objeto de estudio e intervención, que transporte o tráfico, términos que, a menudo se utilizan erróneamente como sinónimos de movilidad (Mataix, 2010).

En este sentido, términos como tránsito, transporte e incluso accesibilidad, son comunes cuando se habla de movilidad, cada uno de ellos encierra conceptos, ideas y hasta ideologías distintas lo que hace necesaria su distinción en pro evitar que se confundan entre sí (Avellaneda, 2007). Transporte se refiere exclusivamente al sistema de medios mecánicos que se emplea para trasladar a personas y mercancías, y solo es una estrategia más para posibilitar la movilidad urbana, y el objeto del tráfico, es básicamente la circulación de vehículos motorizados.

La movilidad de los ciudadanos guarda una estrecha relación con la estructura urbana y la organización funcional del territorio sobre el que se desplazan (Avellaneda, 2007). De la distribución de las funciones que se de en una ciudad dependerá en buena medida de las pautas de la movilidad de sus habitantes. El concepto de movilidad destaca frente a los de tránsito y transporte en tanto que permite una aproximación mucho más amplia a la comprensión del fenómeno objeto de estudio.

Transporte

El funcionamiento de las áreas urbanas a lo largo de la historia no podría entenderse sin la continua movilidad de su población o de una amplia variedad de objetos que los diferentes sistemas de transporte han sido capaces de llevar de un lugar a otro. El transporte se refiere exclusivamente al sistema de medios mecánicos que se emplea para trasladar a personas y mercancías, y solo es una estrategia más para posibilitar la movilidad urbana, y el objeto del tráfico, es básicamente la circulación de vehículos motorizados (Miralles, 2002).

Por su parte, el transporte urbano es el conjunto de medios utilizados para desplazar personas o cosas en espacios intensamente ocupados, una ciudad o una aglomeración urbana. Los medios de transporte urbano han mejorado en rapidez, comodidad y número hasta el presente (Zoido, De la Vega, Morales, Mas y Lois, 1999). Para (Molinero y Sánchez, 2005), los medios de transporte urbano de pasajeros son definidos de varias formas, siendo estos interdependientes entre sí. Un medio puede ser clasificado en función de la tecnología utilizada, únicamente aun cuando también se tomen en cuenta las características del derecho de vía y su tipo de operación.

De acuerdo a Molinero y Sánchez (2005), los diferentes medios de transporte urbano pueden ser clasificados por el tipo de servicio que prestan o por el tipo de volumen de viajes que manejan, derivando tres tipos de medio de transporte:

- *Transporte privado*, el cual se presenta en vehículos operados por el dueño de la unidad, circulando en la vialidad proporcionada, operada y mantenida por el Estado. Entre estos medios de transporte se encuentran: el automóvil, la bicicleta, la motocicleta y el peatón.
- *Transporte de alquiler*, el cual puede ser utilizado por cualquier persona que pague una tarifa en vehículos proporcionados por un operador, chofer o empleado, ajustándose a los empleos de movilidad del usuario. Entre estos servicios se encuentran los taxis, los servicios de respuesta a la demanda y en algunos casos los servicios de colectivos.
- *Transporte público*, los cuales son sistemas de transportación que operan con rutas fijas y horarios predeterminados y que pueden ser utilizados por cualquier persona o cambio del pago de alguna tarifa previamente establecida.

Entre estos medios de transporte, se pueden diferenciar los transportes privados, de titularidad particular, y los transportes públicos, aunque también se clasifican según su capacidad y el tipo de itinerarios que realizan como transportes individuales y colectivos. Al respecto, el *sistema de transporte público* es parte indispensable para el buen funcionamiento de una ciudad: su operación influye directamente sobre el conjunto de actividades que se desarrollan al interior de cualquier zona urbana, lo cual incide en la calidad de vida de los habitantes. El transporte público cumple un papel importantísimo dentro de una ciudad al conectar e integrar las funciones que se desarrollan en el interior de ésta, mediante la movilización de personas y bienes, lo que hace posible la especialización de las actividades y de los usos de suelo (Torres, 2007).

Las diferencias que existen entre el medir de transporte y otro se puede establecer a partir de tres características principales: el tipo de derecho de vía, tipo de tecnología utilizada y el tipo de servicio. Complementando ello, Molinero y Sánchez (2005), un sistema de transporte se compone principalmente de tres elementos físicos, siendo estos:

- *Vehículo*. Son las unidades de transporte y normalmente su conjunto se describe como parque vehicular en el caso de autobuses y trolebuses, y de quipo rodante para el caso del transporte férreo.
- *Infraestructura*. Está compuesta por los derechos de vía en que operan los sistemas de transporte, sus paradas y/o estaciones, ya sean éstas terminales, de trasbordo o normales, los garaje, depósitos encierros o patios, los sistemas de control, tanto de

detección del vehículo como de comunicación y señalización y los sistemas de suministro de energía.

- *Red de transporte.* Está compuesta por las rutas de autobuses, los ramales de los sistemas colectivos y minibuses y las líneas de trolebuses, tren ligero y metro que operan en una ciudad.

Así, la movilidad de los ciudadanos guarda una estrecha relación con la estructura urbana y la organización funcional del territorio sobre el que se desplazan (Avellaneda, 2007). De la distribución de las funciones que se de en una ciudad dependerá en buena medida de las pautas de la movilidad de sus habitantes.

Caracterización de la Zona Metropolitana de Toluca

Para el desarrollo del análisis empírico, en el presente apartado se delimita la Zona Metropolitana de Toluca, como ámbito territorial, considerando el método deductivo, fundamentado en un enfoque institucional, desarrollado por el grupo interinstitucional: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2005).

Estas instituciones reconocen como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; con esta definición se incluyen además aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas (SEDESOL, 2005: 21)

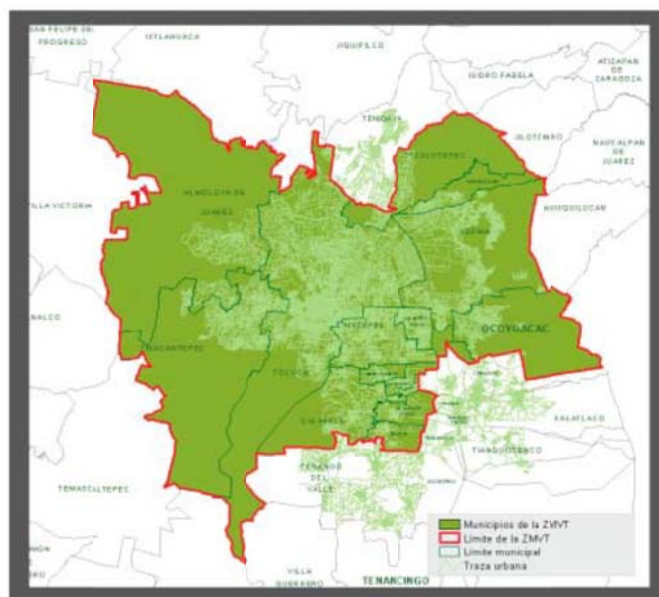
Entre los elementos más importantes en la composición, definición y delimitación de una zona metropolitana se encuentra que está formada por una ciudad con una fuerte concentración demográfica (ciudad central o núcleo central) que gradualmente expande su supremacía socioeconómica y política hacia una o varias unidades administrativas (periferia contigua) que se encuentran subordinadas, pues la alta concentración de actividades económicas, laborales y de servicios las hacen independientes de la primera.

Se toma como ámbito territorial de estudio la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), en virtud de que ocupa el segundo lugar en importancia dentro de las zonas metropolitanas del país, y está agrupada por municipios que conforman una aglomeración urbana en

torno a la ciudad de Toluca, como capital del Estado de México que, junto con otras poblaciones de municipios adyacentes, considera la zona metropolitana más cercana a la del Valle de México.

La Zona Metropolitana de Toluca considera la agrupación de municipios de menor tamaño, por lo que su conformación se desarrolla a partir de la ciudad o núcleo central que origina el proceso y el desarrollo hacia los municipios de menor importancia (ver Fig.Nº1). El crecimiento de la ZMT ha sido radial, a partir del centro y siguiendo las principales vías de comunicación, la unidad político administrativa y la existencia de una ciudad central (Toluca), mediante un proceso de conurbación contiguo del centro a la periferia, enfatizando la interrelación socioeconómica directa entre centro-periferia y periferia-centro.

Fig. N°1. Conformación de la Zona Metropolitana de Toluca



Fuente: CONAPO, SEDESOL, INEGI (2005)

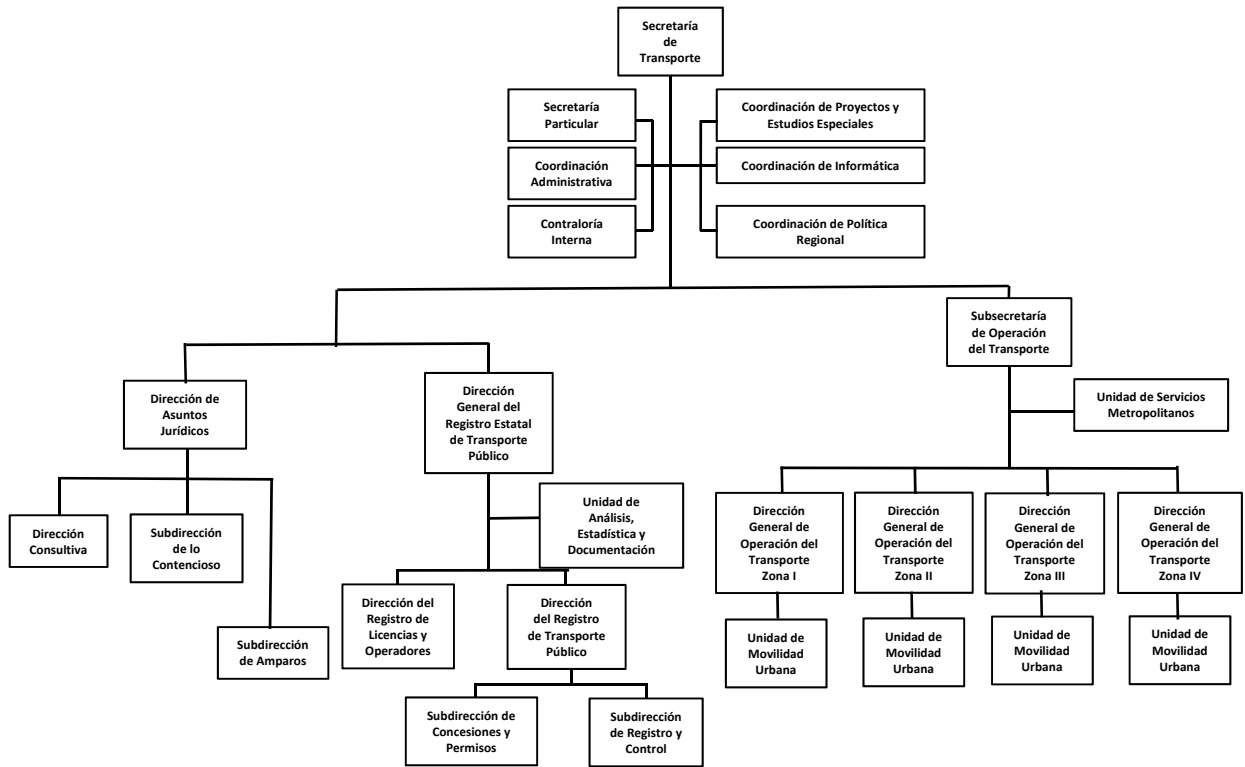
La planeación del sistema de transporte en la Zona Metropolitana de Toluca

Considerando la ubicación de la Zona Metropolitana de Toluca dentro del territorio del Estado de México, el análisis se centra en documentar lo relacionado a los instrumentos que se operan para desarrollar el proceso de planeación del sistema de transporte público, mismo que se encuentra a cargo de la Secretaría del Transporte del Gobierno del Estado de México, cuyas características, funciones y procesos administrativos se abordan en los siguientes apartados.

Gobierno y estructura de la Secretaría del Transporte del Estado de México.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Secretaría del Transporte del Estado de México es la dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas y programas para el desarrollo integral del servicio público de transporte de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos. Asimismo, dicha Secretaría tiene como misión fundamental, proporcionar, regular y modernizar los servicios de transporte en la Entidad, con la participación de los diferentes sectores productivos de la sociedad, para alcanzar un Desarrollo Urbano y Regional Sustentable a largo plazo (la Fig. N° 2 muestra la estructura orgánica de la Secretaría del Transporte)

Fig. N°2. Estructura orgánica de la Secretaría del Transporte



Fuente: GEM (2013)

Clasificación del transporte público

De acuerdo al artículo 19 de *La ley de Tránsito y Transportes del Estado de México* se entiende por servicio público de transporte, en sus diversas clases y modalidades, el que se presta regular y uniformemente mediante retribución de los usuarios. El servicio público

de transporte se clasifica en los siguientes tipos: de pasajeros, de carga y mixto (ver tabla No. 1)

Tabla N°1. Servicio de transporte público de transporte en el Estado de México

De pasajeros	De carga	Mixto
- Colectivo. - Masivo. - Especializado. - Taxis.	- En general. - De servicio particular. - De materiales de construcción y similares. - Especializado.	- Carga - Pasajeros.

Fuente. Elaboración propia con base a GEM (2013)

Funciones de la Secretaría del Transporte

A la Secretaría del Transporte del Estado de México, conforme lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (GEM, 2010), le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y ejecutar programas y acciones para el desarrollo del transporte y sus servicios conexos;
- II. Otorgar, modificar, revocar, rescatar, revertir o dar por terminadas las concesiones para la prestación de servicio público de pasajeros, colectivo, individual y mixto y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su otorgamiento.
- IV. Autorizar y modificar en todo tiempo rutas, tarifas, itinerarios, horarios, frecuencias, así como ordenar el cambio de bases, paraderos y terminales, y señalar la forma de identificación de los vehículos afectos al servicio público de transporte;
- XI. Realizar las tareas relativas a ingeniería de transporte, coordinándose con otras autoridades cuando así fuere procedente;
- XVIII. Las demás que le señalen otras leyes, reglamentos y disposiciones de observancia general.

Tipos de concesión

De acuerdo a la Secretaría de Transporte del Estado de México, se define a la concesión como “la cesión de derechos que da el gobierno a favor de particulares o de empresas, para proporcionar servicios de transporte público” (GEM, 2013).

La obtención de las concesiones por parte de los transportistas se obtiene tanto para personas físicas como personas morales, cuyas concesiones para explotar el servicio público de transporte de pasajeros se sujetan a las siguientes tarifas:

Tabla N°2. Tarifas de las concesiones de transporte público de pasajeros

Tipo de transporte	Costo
Autobuses	\$24,641.00
Minibases	\$20,203.00
Vagonetas	\$20,203.00
Camioneta de carga y pasaje	\$16,428.00

Fuente. Elaboración propia con base a la Secretaría de Transporte del Estado de México, 2013

Autorización y ampliación de Derroteros

La autorización y ampliación de Derroteros, consiste en solicitar la autorización o ampliación de derrotero, por parte de los concesionarios debidamente registrados en la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, que lo sujeta a la vigencia de las concesiones. Las autorizaciones de derrotero, así como las ampliaciones y modificaciones, se otorgan de acuerdo al resultado que arrojen los estudios técnicos realizados.

Respecto a los requisitos que se deben presentar las personas morales para la obtención de la autorización o ampliación de Derroteros, se encuentran los siguientes: solicitud por escrito; acta constitutiva; plano o croquis de la ruta a que se aspira; autorización de derrotero, para el caso de ampliación; propuesta del parque vehicular que será destinado; propuesta de esquema tarifario; cartas de apoyo; línea de captura por concepto de realización de estudios técnicos; recibo oficial de pago; dictamen técnico con resultado de factibilidad de otorgamiento; estudio técnico con resultado de factibilidad de otorgamiento.

Conclusiones

Los resultados encontrados, manifiestan que no existe un proceso de planeación del sistema de transporte público, claro y conciso, en virtud de lo siguiente:

En primer lugar, no existe un instrumento de planeación del sistema de transporte en el Estado de México, que permita establecer políticas, acciones y estrategias específicas para regular y ordenar a todos los concesionarios que participan en la Zona Metropolitana de Toluca.

En segundo lugar, si bien existe una instancia de nivel estatal que regula el sistema de transporte público en el Estado de México, siendo ésta la Secretaría de Transporte, no existen lineamientos jurídicos y técnicos claros que manifiesten la forma en que se lleva el otorgamiento de concesiones o autorizaciones para los derroteros que operan tanto en el Estado de México; asimismo, no existe una base de datos e información sobre las principales empresa que prestan el servicio en la Zona Metropolitana de Toluca ni las rutas que se cuentan y tienen.

Finalmente, respecto a los requisitos que la Secretaría de Transporte solicita para la autorización y ampliación de derroteros, existen al menos dos documentos que se consideran importantes en el proceso de planeación del sistema de transporte público, siendo estos plano o croquis de la ruta a que se aspira; estudio técnico con resultado de factibilidad de otorgamiento. De ello podemos derivar que quien “sugiere” y “propone” la ruta a seguir es el concesionario y la autoridad sólo la sanciona a través de un dictamen, cuando es la autoridad quien debería establecer de manera planeada las necesidades de transporte público para satisfacer las necesidades de movilidad en la Zona Metropolitana de Toluca.

Bibliografía

AVELLANEDA, P. (2007). Movilidad, pobreza y exclusión social, Estudio de caso en la ciudad de Lima, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona.

CASTELLS, M. (1999). La cuestión urbana, Siglo XXI, México.

GEM (2013). Secretaría de Transporte en el Estado de México, Disponible en <http://portal2.edomex.gob.mx/stransporte/inicio/index.htm?ssSourceNodeId=373&ssSourceSiteId=stransporte>

MATAIX, C. (2010). Movilidad urbana sostenible: Un reto energético y ambiental, Madrid, España.

MIRALLES, C. (2002). Ciudad y transporte: el binomio imperfecto, Ariel, Barcelona.

MOLINERO Á. y SÁNCHEZ L. (2005). Transporte Público: Planeación, Diseño, Operación y Administración, UAEM, México.

NACIONES UNIDAS, CONFERENCIA DE ESTOCOLMO (1966). Definición de expertos de la ONU en: Luis Unikel, "El Desarrollo Urbano de México".

SAHOP Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978). Glosario de términos sobre Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México.

SCHTEINGART, M. (1988). La acción habitacional de los organismos de vivienda, México, Colegio de México, México.

SEDESOL/ CONAPO/INEGI (2008). Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2005, D.F., México.

SOBRINO J. (2003). Zonas Metropolitanas de México en 2000: Conformación Territorial y Movilidad de la población ocupada, en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 18, núm 3. El Colegio de México, México.

TORRES, A. (2007). Reestructuración de la red de transporte público de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca, UAEM, México.

UNIKEL, L. y Gustavo G. (1978). El desarrollo urbano en México, el Colegio de México, México.

ZOIDO F. y otros, (1999). Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio, Grupo Aduar, Ariel, Barcelona, España.

Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

**Strengthening links between research and management: diagnosis as a
contribution to public policy in order to improve the quality of life.**

Bettera, María Alejandra; Hildmann, María Fabiana

mariaalejandrabettera@gmail.com, geofahildmann@gmail.com

Departamento de Geografía-Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Rio Cuarto

Resumen:

El territorio es un agente de transformación social, cada localidad o espacio a diagnosticar es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando su organización institucional, económica y social.

Es importante destacar que en términos de la gestión y planificación territorial los diagnósticos de situación ponen de manifiesto cuáles son las fortalezas y debilidades de un espacio o territorio determinado, así como las demandas y necesidades de la población, adquiriendo de este modo un carácter evaluativo y también preventivo, de utilidad en la administración y gestión del territorio.

En este marco, se realizó un diagnóstico sobre la dinámica y calidad del agua subterránea y superficial que posee la localidad de Malena y su área rural, pudiéndose así establecer el nivel de vulnerabilidad de sus habitantes. El análisis de los resultados permitió vincular los problemas de fluorosis dental en niños y adultos a la calidad de agua subterránea con la que se abastecen, y los de accesibilidad al espacio rural concentrado, con la crecida de arroyos y erosión de los caminos principales. Los resultados evidenciaron la necesidad de dar respuestas a través de políticas públicas, a fin de solucionar las problemáticas detectadas en el área de estudio.

En los últimos años la universidad desarrolla un rol cada vez más activo por medio de la investigación aplicada con el fin de atender las demandas y necesidades del entorno social. Así el presente trabajo tiene como objetivo mostrar la importancia del aporte científico, a través de la interpretación de la situación actual del territorio, como contribución en la formulación eficiente de políticas de desarrollo local.

Palabras claves: territorio- diagnóstico-vulnerabilidad- gestión-calidad de vida.

Abstract:

The territory is an agent of social transformation, each locality or space to be diagnosed is the result of a history in which its institutional, economic and social organization has been shaped.

It is important to emphasize that in terms of territorial planning and management, situational diagnoses reveal the strengths and weaknesses of a given area or territory, as well as the demands and needs of the population, thus acquiring an evaluative and Also preventive, useful in the administration and management of the territory.

In this context, a diagnosis was made on the dynamics and quality of groundwater and surface water that has the locality of Malena and its rural area, being able thus to establish the level of vulnerability of its inhabitants. The analysis of the results allowed to link the problems of dental fluorosis in children and adults to the quality of groundwater with which they are supplied, and those of accessibility to the concentrated rural space, with the flooding of streams and erosion of the main roads. The results evidenced the need to give answers through public policies, in order to solve the problems detected in the area of study.

In recent years the university has developed an increasingly active role through applied research in order to meet the demands and needs of the social environment. Thus the present work aims to show the importance of the scientific contribution, through the interpretation of the current situation of the territory, as a contribution in the efficient formulation of local development policies.

Keywords: territory-diagnosis-vulnerability-management-quality of life.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

A modo de introducción

El territorio es un agente de transformación social, cada localidad o espacio a diagnosticar es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando su organización institucional, económica y social. Este proceso de construcción social del espacio tiene origen en un soporte material y físico, que le permite perdurar más que la sociedad que lo produce, sin alcanzar una plena estabilidad (Hiernaux y Lindon, 1993).

Ordenar el territorio, es, según Gómez Orea (1994), proyectar espacialmente una estrategia de desarrollo económico y social, integrando por lo tanto, la planificación económica y la física a través de un enfoque interdisciplinario. Específicamente, la gestión del territorio, comprende el conjunto de acciones necesarias para el manejo del sistema, que consiste en el seguimiento e interpretación de la realidad, en la toma de decisiones hacia el futuro y su aplicación. De este modo la gestión contiene un proceso de planificación, conducido por los poderes públicos, que incluye: la intención de intervenir, la definición del área problema, la descripción y diagnóstico del sistema, definición de objetivos y metas, generación evaluación y selección de alternativas, programas y proyectos y ejecución y seguimiento.

En los últimos años los cambios producidos en los diferentes ámbitos ya sea sociales, económicos y políticos, en nuestro país, han revalorizado el rol de los gobiernos locales como agentes de desarrollo y planificación del territorio. Esto requiere, según Claudio Tecco, “que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, acordar acciones compartidas y actuar estratégicamente, dando respuesta a las nuevas cuestiones que se incorporan en la agenda local” (Tecco, 2002).

En este sentido, los Municipios y Comunas constituyen el primer escalón de la estructura democrática del Estado, convirtiéndose en el nivel más cercano al ciudadano, fortaleciendo las redes de actores existentes y generando espacios públicos de deliberación, decisión y ejecución de políticas y programas, aunque en algunas oportunidades las comunas más pequeñas suelen estar limitadas en recursos para su gestión, dependiendo directamente de la decisión y presupuesto provincial.

Así, el desarrollo local fortalece el sistema político, económico y cultural, desarrolla los recursos propios del ámbito local, mejora la calidad de vida de la población, conserva el ambiente, incentiva la formación personal y abre un marco de discusión y participación comunitaria entre otros, siendo su objetivo primordial el de promover el

Bettera, M.; Hildmann, M. | Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

mejoramiento permanente de la calidad de vida de la sociedad local (Márquez Fernández, 2002).

En los últimos años la universidad desarrolla un rol cada vez más activo por medio de la investigación aplicada con el fin de atender las demandas y necesidades del entorno social. Así el presente trabajo tiene como objetivo mostrar la importancia del aporte científico, a través de la interpretación de la situación actual del territorio, como contribución en la formulación eficiente de políticas de desarrollo local.

En este marco es que se realizó un diagnóstico sobre la dinámica y calidad del agua subterránea y superficial que posee la localidad de Malena y su área rural, pudiéndose así establecer el nivel de vulnerabilidad de sus habitantes. El análisis de los resultados permitió vincular los problemas de fluorosis dental en niños y adultos a la calidad de agua subterránea con la que se abastecen, y los de accesibilidad al espacio rural concentrado, con la crecida de arroyos y erosión de los caminos principales. Los resultados evidenciaron la necesidad de dar respuestas a través de políticas públicas, a fin de solucionar las problemáticas detectadas en el área de estudio.

Los recursos hídricos: su disponibilidad, dinámica y calidad

La Tierra está cubierta en un 70% por agua, correspondiendo un 97% del volumen existente a los océanos y mares, cuya alta salinidad impide su consumo; sólo el 3% restante corresponde al agua dulce pero no siempre está en forma accesible para el ser humano (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2000). La cantidad de agua que hay en nuestro planeta, es prácticamente la misma que existía hace millones de años, es decir que no se producen variaciones en cuanto a la cantidad, si lo hace en relación a su estado (líquido, sólido y gaseoso), composición y disponibilidad, manteniendo su volumen gracias al denominado “ ciclo hidrológico”.

En los últimos siglos, el consumo de agua se ha ido incrementando, en especial en los países en vías de desarrollo y sobre todo para la actividad agropecuaria con la producción de alimentos, mientras que en los países desarrollados, el consumo es alto en la actividad industrial.

Si se tiene en cuenta la disponibilidad del agua en el planeta, se pueden detectar áreas que presentan un déficit del recurso y que se debe a la presencia de climas secos, sequías, desertización y por el incremento de personas que utilizan altos volúmenes de agua.

Casi la tercera parte del planeta recibe menos de 250 mm anuales de precipitaciones, es decir que es árida y semiárida, en estos espacios se practica una agricultura bajo

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

riego utilizando en gran medida los escasos recursos del lugar, en general subterráneos. A su vez la explotación irracional del suelo, ya sea por pastoreo excesivo, tala para explotación forestal o expansión agropecuaria, cada vez aumentan las áreas con problema de desertización.

Por otro lado, las grandes ciudades han aumentado el consumo de agua tanto para las actividades domésticas como las industriales, explotando los acuíferos a un ritmo muy acelerado no permitiendo la recarga natural de los mismos. A esto se le debe sumar que los países subdesarrollados presentan grandes deficiencias en las redes de distribución del agua, generando altas pérdidas del recurso por cañerías rotas.

Los países que naturalmente tienen escasez de agua y se le suma el mal uso de la misma, son los que presentan una menor disponibilidad del recurso afectando a los habitantes del lugar, tanto en el plano productivo como en el alimenticio y de la salud.

La dinámica del agua, tanto en su fase superficial como subterránea, puede afectar la calidad de vida de la gente.

Es ampliamente conocida la cantidad de riesgos que generan sobre las personas la dinámica del agua superficial, fundamentalmente las inundaciones, aunque son también muy importantes por su afectación tanto a los habitantes como a las infraestructuras, los procesos de erosión fluvial y de erosión hídrica del suelo.

En el caso del agua subterránea, es conocido, aunque restringido a pocos lugares del mundo el hecho de que por sobreexplotación de acuíferos confinados, se produzcan procesos de subsidencia del terreno que afecte a la infraestructura. Sin embargo, un problema más extendido es aquel vinculado a los ascensos de nivel de acuíferos freáticos en numerosos lugares del mundo cuando aumentan el ritmo de recarga, lo que puede afectar seriamente la capacidad portante del terreno, generar hundimientos de sistemas de saneamiento, agrietamientos de estructuras edilicias, etc. Cuando el nivel freático llega a aflorar se producen anegamientos tanto en zonas urbanas como rurales.

En cuanto a la calidad del agua, se puede decir que a nivel mundial son cuatro las principales causas de contaminación: por vertidos industriales, aguas residuales y residuos sólidos urbanos, actividades agrícolas y mineras.

Las actividades productivas del espacio rural y urbano van marcando el tipo y grado de contaminación del agua que puede generar distintas afectaciones a la salud. Por ejemplo, la actividad agrícola determina un alto contenido de nitratos en las aguas que

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

puede afectar a la población con enfermedades como cianosis (síndrome del bebé azul) y probablemente cáncer, especialmente el de estómago (Canter, 1997).

Por otro lado, existe una disminución de la calidad del agua generada naturalmente por procesos geológicos e hidrogeológicos, donde la presencia de elementos como el Arsénico o el Flúor en el agua (que es el caso específico del sur de Córdoba) reduce la cantidad de agua disponible apta para el consumo humano.

En el Sur de Córdoba son habituales estos problemas, especialmente los concernientes a las inundaciones, erosión hídrica de suelos y erosión fluvial y aquellos relacionados a la calidad de agua. Es por ello que, se realizó el diagnóstico territorial correspondiente en la localidad de Malena (emplazada en el sur cordobés), con la finalidad de detectar las principales causas de disminución en la calidad de vida de su población con respecto al recurso hídrico, tanto superficial como subterráneo.

El agua en conexión a la salud, el ambiente y la calidad de vida

Es de suma importancia el estudio de la salud cuando se analiza la calidad de vida de la población y también cuando se considera el desarrollo y la protección ambiental, ya que los pueblos se desarrollan cuando cuentan con una población sana.

El uso irracional de los recursos naturales, es una de las causas de las alteraciones del ambiente del cual el hombre es parte y por ende produce efectos nocivos en la salud del mismo. Es por ello que salud y desarrollo van unidos, ya que el primero es un indicador para medir el grado de desarrollo de un lugar determinado.

Al mencionar el significado de salud, se debe tener en cuenta que éste va más allá de la ausencia de enfermedad, en los últimos años, la OMS (Organización Mundial de la Salud) define a la misma “como un estado de completo bienestar físico, mental y social” (OPS, 1993).

La salud encierra un sentido de bienestar y seguridad del individuo en un ambiente protegido de contaminantes y de degradación. Un ambiente sano es aquel que genera bienestar físico y mental al ser humano, es aquel que no tiene vectores generadores de enfermedades, pero también aquel que produce paz espiritual a través del paisaje. (OPS, 1993).

Por ello, para que la población goce de una buena salud, ya no debe trabajar sólo el personal relacionado a la salud, sino que deben contribuir en ello otros agentes que hacen al ordenamiento del territorio en pos del desarrollo y el bienestar de la población.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Debe buscarse un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la población con la utilización del medio tanto como proveedor de recursos y como receptor de residuos. Para ello, se debe trabajar desde diferentes sectores y a distintos niveles, pero no cabe duda que el Estado es el primer responsable en la planificación y gestión de políticas y acciones concretas a tal fin.

En relación a esto, la provisión de un abastecimiento de agua inocua es una de las ocho componentes de la atención primaria de la salud. Este concepto se complementa con las nociones de asequibilidad, accesibilidad, auto responsabilidad, colaboración intersectorial, participación de la comunidad, sostenibilidad y justicia social (Bettera, 2001). Se debe tener en cuenta que los principales riesgos para la salud humana están asociados al consumo de agua contaminada y además, que las enfermedades ligadas al agua constituyen una de las primeras causas de morbilidad y mortalidad en los países en desarrollo. (Bettera, 2001).

Desde el punto de vista de la relación salud- ambiente, Bradley (OPS, 1993) sugiere que las enfermedades ligadas al agua se pueden clasificar en cuatro grupos: las enfermedades transmitidas por el agua, las lavadas por el agua, las basadas en el agua y las relacionadas con el agua.

Entre las enfermedades infecciosas, las transmitidas por el agua son las que provocan un mayor grado de mortalidad infantil en los países del tercer mundo, como son las diarreas y la hepatitis A.

Un aspecto fuertemente vinculado a los espacios rurales y que afecta a miles de personas, es el relacionado a dos enfermedades como el Hidroarsenismo crónico regional endémico y la fluorosis provocadas por el alto contenido de Arsénico y Flúor en el agua respectivamente, problemática detectada en amplias zonas de Argentina, como la fluorosis en el Sur de la provincia de Córdoba (Cabrera, Blarasín, 1995; Blarasín, 2001; Blarasín, Cabrera, 2005; Hildmann, 2005; Blarasín et al., 2006). De allí que las mejoras en la calidad y disponibilidad de agua, son factores importantes en la reducción de enfermedades, dado que investigaciones epidemiológicas han demostrado que todos los aspectos de la calidad de los servicios de abastecimiento de agua influyen en la salud, lo mismo que el comportamiento higiénico y el saneamiento.

De acuerdo al Código Alimentario Argentino se define como agua potable de uso domiciliario apta para la alimentación y uso doméstico, aquella que no contenga sustancias o cuerpos extraños de origen biológico, orgánico, inorgánico o radioactivo en tenores que lo hagan peligrosos para la salud.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Como se ha visto, la limitación al recurso tanto por la escasez como por falta en la calidad, indican la necesidad de una gestión global del agua, donde el objetivo primordial es garantizar el mejor suministro a toda la población de este recurso indispensable para la vida.

Para ello, se debe tomar conciencia de la importancia que tiene para la salud humana el buen suministro de agua en cantidad y calidad, con un costo accesible para la mayor cantidad de personas, como así también el de reconocer que es un recurso escaso y finito.

No sólo se deben analizar los sistemas de depuración de agua, sino también los métodos de conservación del recurso, sistemas de distribución domiciliaria y hacer estudios epidemiológicos correspondientes para poder detectar y relacionar con la escasa calidad del recurso las posibles enfermedades de la población.

En el manejo del agua deben trabajar en forma mancomunada organismos locales con externos que aporten especialmente el conocimiento y capital para la solución de problemáticas puntuales, como así también de orden público como privado, pero es en última instancia el Estado el que debe dar respuestas a los ciudadanos para el mejoramiento de la calidad de vida.

Tratar de definir o expresar la Calidad de Vida de las personas es una tarea sumamente compleja, puesto que la misma no implica únicamente la disponibilidad de bienes materiales, sino que considera en general, el estar a gusto, estar rodeado de un ambiente limpio, tener acceso a la cultura, a la educación, a la salud y a servicios (como agua de red y saneamiento) y a las necesidades espirituales. Es decir que implica además una serie de Necesidades Básicas No Materiales que son difíciles de cuantificar. Por ello, la calidad de vida debe ser considerada desde una perspectiva más humana, tomando como punto de partida a las personas: El hombre es el centro de estudio (Bettera, 2001).

Los recursos hídricos en el marco de la planificación territorial

Como se mencionó anteriormente, la planificación, ordenación y gestión del territorio, deben incluir miradas globales, que involucre no solo aspectos económicos, sino que se contemplen aspectos más generales que abarquen la calidad de vida de las personas, tratando de buscar soluciones a las problemáticas detectadas, con el fin de mejorarla. (Gómez Orea ,1994).

Precisamente, para gestionar en el territorio, es necesario primero conocer e interpretar la realidad para luego poder realizar la toma de decisiones para el futuro y

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

por último lograr la aplicación de las mismas con el objetivo final de llegar al ordenamiento de dicho territorio. De esta forma, para gestionar, se debe contar con una planificación, conducida por los poderes públicos, y que encierra una serie de acciones a seguir, partiendo de la intención de intervenir en el territorio, pasando por la identificación y circunscripción del área problema, descripción y diagnóstico del sistema, definición de objetivos y metas, para culminar con la generación evaluación y selección de alternativas, programas y proyectos y ejecución y seguimiento.

En este sentido, en las últimas décadas, desde la Universidad Nacional de Río Cuarto, se promueve el desarrollo de proyectos de investigación priorizando aquellos que se vinculen con problemáticas regionales, tal es el caso de los diagnósticos sobre el agua y su relación con la sociedad, estudiándose específicamente aquellas problemáticas que el agua ocasiona a la población en el Sur de la provincia de Córdoba. Estas son recurrentes en la región, están en relación con la dinámica superficial y procesos de erosión, anegamiento e inundaciones, como también con la calidad del agua (superficial y subterránea) para diferentes usos. Por otro lado se trata de establecer vínculos entre investigadores locales y municipios, con la idea de transferir conocimiento que aporten soluciones a las problemáticas detectadas en el territorio, contribuyendo a la gestión Municipal, comunal y democratizando el conocimiento.

Si se tiene en cuenta que la población es la destinataria del ordenamiento territorial y que, la finalidad de este es mejorar la calidad de vida de las personas, proceder a diagnosticar un determinado territorio con el propósito de descubrir sus debilidades y fortalezas, las potencialidades y limitaciones, es sumamente importante.

Por ello, atendiendo a estas problemáticas recurrentes en el sur cordobés, se optó por trabajar a escala local (Localidad de Malena y su área rural), con el objetivo de efectuar un análisis en relación a los recursos hídricos de la zona y como estos podrían aumentar la vulnerabilidad de la población afectando su calidad de vida.

En este sentido, diagnosticar el territorio seleccionado, es la primera acción o fase para su planificación y posterior gestión. Es necesario efectuar un análisis profundo del territorio, es por ello que para el mismo, suele ser útil desmembrar el sistema territorial en subsistemas, que aunque son interactuantes, admiten un análisis relativamente independiente.

Es así como, para el diagnóstico efectuado en la Localidad de Malena y su área rural, se desagregó el sistema en cuatro subsistemas de análisis, tales como: el subsistema físico natural, el económico social, el de asentamientos y el institucional y legal,

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

haciendo hincapié en algunas variables seleccionadas a tal fin. En este sentido, se seleccionó un aspecto vital del medio físico, tal como son el agua superficial y subterránea (como recurso, receptor de residuos y ecosistema, siendo analizado en términos de calidad y cantidad, distribución y localización) para vincularlos a otros aspectos de los subsistemas de población y actividades y de asentamientos e infraestructura (saneamiento, salud, accesibilidad), entendiendo que tal diagnóstico sería de utilidad para futuros proyectos de gestión territorial del espacio evaluado tendientes a mejorar el desarrollo de dicho territorio.

Ubicación del área de estudio

La provincia de Córdoba tiene por ubicación geográfica dentro del territorio nacional una situación mediterránea y céntrica. Al Sur de la misma, en el Departamento Río Cuarto, se ubica la localidad de Malena, fundada un 28 de marzo de 1928 por Don Augusto Cacciavillani.

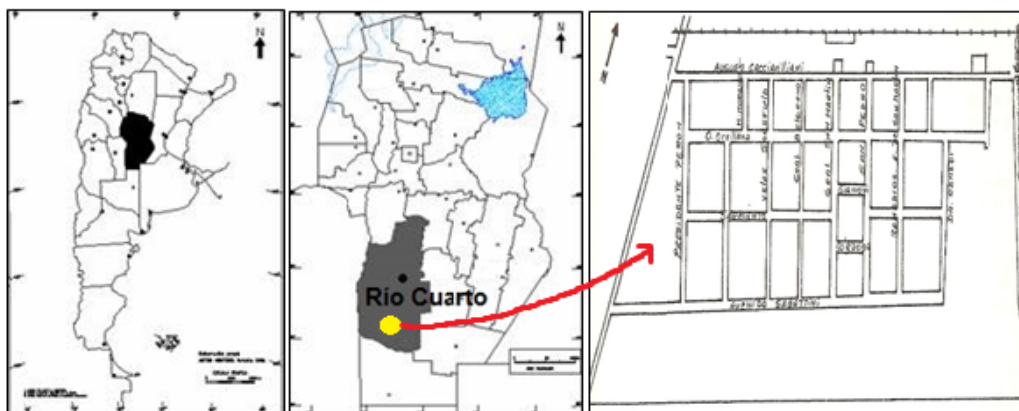
Malena dista 45 km hacia el Sur de la cabecera departamental (Río Cuarto) y está conectada con la región a través de la ruta nacional N° 35 y la ruta provincial N° 24, siendo las localidades más cercanas San Basilio, Bulnes, Coronel Moldes, Holmberg, Sampacho y Adelia María. (Fig. N°1)

Se ubica en la llanura pampeana presentando un clima templado predominando el bioma de la pradera pampeana, aunque en la actualidad la vegetación natural es muy escasa debido al uso intensivo que se realiza de la tierra generada por la principal actividad de la zona, la producción agropecuaria.

Es una comuna que cuenta en la actualidad con una población de 368 habitantes en el pueblo (Censo 2010) y entre 250 y 260 habitantes aproximadamente en el área rural circundante, con un predominio de población joven y masculina ver datos Alejandra.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Fig. N°1: Localización geográfica de Malena



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones arribadas del diagnóstico territorial en Malena

Después de haber realizado el análisis correspondiente a los diferentes subsistemas y del diagnóstico de un aspecto que conforma el subsistema físico natural (recursos hídricos) y de los que integran el subsistema de asentamientos, (población, servicios, equipamiento e infraestructura) en un territorio concreto como es la localidad de Malena y su entorno rural, se determinaron las relaciones existentes entre los mismos (sociedad – naturaleza) y se identificaron las debilidades y amenazas que presenta ese territorio en particular. Así, se llegó a las siguientes ideas centrales:

La evaluación de la información tratada, demostró que desde sus comienzos (1933) hasta el 2016, la localidad de Malena ha recibido población que migró desde diferentes partes de la provincia de Córdoba, en especial de Río Cuarto y San Basilio y provincias vecinas, aunque en los últimos años también recibe población de provincias del Noreste, tal es el caso de Corrientes y de Misiones.

En la actualidad, el pueblo cuenta con 368 habitantes, observándose un crecimiento positivo y lento hasta 1999 para disminuir en forma paulatina entre los años 1999 y 2004 y volver a incrementarse en los últimos años; en tanto que los datos aportados por el muestreo de la zona rural (aproximadamente 70%) contabilizaron 249 personas (INDEC, 2010-Hildmann, 2008).

Con respecto a la estructura de la población, por sexo se evidencia una diferencia a favor de los varones (198) en relación a las mujeres (170), mientras que según la edad, en general Malena presenta una población joven, con diferencias entre la población rural aglomerada y dispersa. Así, en el pueblo, imperan aquellas personas que se encuadran en el grupo etario que va desde los 10-14 años, tanto para hombres

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

como para mujeres, mientras que en los campos, se observa una diferenciación por sexo (mayor cantidad de mujeres entre 0-15 años y mayor número de varones entre 31 y 45 años), siendo la causa de ello las principales actividades productivas desarrolladas en la zona que requieren de PEA (Población económicamente activa) masculina.

En relación a las actividades que realizan los habitantes de Malena, se determinó que fundamentalmente se dedican a las actividades productivas relacionadas al agro y la ganadería siendo en algunos casos especializada en tambo, trabajos en su mayoría realizados por el sexo masculino, mientras que las mujeres (que tardaron más en insertarse al mercado laboral), realizan tareas especialmente en el sector terciario del pueblo (servicios y comercios).

La caracterización de los servicios y equipamientos permitió establecer que la localidad cuenta con servicios de agua en red para más del 90 % de la población, energía eléctrica, recolección de residuos, televisión por cable, telefonía fija y móvil, equipamiento educativo (nivel inicial, primario y secundario), sanitario, recreativo y administrativo. Es de destacar que el referido a salud, es deficitario ya que sólo posee un dispensario para atenciones primarias, teniendo que recurrir la población a centros asistenciales de ciudades o pueblos vecinos para prestaciones que requieren un mayor grado de complejidad. Asimismo, el pueblo carece del servicio de cloacas con lo que se podría estar ante un posible deterioro del acuífero freático. Por su lado, la población que reside en el área rural, carece de ciertos servicios esenciales (como agua apta para consumo) y se encuentra alejada de los equipamientos más relevantes como son los de educación y salud, teniendo que dirigirse para acceder a ellos, no sólo a Malena, sino a otras localidades más alejadas, tal es el caso de aquellas familias que asisten al hospital o clínicas privadas de Río Cuarto, sumando a las distancias el mal estado de las vías de comunicación terrestre (infraestructura vial).

Analizando los aspectos climáticos, se estableció que el área posee un clima mesotermal subhúmedo-seco. El balance hídrico seriado a nivel del suelo resultó con excesos hídricos cíclicos, aunque con aumento gradual desde 1998 hasta el 2006, lo que se tradujo en aumentos de escurrimiento superficial y recarga del acuífero freático.

El relevamiento efectuado en la zona estudiada permitió observar que, debido a los condicionantes litológicos, de relieve, climáticos y la acción del hombre, el agua superficial y subterránea, tanto en su dinámica como en su calidad, presentaron variaciones en el espacio y el tiempo, que influyen en la calidad de vida de las personas.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

En las relaciones de la población con el agua, se han podido detectar diferentes situaciones problemáticas:

Con respecto al agua superficial

La falta de calidad (por contenidos de iones mayoritarios que exceden el nivel permitido por el CAA), no resultó tan relevante dada la escasa utilización que se efectúa de la misma (riego o abrevamiento de ganado); en cambio, la dinámica del agua superficial, sí genera importantes problemáticas a los habitantes de Malena, por medio de diferentes afectaciones como son:

La erosión hídrica del suelo por flujo en manto en el área rural, que trae como consecuencias erosión o remoción de los centímetros superficiales del suelo y disminución de los contenidos de materia orgánica y nutriente como resultado de la erosión. También se observa erosión hídrica del suelo por flujos encauzados, en predios (aparición de surcos y cárcavas con la consecuente pérdida del suelo) y en caminos, algunos de los cuales se caracterizan por ser colectores principales que quedan inutilizados en largos tramos. También se han generado en varias oportunidades, inundaciones producidas por desbordes del canal fluvial del arroyo Jagüeles, afectando a los vecinos de Malena próximos al mismo.

Fig. N°2. Erosión en manto en predios. Cuenca Arroyo del Gato. 2007



Fig. N°3. Erosión en manto en predios de zona rural Malena. 2007



Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Fig. N°4. Erosión en caminos rurales de Malena. 2007

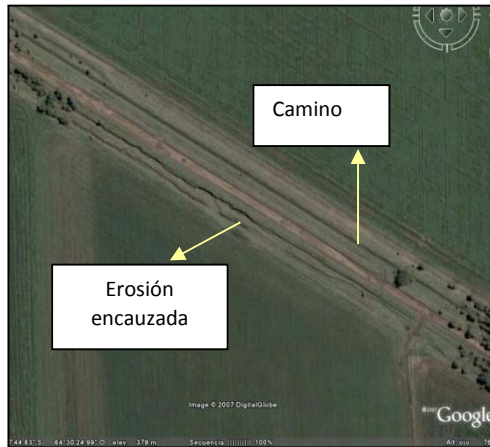


Fig. N°5. Profundización de caminos por erosión hídrica



Fuente: Archivo de autor.

Otra problemática detectada, es la erosión fluvial generada en los tres arroyos que discurren por el área de Malena. Así, el arroyo Jagüeles ha ensanchado y profundizado su lecho afectando tanto a predios como a caminos al Norte del pueblo. El arroyo Sampacho, en el sector que pasa por la zona analizada, está canalizado, aunque sí se observa erosión fluvial en el sector occidental del área estudiada. El arroyo del Gato es el que más problemas ha causado y causa a las personas que habitan el área rural, cortando caminos al Sur de la localidad y causando innumerables inconvenientes (destrucción de vados de paso) en el camino más transitado por los pobladores para llegar al pueblo. Asimismo, en épocas de lluvias las familias que habitan al Sur de dicho arroyo quedan aisladas en relación a Malena, situación que afecta principalmente a los niños y jóvenes que concurren a los centros educativos del pueblo, sabiendo que la solución definitiva es la construcción de un puente, acción reclamada por los vecinos desde hace más de 50 años al gobierno provincial. Dada la importante dinámica de este arroyo, probablemente la construcción de la presa Achiras logre laminar las crecidas que llegan desde la sierra y sus efectos sean más moderados, aunque muchas tormentas, (demostrado en distintos limnigramas realizados), proceden de lluvias en llanura ocurridas en el entorno local.

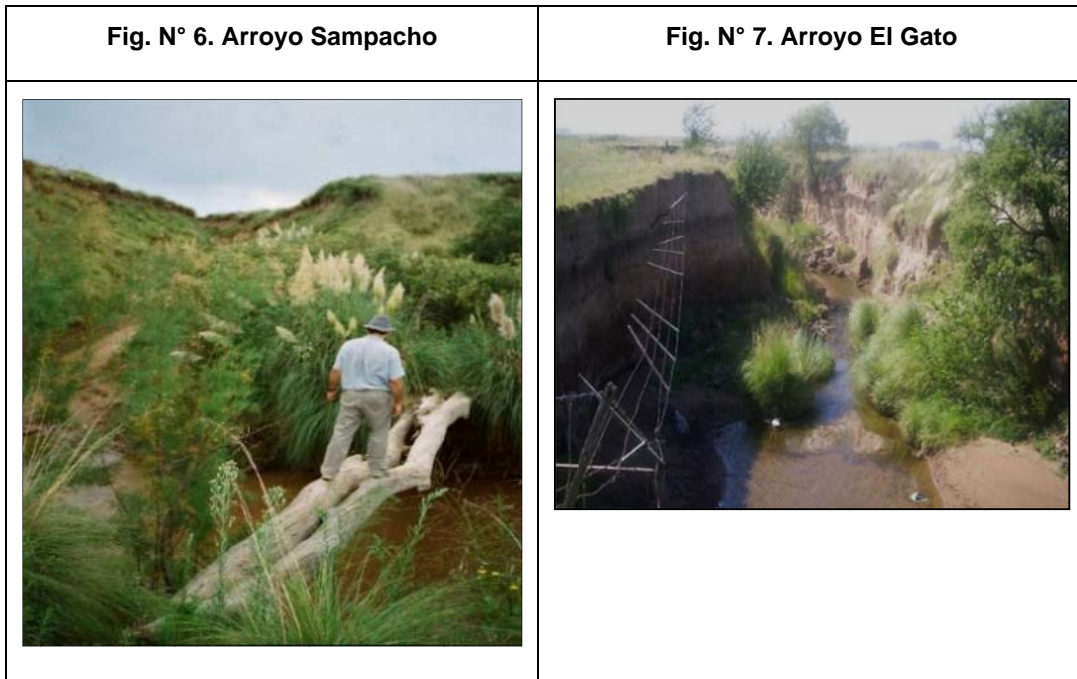
En relación a estas problemáticas generadas por la dinámica del agua superficial, si bien están vinculadas al acaecimiento de un proceso natural (lluvias intensas), todas son potenciadas por la acción del hombre. Así, los procesos de erosión hídrica (en todas sus formas) generados en los predios, tienen relación con la falta de prácticas adecuadas de labranza y manejo del suelo. ξ

Figura 8. Erosión fluvial y pérdida de infraestructura, arroyo El Gato. strófico,

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

significa una lenta pérdida de un recurso natural y consecuentemente económica, lo cual incide en la calidad de vida de la población. Mientras que la erosión hídrica encauzada que se genera en los caminos, se ve potenciada por la acción de los consorcios camineros que, con el objetivo de emparejarlos, los profundizan aún más, quedando los mismos a una cota más baja aún respecto a los predios agrícolas, contribuyendo así a la erosión (retroalimentación positiva) e incluso a la pérdida de infraestructura rural (alambrados, etc.).

En cuanto a la erosión fluvial, las canalizaciones realizadas por el hombre en la zona (arroyos Jagüeles y Sampacho), para conducir y evacuar sus aguas, traen aparejadas consecuencias importantes como es el proceso de rejuvenecimiento de dichos arroyos, expresado mediante la erosión retrocedente con el fin de ajustar su perfil de equilibrio, desde el nuevo nivel de base (arroyo del Gato) hacia aguas arriba de los mismos, con la posibilidad de producirse cortes en la ruta Nacional N°35 en alguna creciente de envergadura lo cual no sólo afectaría a la infraestructura vial más importante que tiene Malena para comunicarse con la región, sino que cortarían una de las rutas más usadas para conectar Córdoba con las provincias del Sur del país. En relación a la profundización y ensanchamiento de los arroyos, los productores cuyos predios lindan con los mismos se ven muy afectados, comprobándose durante el relevamiento efectuado, la importante pérdida de terreno y/o infraestructura.



Fuente: Archivo de autor.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Con respecto al agua subterránea

Acuífero freático

Su dinámica: Si bien existe el problema en la región del ascenso del nivel freático a partir de 1970 (íntimamente relacionado al aumento gradual de las lluvias y excesos hídricos), no es una amenaza de gran envergadura en la zona de Malena como lo es en localidades vecinas dada la profundidad detectada del nivel freático. Sólo se han manifestado algunos inconvenientes en la infraestructura de ciertos predios rurales donde se han inundado antepozos de molinos.

Su calidad: El estudio de la composición química del agua subterránea permitió detectar que se trata de aguas bicarbonatadas sódicas y bicarbonatadas sulfatadas sódicas en un 65% y las restantes son sulfatadas y bicarbonatadas sódicas, sulfatadas sódicas y sulfatadas cloruradas sódicas. En todos los casos se encontraron cantidades importantes de Flúor (1,53 mg/l – 8,75 mg/l) y Arsénico (30 ug/l – 350 ug/l), lo que a su vez mostraron alta correlación, además de valores más altos en la planicie predominantemente eólica, lo que permite asumir que su presencia en el agua tiene relación vinculante a los materiales loésicos. Además, se detectaron cantidades variables de Nitratos (25 mg/l – 200 mg/l), y dado su carácter fuertemente antrópico, es necesario destacar la contaminación que está sufriendo el acuífero freático (actividades urbanas y sobre todo las agropecuarias).

La mayor afectación generada por el agua subterránea en la población concentrada y dispersa de Malena está producida por la falta de calidad que posee el acuífero freático del cual se abastece dicha población y cuya agua resultó ser no apta para consumo humano.

En la localidad de Malena, más del 90% de la población consume agua de red. La misma es captada y almacenada en el tanque correspondiente a la Comuna localizado al Oeste del pueblo donde se potabiliza para luego ser distribuida a los distintos hogares.

Si bien casi todos los habitantes de Malena consumen agua de red, la misma según el Código Alimentario Argentino, no es apta para consumo humano. Según el análisis realizado por docentes del Departamento de Microbiología, de la Universidad Nacional de Río Cuarto, arroja como resultado que el agua distribuida por la Comuna, excede las sales disueltas totales al límite admisible del CAA (1.500 mg/l) ya que se encuentran 2.163 mg/l y los valores de As sobrepasan el valor límite (50 ug/l) que se impone en la actualidad en Córdoba, registrándose valores de 105 ug/l. Un aspecto a

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

destacar es que se encuentra muy elevado el tenor de nitratos (cercano al límite de lo permitido por el CAA 45 mg/l) y en virtud de la presencia de pozos negros en todas las viviendas y del uso de fertilizantes generalizado en la zona, debe hacerse monitoreo también de este parámetro.

La falta de aptitud del agua por la presencia de Flúor produce enfermedades como la Fluorosis dental, observada fácilmente en dentaduras de diferentes personas que residen en la zona rural estudiada, especialmente en jóvenes (alumnos del IPET N°1 “Ing. Luciano Almirón”) y adultos. La identificación de Fluorosis dental en la población de Malena evidencia una disminución en su calidad de vida ya que afecta a su salud en forma directa. A la fecha, la falta de registros y/o estudios epidemiológicos, no han permitido detectar casos de Hidroarsenicismo en la zona.

En la zona rural perteneciente a Malena, según el análisis realizado a las diferentes muestras de agua tomadas, en distintos establecimientos rurales, se pudo llegar a determinar el tipo de aptitud que posee tanto para uso humano como para riego y ganadería.

Con respecto a la aptitud para el uso humano, del tratamiento de la información y utilizando los límites establecidos por el Código Alimentario Argentino (CAA), se desprende que del total de las 20 muestras extraídas y analizadas el 100% no son aptas para consumo humano por su alto contenidos en Arsénico, Flúor o en Nitratos.

Fig. N°8. Fluorosis dental en adultos 2008



Fuente: Archivo de autor

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

En relación a la aptitud para el riego, según lo precedente y la clasificación realizada por el Laboratorio de Salinidad de Riverside, se determinó que la aptitud del agua subterránea para esta actividad es variable, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 1. Aptitud de agua para riego según clasificación de Flannery, modificada por Lohn Laboratorio de Salinidad de Riverside (1954).

Muestras %	Peligrosidad salina- Peligrosidad sódica	Aptitud	Clase
20 %	media - media a alta	Buena a Regular	III
70%	media - alta a muy alta	Regular a Mala	IV
10 %	alta a muy alta – muy alta	Inapropiada	V

Fuente: Elaboración propia.

Por último en relación a la aptitud de uso para el ganado, la clasificación presentada por Bavera (2001), permitió establecer que del total de las muestras analizadas, a excepción de dos (donde las STD son muy elevadas), el resto son consideradas Buenas para el ganado bovino de cría y Muy buenas para tambo e internada, debido a que su contenido salino por encima de 1 g/l permite un buen engorde del animal. A pesar de ello, si se considera la presencia de iones minoritarios como el Arsénico, la aptitud para uso ganadero se restringe. Así, del total de muestras, sólo el 35% sería calificado como apta para esta actividad, puesto que ellas, según Bavera (2001), no exceden el límite de toxicidad para el ganado vacuno (150-300 µg/l).

Acuífero confinado

Teniendo como parámetro el C.A.A., el análisis perpetuado al agua perteneciente a la perforación que explota el acuífero confinado con carácter de surgente de la Chacra la Isabel (ubicada al N.E. de la localidad) arrojó como resultado que la misma es apta para consumo humano, ya que sus elementos y propiedades cumplen con los límites recomendados por dicho código.

Con respecto a la aptitud para riego, y según la clasificación realizada por el Laboratorio de Salinidad de Riverside (1954), se determinó que la muestra es buena a regular para riego por su media peligrosidad salina y sódica (C3 S2) y en el caso de aptitud para uso ganadero, que, al igual que para el análisis del acuífero freático, se

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

tomó también a la clasificación realizada por Bavera (2001), la misma resultó satisfactoria para bovinos de cría y muy buena para bovinos de tambo e inverne.

Es decir que la muestra del surgente de la Chacra la Isabel, procedente de un acuífero confinado resultó ser agua dulce, dura y bicarbonatada- sulfatada sódica y apta para consumo humano, por lo que este recurso hídrico perteneciente al acuífero confinado (cercano a la localidad de Malena), sería una alternativa para mejorar la calidad del agua que utiliza la población de la localidad.

Fig. N° 9. Pozo surgente Chacra La Isabel



Fuente: Archivo de autor

La gestión Comunal

En función del diagnóstico realizado, se puede decir que los habitantes de Malena tienen una calidad de vida comprometida o afectada negativamente por: la dinámica del agua superficial, (reconocida en los casos de erosión e inundación analizados) y, por la calidad del agua subterránea que incide tanto en la aptitud para el consumo de la población (evidencias de fluorosis dental), como para las diferentes actividades que la misma realiza.

Son variadas las acciones que se pueden llevar adelante para contrarrestar estas problemáticas que sufre la población de Malena, entre ellos la educación en su rol de formadora e informante es un valioso instrumento a utilizar para la toma de conciencia de los problemas que enfrentamos como sociedad. Malena cuenta con un instituto de nivel secundario en el cual concurren la mayoría de los jóvenes que habitan la zona rural y el pueblo, es el ámbito propicio para que se concientice a la población a cerca

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

de las problemáticas relacionadas al agua que acucian a la localidad y el área rural, ya sea a través de charlas informativas (con el apoyo de la Comuna y la intervención de especialistas sobre el tema) a toda la comunidad, o bien por medio de la currícula, donde temas como desarrollo sustentable, agricultura sostenible, desarrollo humano y calidad de vida no pueden dejarse de lado. La concientización y la participación de la comunidad son importantísimas para lograr el ordenamiento del territorio más racional.

Si bien la educación es valiosa desde la concientización sobre las situaciones problemáticas, el verdadero gestor para llevar a cabo en forma organizada las acciones pertinente a solucionarlas, es el Estado, del orden provincial, a través de la generación de políticas socioeconómicas que apoyen oficialmente a la Comuna para la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento de agua (prospecciones hidrogeológicas) y/o de tecnologías adecuadas para abatir las concentraciones no deseadas de elementos como el Arsénico o el Flúor y así mejorar la calidad de la misma para los habitantes de Malena.

Más allá de las funciones específicas de cada nivel (provincial-comunal) y de la especificidad de cada territorio, lo central es planificar y proyectar la comuna en su conjunto, en la actualidad la localidad de Malena, no dispone de un instrumento que les posibilite desarrollar una política de ordenamiento territorial.

Al contrario de lo existente para las zonas urbanas, donde a través de los instrumentos legales, es posible regular las actividades que se instalan en el territorio urbano, para los territorios comunales no existe un instrumento equivalente, sino un conjunto de normas sectoriales muchas veces inconexas entre sí y suelen provocar conflictos de interés por la falta de una política que de la orientación global sobre el uso potencial del territorio.

Con respecto a esto, la presidenta comunal Sra. Jorgelina Soardo, quien ocupa el cargo desde el año 2003, a partir del presente diagnóstico, comienza una serie de gestiones (algunos emprendimientos exploratorios) con el objetivo de localizar nuevas fuentes de agua que sean aptas para el consumo de los habitantes de la localidad a la cual representa.

Es así que en el año 2014 solicita un Estudio Geoeléctrico realizado por el Licenciado Juan A. Felizzia, con la finalidad de contar con datos de la resistividad aparente del subsuelo para poder determinar las posibilidades de extracción de agua subterránea apta para consumo humano. Del informe se desprende que se advierten condiciones favorables respecto a la posibilidad de obtener agua de calidad aceptable para

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

consumo humano de los acuíferos confinados profundos, entre 290 m a 320 m. La perforación se ubica en el predio municipal donde está localizado el tanque de agua ya que las condiciones del subsuelo son bastante homogéneas.

Al mismo tiempo, en junio de 2015, se solicitó al Ministerio de Agua, Ambiente y Energía, Secretaría de Recursos Hídricos y Coordinación del gobierno de la Provincia de Córdoba, el uso de agua subterránea, para realizar la perforación, a 345 metros de profundidad, correspondiente, a cargo de la empresa El Luchador del Sr. Antonio Sosa. Los fondos fueron aportados por el gobierno provincial y aporte comunal.

Una vez realizada la perforación del acuífero confinado, se llevó a cabo el análisis de agua correspondiente, a cargo de la Licenciada en Química María Emilia Caffaro, de la ciudad de Río Cuarto. Los datos arrojados por dicho análisis fueron comparados con los efectuados por el Ingeniero Químico Roberto Cocco de la Universidad Nacional de Río Cuarto, que en su momento se realizaron en el acuífero freático del cual se abastecía de agua a la población de la localidad.

Tabla 2. Muestras de agua de la localidad de Malena y su aptitud para consumo humano según Código Alimentario Argentino y Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento.

Datos Perforaciones	PH	AS.	Cloruro	Dureza Total	F	NO3 Nitratos	S DT	SO4
CAA	6,5 a	0.01mg	0.2 mg/l	400 mg/l	1.3 mg/l	45 mg/l	1.500 mg/l	400 mg/l
DIPAS	8,5	0.05 mg/l		500 mg/l			2.000 mg/l	
Acuífero Freático (1)	7,8	0,105 mg/l	245,7 mg/l	497,15 mg/l	1,2 mg/l	45 mg/l	2163 mg/l	810,4 mg/l
Acuífero Confinado (2)	7,8	0.05 mg/l	0 mg/l	179 mg/l	0,89 mg/l	35 mg/l	1044 mg/l	374,3 mg/l

Fuente: Análisis físico-químico del agua: (1) Ing. Qco. Roberto Cocco (UNRC-2004) y (2) Lic. en Qca. M.E. Caffaro (2015).

Como se observa en la tabla 2, el agua del acuífero confinado es de mejor calidad, puesto que muchos de los valores se encuentran igual o por debajo de los límites tolerables propuestos por el Código Alimentario Nacional y la Dirección Provincial de

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Aguas y Saneamiento de Córdoba.

Dentro de las evidencias que el trabajo en terreno demostró en temas de ordenación territorial, se puede desprender que la comuna de Malena ha asumido un papel activo en la política de desarrollo de provisión de agua apta para consumo humano. Además de ello se están realizando otras obras de mejoras para dar respuestas a las problemáticas vinculadas con el agua superficial, tales como los desagües con pendiente hacia el Arroyo El Gato, con préstamos provinciales, también construcción de viviendas, provisión de gas natural al pueblo, obra provincial y el cordón cuneta (con fondos propios) sin costo para el vecino.

En síntesis se puede decir que los gobiernos locales se constituyen en el destinatario directo de las demandas, por lo cual resulta necesario contar con políticas de uso y ocupación del territorio en un marco de desarrollo sostenible e inclusivo.

De esta manera, el Plan de Ordenamiento Territorial con sus programas y proyectos, se presenta como la herramienta más adecuada para desarrollar acciones destinadas a lograr un desarrollo equilibrado y concertado. Entre los mayores desafíos a los que se enfrenta la gestión de la comuna de Malena, se encuentra en la concordancia del desarrollo económico con las distintas formas de articulación del espacio con las problemáticas de la gente, apuntando a integrar armónicamente las actividades económico-productivas, la preservación ambiental, las diversidades culturales y la generación de sistemas de gobernabilidad.

A modo de conclusión

En las últimas décadas del siglo pasado, se ha evidenciado una ineficiencia en las distintas propuestas para el desarrollo rural. Tal vez se deba, como expresa Plaza (2002), a que las mismas no cuentan con el apoyo de políticas macro y sectoriales dentro del marco de una estrategia nacional, sino que sólo atienden a proyectos específicos, en aspectos micro-sociales tomando a las actividades campesinas como unidades para la planificación en vez de considerar al contexto micro-regional, el tejido social, la cultura y la forma de organización que tienen los actores.

Para contrarrestar lo anterior, los nuevos enfoques sobre Desarrollo Rural, proponen que el mismo debe contemplar una dimensión socio-espacial y no solo sectorial, que parta de un diagnóstico y análisis de la sociedad rural, que permita comprender y explicitar sus vínculos con la sociedad global, y con los procesos generales de urbanización; desarrollo del mercado interno; separación del poder público del privado; construcción de espacios económicos, políticos, sociales y culturales de alcance

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida nacional que reformulan y redefinen la vigencia de los espacios locales y rurales (Plaza, 2002).

El Desarrollo Rural debe ser territorial y no sectorial, se debe focalizar en los pobres, fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para favorecer la participación, implementar políticas diferenciadas y atender no sólo los aspectos económicos, sino también los políticos, sociales, culturales y ambientales.

Para lograr este tipo de Desarrollo Rural se requiere de una estrategia nacional política y económica centrada en las necesidades de la gente, que apunte a la equidad, sostenibilidad y competitividad, donde la educación sea considerada un pilar fundamental del mismo, que se contemple un plan de desarrollo agrario como parte del desarrollo rural, que fortalezca las capacidades de planificación, previsión y gestión del sector público, del sector privado y de la sociedad civil y que fomente la participación y el fortalecimiento de las instituciones locales y regionales (Plaza, 2002).

En definitiva, el desarrollo rural implica un proceso de crecimiento económico y un cambio en la estructura rural que favorezca a la calidad de vida de su población, teniendo en cuenta las dimensiones: económica, socio-cultural, político-administrativa y ambiental, debiendo contemplar al territorio para conocer sus debilidades y potencialidades a la hora de generar políticas, a las instituciones para lograr una modernización de las mismas, a través de la descentralización, consenso social y articulación en red con otras instituciones regionales y por último es importante la participación, organización y capacitación de la comunidad (Manzanal, 2000).

En este marco, y atendiendo a las problemáticas de un espacio rural concreto del Sur de Córdoba, se realizó un diagnóstico de la dinámica y calidad del agua subterránea y superficial que posee la localidad de Malena y su área rural para establecer posibles interacciones y condicionamientos en la calidad de vida de sus habitantes.

Desde nuestra perspectiva, el territorio es una construcción social. Esto implica que se entiende al territorio local como una trama de múltiples interacciones entre actores que se relacionan entre sí y con el ambiente natural y construido. Es importante, entonces, que las Comunas identifiquen el potencial de la propia localidad y establezca cursos de acción para fortalecerlo. Si bien los ciudadanos de Malena suman 368 habitantes y conviven en un espacio débilmente poblado, no por ello, deben ser discriminados y olvidados a lo hora de gestionar el territorio.

La Presidente de comuna Sra. Jorgelina Soardo, a través de la política pública de provisión de agua apta para consumo humano, contribuye a incrementar la posibilidad

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

de incidir sobre la calidad de vida de la población. Este argumento junto al diagnóstico de situación realizado por investigadores del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Río Cuarto, presentada, permite reconocer la utilidad del diagnóstico del contexto como una herramienta innovadora para realizar un listado de las necesidades de los problemas públicos que justifican realizar una política pública.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

Bibliografía

ALIANI, M. y otros (2000). Estado, estrategias y desarrollo local en Administración Pública y Sociedad. N° 13, IIFAP, Córdoba.

BAVERA, G. A. (2001). Manual de Aguas y Aguadas para el ganado. Edit. Hemisferio Sur S.A. ISBN 987-43-2856-8. p387

BETTERA, M. (2001). Diagnóstico de situación de los servicios de agua y cloacas en la ciudad de Río Cuarto, con especial referencia al sector de Banda Norte. Tesis de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Universidad Nacional de Río Cuarto.

BLARASIN, M. y otros. (2001 a). Escenarios e indicadores de contaminación urbana en medio anaerobio y aerobio en el acuífero freático, Río Cuarto, Córdoba, Argentina, en Las Caras del agua subterránea. Barcelona. España. Vol. 1, pp. 17-25, ISBN 84-7840-427-9 –Edit. Instituto Geológico Minero de España.

BLARASIN, M. y otros. (2001 b). Análisis de aptitud geoambiental para la ubicación de una planta de residuos sólidos urbanos para la ciudad de Río Cuarto y región. Córdoba. Argentina. III Congreso de Geología Ambiental y Ordenación del Territorio. Mar del Plata.

BLARASIN, M. y otros. (2001 c). Los geoindicadores y la problemática ambiental urbana relacionada a cambios de niveles y calidad de aguas subterráneas. Simposio especial sobre geoindicadores ambientales. Mar del Plata.

BLARASIN, M. y otros. (2001 d). Aporte metodológico para la medición de calidad ambiental: determinación de un índice de calidad de agua sobre la base de indicadores de estado. Simposio especial sobre indicadores ambientales. Mar del Plata.

BLARASIN, M. y otros. (2001 e). Exploración hidrogeológica de la localidad de Alejandro para la ubicación de nuevas captaciones de agua potable. A solicitud de la Cooperativa Agrícola y de Servicios Públicos de Alejandro. Córdoba. Inédito.

BLARASIN, M. y otros. (2001 f). Estudio hidrogeológico para el diagnóstico y propuesta de manejo del problema ocasionado por el ascenso del nivel freático en el campo del Golf Club de la ciudad de Río Cuarto. Informe Técnico. Inédito.

BLARASIN, M. y otros. (2001 g). Historia geológica y marco tectónico regional del sur de Córdoba. Inédito. Para capítulo de la Hoja Geológica Río Cuarto. SEGEMAR.

BLARASIN, M. y otros. (2005). Ascenso del nivel freático como indicador de cambios

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

ambientales: diagnóstico hidrogeológico y propuesta de manejo de la problemática en Coronel Moldes. V Congreso Ambiental PRODEA 2005. San Juan. p.10

BLARASIN, M. y otros. (2005). Aguas superficiales y subterráneas en el sur de Córdoba: una perspectiva geoambiental. UNRC. ISBN 950-665-350-X.

BLARASIN, M. y otros. (2006). Hidrogeoquímica del acuífero freático en un agroecosistema y consideraciones sobre el cálculo de la línea de base de la calidad del agua. Actas en CD Congreso Latinoamericano de Hidrología subterránea. Paraguay, septiembre de 2006.

BLARASIN, M. y otros. (2006). Arsenic geochemistry and the natural baseline groundwater quality in the sedimentary aquifer of Rodeo Viejo area. Argentina. In "Natural Arsenic in Groundwaters of Latin America" Volume I. Editores: Bundschuh et al. p.89.

BLARASIN, M. y otros. (2006). Impacto de la urbanización sobre las características hidroquímicas del acuífero libre y comparación estadística con el entorno rural. Coronel Moldes, Córdoba. III Congreso Iberoamericano de Ambiente y Calidad de Vida 4º Congreso de Ambiente y Calidad de Vida, Catamarca, octubre, 2006. Actas de resúmenes. ISBN. 950-746-147-7. p. 219.

BRADLEY, H. (1993). En Organización Panamericana de la Salud. Nuestro planeta, nuestra salud. Informe de la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la OMS. Washington D.C.: OPS. Publicación Científica 544.

CABRERA, A. (1995). Estudio geohidrológico de la zona comprendida entre San Basilio y Monte de los Gauchos, Dpto. Río Cuarto, Provincia de Córdoba. Informe Beca iniciación SECyT, UNRC. Inédito.

CANTER, L. W. (1997). Nitrates in Groundwater. Lewis Publishers. ISBN 0-87371-569-1. p.263

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. (2000). El Pueblo, el Medio Ambiente y el Desarrollo. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO. (1994). Resolución 494/94. Boletín Oficial No 27.932, 1a sección. art. 982 modificado.

GÓMEZ OREA, D. (1994). Ordenación del territorio, una aproximación desde el medio físico. Serie: Ingeniería Geoambiental. Instituto Tecnológico Geominero de España. ISBN: 84 7840 1865.

Bettera, M.; Hildmann, M. Fortaleciendo vínculos entre la investigación y la gestión: el diagnóstico como contribución para la política pública con el fin de la mejora en la calidad de vida

HIERNAUX, D., & LINDON, A. (1993). El concepto de espacio y el análisis regional. *Secuencia*, (25), 089.

HILDMANN, M. F y otros. (2005). Arsénico y flúor en el acuífero freático en el sur de Córdoba: línea de base hidroquímica y problemática ambiental vinculada. En el II Seminario Hispano-Latinoamericano sobre temas actuales de Hidrología Subterránea y el IV Congreso Hidrológico Argentino. Río Cuarto.

HILDMANN, M. F. (2008). Dinámica de aguas superficiales y subterráneas y su relación con la calidad de vida de la población de Malena. Tesis de Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial. Universidad Nacional de Río Cuarto.

HORST KANITZ, E. y otros. (2006). Políticas Municipales, para el desarrollo local y regional, Córdoba, Argentina Volumen VI. EDUCC-Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda. 1980- 1991- 2001-2010.

MANZANAL, M. (2000). Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal), *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVI, N° 78, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile, pp. 77-103.

MÁRQUEZ HERNÁNDEZ, D. (2002). Nuevos horizontes en el desarrollo rural, Universidad internacional de Andalucía, España, Akal ediciones.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1993). Nuestro planeta, nuestra salud. Informe de la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la OMS. Washington D.C.: OPS. Publicación Científica 544).

PLAZA, O. (2002). Esquema conceptual para el desarrollo rural: una propuesta para la discusión. Lima.

RIVERSIDE. (1954). U.S.Salinity Laboratory Staff. Diagnosis and improvement of saline and alkali soil. U.S. Department of Agriculture Handbook No 60. Washington.

TECCO, C. (2002). Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo Local. Publicado en Cravacuore, Daniel (Comp.): "Innovación en la Gestión Municipal". Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, 2002. ISBN 987-002-3, pp 59-80.

Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

The Strategic Metropolitan Guidelines as a Policy for the Consolidation and Completion of the City's Territory in the Case of Urban Gaps in Tucumán's Metropolitan area

Silvia Alicia Politi

spoliti@herrera.unt.edu.ar

Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. FAU. UNT

Resumen

La reciente publicación de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos AM Tucumán (LEM AMT); resultado de un trabajo de consultoría que reunió a profesionales de diferentes especialidades en torno al Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán; incorpora nuevas posibilidades en el ámbito de político de la Ordenación del Territorio. Se busca poner en discusión la capacidad de los LEM AMT de producir cambios en el uso del suelo del territorio del Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMEt), en especial a lo que respecta al Lineamiento 2 / Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana. Para ello se analizan definiciones sobre vacíos urbanos desde distintos abordajes, se identifica los solares vacíos y se confronta los datos obtenidos del espacio territorial con los programas y proyectos descriptos en el respectivo lineamiento.

Los resultados de estos análisis permiten identificar la relevancia de los grandes vacíos fiscales y las potencialidades de su aprovechamiento para plantear la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de las instituciones de incumbencia nacional en un modelo de ciudad más sustentable. La recuperación de las prácticas de Ordenación del Territorio conseguida a partir de estos LEM AMT, que por su carácter multi-espacial ponen su eje en lo Metropolitano como espacio de conflicto, abren nuevas posibilidades para las definición de políticas territoriales que incluyan a Instituciones como las Fuerzas Armadas, los Ferrocarriles y las Universidades en la discusión y articulación en pos de la sostenibilidad de un espacio tan complejo como en el SIMEt.

Palabras clave: Ordenamiento territorial. Vacíos urbanos. Políticas públicas

Abstract

The recent publication of Metropolitan Strategic Guidelines AM Tucumán (LEM, its Spanish acronym; AMT) is the result of a consulting work that brought together professionals from different specializations around the Observatory of Urban and Territorial Phenomena of the College of Architecture and Urbanism of the Universidad Nacional of Tucumán. It incorporates new possibilities in the field of politics of Land-use Planning. The purpose of this work is to discuss the capacity of LEM AMT to produce changes in land use in the territory of the Metropolitan System of Tucumán (SIMEt, its Spanish acronym), especially regarding Guideline 2 / Consolidation and Completion of the Metropolitan Structure. For this reason, definitions of urban voids are analyzed from different approaches, empty plots are identified, and the data obtained from the territorial space is compared with the programs and projects described in the guidelines.

The results of these analysis allow us to identify the relevance of the large fiscal gaps and the potential of their use to raise the need for a change in public policies within the institutions of national concern in a more sustainable city model. The recovery of Land-use Planning practices achieved from these LEM AMTs, which due to their multi-spatial characteristic they place their axis in the Metropolitan as a space of conflict, open up new possibilities for the definition of territorial policies that include Institutions such as Armed Forces, Railroads and Universities in the discussion and articulation in pursuit of the sustainability of a space as complex as in the SIMEt

Keywords: land-use planning; urban voids; public policy

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Introducción

La reciente publicación de los LEM AMT; resultado de un trabajo de consultoría que reunió a profesionales de diferentes especialidades en torno al equipo del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán; incorpora nuevas posibilidades en el ámbito de político de la Ordenación del Territorio.

Con este trabajo se busca poner en discusión la propuesta de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos AM Tucumán (LEM AMT), en especial a lo que respecta al Lineamiento 2 / Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana y su capacidad de producir cambios en el uso del suelo del territorio del área Metropolitana de Tucumán.

Vale la pena preguntarse ¿cómo pueden estos lineamientos influir en el aprovechamiento del espacio de la ciudad hoy consolidada y especialmente en su incorporación a la agenda pública?

En una primera instancia se analizó las definiciones sobre vacíos urbanos desde distintos abordajes. Luego, a partir de imágenes satelitales y mediante Sistemas de Información Geográficos –SIGS- (software Licenciado Arq. Gis 3.4), se identificó y demarcó los solares vacíos en el AMeT.

Por último, se confrontaron los datos obtenidos del espacio territorial con los programas y proyectos descriptos en el respectivo lineamiento con las posibilidades de aplicación del programa 2.1 Movilización de inmuebles ociosos especialmente en los proyectos 2.1.1 Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes y 2.1.2 Reconversión de usos del suelo de vacíos urbanos.

Los resultados de estos análisis permitieron identificar la relevancia de los grandes vacíos fiscales y las potencialidades de su aprovechamiento para plantear, de alguna manera, la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de las instituciones de incumbencia nacional a la hora del aprovechamiento del espacio en un modelo de ciudad más sustentable.

La recuperación de las prácticas de Ordenación del Territorio conseguida a partir de estos LEM AMT, que por su carácter multi-espacial ponen su eje en lo Metropolitano como espacio de conflicto, abren nuevas posibilidades para las definición de políticas territoriales que incluyan a Instituciones como las Fuerzas Armadas, los Ferrocarriles y

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

las Universidades en la discusión y articulación en pos de la sostenibilidad de un espacio tan complejo en el que conviven casi un millón de personas.

Justificación

Estudios recientes de la CEPAL ponen en relieve como todas las ciudades latinoamericanas incrementaron drásticamente su mancha urbana en las décadas recientes, aumentando al mismo tiempo también el consumo de suelo por habitante. Factores como el crecimiento demográfico, la disminución del tamaño de los hogares, la privatización del espacio público, la gentrificación, el aumento del costo de la vivienda y la especulación han contribuido a producir el crecimiento de las ciudades de América Latina. En un contexto como este, la planificación aparece como una herramienta necesaria e imprescindible para densificar la ciudad, hacerla más eficiente y más compacta limitando el crecimiento de su mancha y considerando que esto la hará más justa, más eficiente económicamente y ambientalmente más verde.(Comisión Económica para América y el Caribe, 2017: 53)

En este tenor cobran vital importancia los espacios vacíos que van quedando definidos opuestos a este modelo deseado de ciudad compacta; sean estos frutos de un pasado Industrial, grandes espacios agrícolas abandonados, depósitos de infraestructura de transporte, u otros que van siendo reconocidos como espacios abandonados o subutilizados en áreas de carencia de espacio público.

Algunos autores poseen un punto de vista esperanzador sobre estos vacíos, como sostiene de Araujo Larangeira que considera la tierra vacante no a modo de un problema sino más bien a manera una oportunidad, como un nuevo desafío para el sector público y el privado que a partir de la asignación de recursos pueden movilizarla y la define como

“ Tierra vacante, vacíos urbanos, baldíos, tierras de engorde, vacantes latentes . . . las denominaciones pueden ser tantas como son los tipos, tamaños, ubicaciones y motivos determinantes de que tramos de suelo urbano permanezcan sin uso efectivo, o no alcancen su mejor potencial de utilización, haciendo difícil el establecimiento de una definición única..”(de Araujo Larangeira, 2004: 1)

La realidad que emerge, es la importancia del tema en el ámbito del Área Metropolitana de Tucumán (AMET) al punto que los LEM AMT, la más reciente herramienta de planificación realizada para la ciudad los asume como tal y le asigna un Lineamiento específico; el número dos, designado como Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana. El mismo se preocupa de alguna

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

manera por diferentes tipos de vacíos de acuerdo a criterios como la presencia o no de edificación, el uso o desuso y su posibilidad de re-conversión.

Pero lo que aquí realmente es cuestionado es en la realidad la función social del suelo urbano, la potestad del propietario de actuar o en muchos casos no accionar sobre el mismo y las demandas de una sociedad que requiere nuevos servicios, especialmente sociales y ambientales, nuevo espacio público más aún frente a un modelo de escasez de espacio propio.

Marco conceptual

Es de aceptación general la definición que sobre estos espacios aplica de Solà Morales con la expresión francesa “terrain vague”, la misma hace referencia en un primer término al carácter urbano del suelo que sin límites precisos está en condiciones de expectante y potencialmente aprovechable y que como propiedad es ajena nosotros. La segunda palabra tiene un doble sentido por sus orígenes latino y germánico; se refiere por un lado a las ondas del agua significando oscilación, inestabilidad y fluctuación pero también confluye en ella la ausencia de uso y la potencia evocativa de las ciudades, el vacío como promesa, como encuentro, como espacio de lo posible. Un segundo significado francés supone a “*vague*” como vacante, indeterminado e impreciso. Este mismo autor completa la comprensión de la expresión destacando que en la percepción de estos lugares parece dominar la memoria del pasado sobre el presente, aparecen valores residuales que se mantienen a pesar de convertirse en obsoletos y desafectados de la ciudad, son lugares extraños del circuito productivo, interiores vaciados de actividad, olvidados cual restos de un movimiento dinámico urbano que los ha dejado inseguros e improductivos. (de Solà Morales, 2002: 186)

Por otro lado, designar como vacíos urbanos estos espacios genera propiamente una ambigüedad ya que vincular la palabra *vacío* cuando por un lado no lo es ya que se presenta como un espacio y por consiguiente no es tal y por el otro llamarlo urbano entendido esto como una forma de vida -la vida urbana- pero que ahí no está, no tiene ni pasado ni futuro. Podríamos decir entonces que es un término oxímoron, dos conceptos con significados opuestos en una sola expresión pero que a la vez generan un tercer concepto. Aparece así el cuestionamiento de cómo puede ser vacío si es urbano; es irreal definir como vacío aquello que es social, y como urbano aunque no cabe a los ideales cívicos establecidos. Sin embargo los vacíos urbanos se multiplican todos los días en la ciudad neoliberal representando espacios ambiguos o intersticiales

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

sin tener asociada funcionalidad alguna, pero que hoy se perciben y viven como espacios en los que se pueden entrever las puertas de escape, en espacios alternativos de libertad, de anonimato. Por todo esto corresponde tomar distancia de la ciudad hecha de llenos y pensar el vacío como una categoría para analizar lugares infra e extraurbanos que han quedado excluidos de la dinámica de la ciudad que los ha producido, de alguna forma fracturas del territorio, incoherencias a la incongruencia respecto al modo dominante de vivir. En esta ciudad pueden ir desde las ruinas antiguas y contemporáneas, los *terrain vague*, pasando por las márgenes de las carreteras, los parques o grandes instalaciones abandonadas, lugares que nunca se han completado o que perdieron su funcionalidad, espacios que se han quedado vaciados por instancias oficiales pero no de esos significados y significaciones que les dieron origen. (Aricó y Stanchieri, 2013: 14)

Buscando el porqué de estos vacíos en América Latina, podemos afirmar que la mayoría de sus ciudades se han conformado a partir de los loteos desarrollados en forma salteada que fueron dejando tierra intermedia como engorde o reserva de valor, dependiendo de quienes eran sus dueños hasta que en algún momento alguien la demande y los precios de las mismas subieran. Gran cantidad de áreas metropolitanas poseen grandes extensiones de tierras como vacíos urbanos que surgieron por esta especulación sobre el suelo, otros en cambio fueron provocados por algunas formas de inversión del estado en relación al sistema de transporte tales como autopistas y rutas. También los vacíos menores se producen como consecuencia de inversiones de pequeños empresas inmobiliarias que compraron lotes y no pueden ocuparlos. Procesos de reforma del estado y privatización de los servicios ha permitido también liberar o convertido en vacíos tierras que antes tenían un uso como el caso de las correspondientes a los ferrocarriles argentinos, los puertos, etc. (Clichevsky, 2000: 26)

En cuanto a la localización de estos, en general se los menciona como un problema que radica principalmente en las áreas centrales y se supone que es producto de motivos económicos y de la especulación de los propietarios, sumado a la subvaluación de ciertas áreas por las pérdidas de actividades económicas y la degradación como las siguientes. Sin embargo también corresponde mencionar además las restricciones regulatorias sobre algunos usos, las reglamentaciones relacionadas con los perímetros históricos y las cargas Fiscales, y también los problemas legales en cuanto la propiedad como sus causantes. (Fausto y Rávago, 2001: 33) Está claro que al pensar en los procesos especulativos sobre suelo urbano como una de las causas de la tierra vacante, surge la contradicción perversa de que

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

dejando fuera de disponibilidad del mercado de tierras estos espacios –lo que podrían bajar los precios - al mismo tiempo se está manteniendo una enorme demanda en los sectores de niveles bajos ingresos que no pueden acceder a ese mercado de la vivienda formal en tierras urbanas (de Araujo Larangeira, 2004: 20)

La configuración física de los vacíos urbanos es difícil estudiar pues estadísticamente resulta complejo cuantificar y controlar a los mismos; se presentan con distintos matices tales como casas abandonadas en los barrios antiguos edificios o galpones utilizados como bodegas, corazones de manzanas, lotes usados como estacionamiento, depósito de materiales y tierras rústicas incrustadas en este tejido. Su dimensión también es variable y puede ir desde pequeños lotes a espacios de varias hectáreas.(Fausto y Rávago, 2001: 37)

En el caso de las parcelas pequeñas vacantes que se hayan dispersos en otros ocupadas y que son de propiedad privada su mantenimiento radica en no ser adecuadas para intervenciones a gran escala ni atractivas para el uso residencial de sectores acomodados y ser demasiado caras para los sectores de ingresos bajos y medios, razón que las hace permanecen vacantes por largos periodos de tiempo. En cambio por el otro lado se diferencian aquellos inmuebles abandonados, de propiedad pública de organizaciones religiosas o militares, instalaciones del transporte ya sean portuarias o del ferrocarril ya que suponen grandes superficies y su ubicación es generalmente céntrica y poseen edificios, infraestructura y equipamiento pero , han cesado en sus actividades y se han vuelto obsoletos; su inserción en la dinámica de la ciudad requiere convertirlos en usos contemporáneas y eficientes y seguros y una gestión especial con una importante captación de recursos por parte del Estado(de Araujo Larangeira, 2004:4)

Metodología

En este trabajo se muestran los inicios de un proceso de investigación incipiente entorno a los vacíos urbanos del Área Metropolitana de Tucumán al tiempo que se pone en discusión capacidad de los LEM AMT de ponerlos en valor y de alguna forma aprovechar sus potencialidades y revertir la situación en la que se encuentran.

Se trabajó de forma analítica a partir del análisis de los datos volcados en el Atlas Metropolitano como un producto del proyecto LEM DAMI BID BID N° 2499/OC–AR disponible en el Observatorio Metropolitano y de la información contenida en el Visor de Mapas del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales (OFUT) de la

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán, en el sitio web [http://www.observatoriofau.org/gis/como un servicio WMS](http://www.observatoriofau.org/gis/como_un_servicio_WMS).

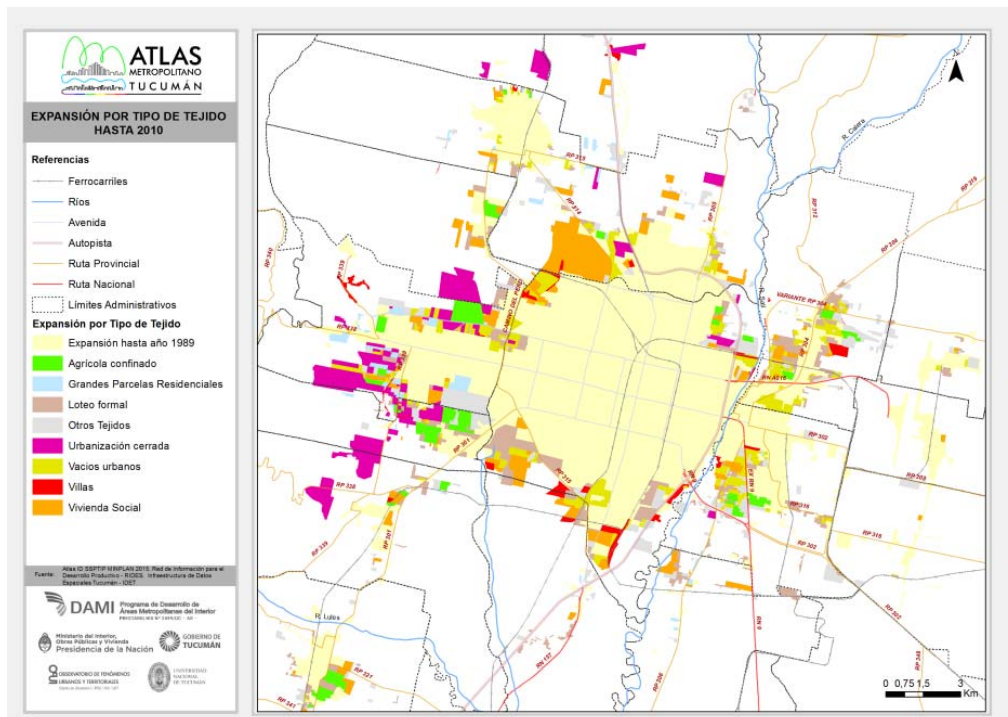
Considerando la información así obtenida como base documental se procura describir características particulares de la problemática de las tierras vacantes en el AMeT para poner en discusión el futuro del territorio sobre una base empírica y teórica.

Por último, se confrontaron los datos obtenidos del espacio territorial con los programas y proyectos descritos en el respectivo lineamiento con las posibilidades de aplicación del programa 2.1 Movilización de inmuebles ociosos especialmente en los proyectos 2.1.1 Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes y 2.1.2 Reconversión de usos del suelo de vacíos urbanos como forma de incorporación a la agenda política de las autoridades locales y provinciales de Tucumán.

Resultados

De un primer análisis a partir de la información contenida en el Atlas Metropolitano, el mapa correspondiente a la expansión de la mancha urbana entre los años 1989 y 2010, corrobora la afirmación de que este crecimiento va dejando intersticios y vacíos de diferentes dimensiones que van quedando insertos en la ciudad.(DAMI, 2017: 27)

Fig. N°1. Expansión por tipos de Tejido.



Fuente (DAMI, 2017: 27)

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Entre 1989 y 2010 se observa el aumento de la ocupación del suelo urbanizado, pasando de 134 a 208 m² por habitante para el conjunto del aglomerado, que no sólo se debe a las nuevas modalidades de consumo habitacional, como las grandes parcelas residenciales y urbanizaciones cerradas de baja densidad, sino también al incremento relativo y absoluto del suelo en desuso, tanto en los bordes del aglomerado como al interior del mismo. (DAMI, 2017: 142)

Fig. N°2. Vacíos Urbanos frutos de la expansión 1989/2010.



Fuente (OFUT, 2017: WMS)

Una actualización de esta información-al analizarse los vacíos existentes al año 2017- que la consultora del Programa Dami en Tucumán disponibilizó en el sitio web del OFUT, nos permite observar la dispersión de los terrenos vacantes y una mayor concentración en algunos de los municipios que integran el AMeT.

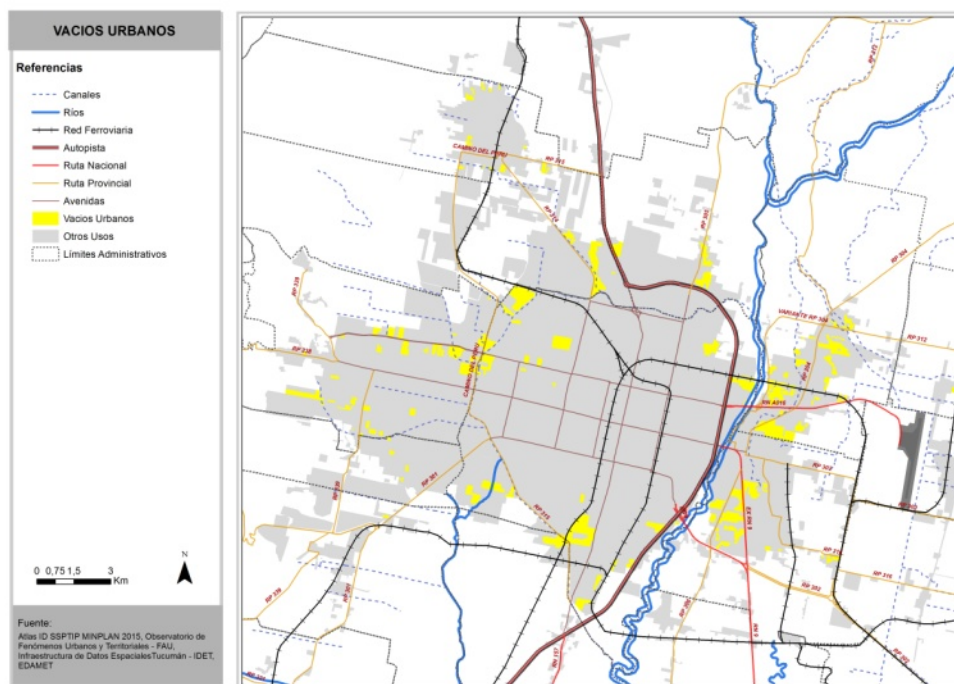
Puede observarse que el suelo no edificado presenta diversidades en cuanto a su superficie -varía de lotes de 250 m² a predios mayores de 10.000 m²- , y se hace presente en diversas localizaciones y niveles de cobertura de servicios en el ámbito metropolitano. (DAMI 2017, 143)

La lectura que a partir de estos mapas se realiza de los tamaños de las parcelas y sus ubicaciones es una condición necesaria pero no suficiente para la comprensión de

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

esta problemática, un factor importante en la ciudad es la proporción de tierra vacante que se observa y la tarea de cuantificar estos predios se hace muy compleja por una ausencia de datos fiables y sistemáticos limitando el posible desarrollo de programas para las mismas la diferenciación cuantitativa y cualitativa.(de Araujo Larangeira, 2004:6)

Fig. N°3. Vacíos Urbanos



Fuente: Elaboración Politi para OFUT, sobre datos Atlas ID SSPTIP MINPLAN 2015; IDET; EDAMET.

La posibilidad de trabajo a partir de datos duros como la estadística y la geografía buscan descubrir los intersticios de la ciudad y su importancia reside en tratar de aprender de los mismos, participar de ellos para poder administrarlos y ver su potencial que puede rebelarse como la oportunidad de transcribir en ellos los límites de la disciplina de la planificación urbana. (Peimbert, 2011: 45)

Además, en estos mapas no consideran la relevancia de las grandes parcelas de tierra fiscal que constituye una parte considerable de la tierra ociosa. (DAMI, 2017: 141) Solamente discriminamos suelos carentes de edificación, descartando del análisis aquellos que como los predios del ferrocarril o del Ejército Argentino han sido despojados de uso o actividad en ellos. Por este motivo no incorpora las potencialidades de su aprovechamiento para plantear, de alguna manera, la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de las instituciones de

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

incumbencia nacional a la hora del aprovechamiento del espacio en un modelo de ciudad más sustentable. En Tucumán, los grandes predios de carácter militar poseen una lógica de generación diferente a los ya mencionados; son enormes fracciones de tierra pensadas para el desarrollo de actividades de entrenamiento bélico y que con el avance de la urbanización han quedado sin uso ya el original se ha vuelto incompatible en el ámbito Metropolitano. Hoy son en definitiva enormes tierras del Estado desafectadas pero que merecen ser repensadas pues se encuentran en un estado de inercia que ha venido legitimándose con los correr de los años. Sus equipamientos se encuentran obsoletos y la memoria de un pasado doloroso que sobre ellas recae las mantiene ajenas a las agendas políticas provinciales. (Robledo, 2011: 2) Sin embargo, la incorporación de estos grandes vacíos urbanos subutilizados puede contribuir a contrarrestar la situación de fragmentación socio urbana, con una función social adecuada y el poseer el tamaño suficiente permitiría dotar a la región de nuevos espacios abiertos que atiendan las deficiencias tanto de materia urbana como ambiental y crear un marco inicial para el desarrollo de una vida urbana más armónica.

Instrumentos recientes para la Ordenación del Amet

El programa de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) es un línea de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo que busca contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior de la República Argentina y poner en marcha modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos ante la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales que se viene desarrollando desde julio de 2014 y en el que intervinieron las áreas metropolitanas de Salta, Tucumán, Mendoza y Neuquén en una primera etapa y se incorporaron Chubut, Rosario y posadas en forma posterior. Incluyó en Tucumán actividades tales como talleres de discusión, estudio diagnóstico, capacitación de funcionarios, formulación de los lineamientos estratégicos metropolitanos, estudio de un estudio de pre-inversión, estudio de desarrollo institucional y programas de inversión. (DAMI, 2017: inicial)

En el marco del Programa DAMI, la Universidad Nacional de Tucumán desarrolló el Estudio de diagnóstico de la situación actual y tendencia del Área Metropolitana de Tucumán, que definió los factores que generaron la configuración de las condiciones urbano ambientales, económicas y sociales del área metropolitana que tuvo como objetivo que las autoridades provinciales y municipales de la Provincia y los actores sociales claves cuenten con una clara visión de la problemática de coordinación interjurisdiccional.

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Un equipo del OFUT, UNT fue el responsable de la consultoría que dio como resultado, en marzo de 2017, los LEM AMT cuyo objetivo principal fue el de servir de insumo y brindar asistencia técnica al proceso de toma de decisiones para: mejorar la gobernabilidad metropolitana, orientar el desarrollo físico funcional y paisajístico ambiental de su territorio, consolidar la identidad y mejorar la dotación de herramientas al sector público. Además de disponibilizar una plataforma Metropolitana. Entre los logros de estos lineamientos puede destacarse la firma del acta de Constitución de la Mesa de coordinación del Área Metropolitana de Tucumán que se busca proponer políticas de gestión del área, obras de infraestructura y normas legales para avanzar en una gestión consensuada y conjunta del AMeT. (DAMI, 2017: novedades marzo)

El informe final -constituido por 4 capítulos- describe y caracteriza el territorio Metropolitano, define el modelo territorial actual, explora escenarios posibles a futuro y propone un modelo territorial deseado. En el capítulo incluye los lineamientos estratégicos para el sistema Metropolitano y diferenciaseis lineamientos principales con diferentes programas cada uno de ellos y propone normativa específica. Un último capítulo propone un espacio de coordinación metropolitana, una unidad de apoyo permanente y una plataforma. Además incorpora como anexos documentos técnicos para el proceso decisorio tales como normativa, indicadores y un atlas.

Tabla N°1. Síntesis Lineamientos Estratégicos / Programas.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	PROGRAMAS
1 CONDUCCIÓN DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO	1.1 Contención de la expansión metropolitana sobre el borde pedemontano 1.2 Acondicionamiento de áreas prioritarias de expansión urbana
2 CONSOLIDACIÓN Y COMPLETAMIENTO DE LA ESTRUCTURA METROPOLITANA	2.1 Movilización de inmuebles ociosos 2.2 Revitalización, Fortalecimiento y Articulación de Centralidades Metropolitanas 2.3 Consolidación de redes de servicios urbanos en áreas deficitarias 2.4 Hábitat y Vivienda
3 SANEAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DEL SISTEMA FLUVIAL DEL RÍO SALÍ	3.1. Saneamiento del Río Salí 3.2 Recuperación de la ribera como espacio público 3.3 Regularización dominial y urbanística de asentamientos precarios e informales 3.4. Recupero de valorización del suelo por saneamiento
4 MANEJO SUSTENTABLE DEL AMBIENTE METROPOLITANO	4.1 Manejo integral de la cuenca hídrica metropolitana 4.2 Programa de generación de infraestructura verde metropolitana 4.3 Gestión integral de RSU 4.4 Promoción de producción de energías de fuentes renovables destinadas al uso productivo
5 GESTIÓN INTEGRAL DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA	5.1 Planificación de la movilidad metropolitana 5.2 Reactivación de trazas ferroviarias 5.3 Fortalecimiento e integración territorial de la infraestructura productiva
6 GESTIÓN INTEGRAL METROPOLITANA	6.1 Creación del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) 6.2 Creación de la Unidad de Apoyo Técnico Metropolitana 6.3 Creación de la Plataforma de Información Metropolitana 6.4 Municipalización de Comunas Rurales 6.5 Creación del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Tucumán

Fuente (DAMI, 2017: 134)

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

En relación al tema de este trabajo, el lineamiento número 2, que se denomina Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana enuncia como primer programa el 2.1 de Movilización de Inmuebles Vacíos. Este programa incluye a la vez tres proyectos; 2.1.1 Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes, 2.1.2 Reconversión de usos del suelo de vacíos urbanos y 2.1.3 Movilización por saneamiento del dominio.

El programa 2.1 de Movilización de Inmuebles Vacíos explora datos cuantitativos en relación al aumento del consumo de suelo por habitante en función de la expansión reciente de la mancha urbana, considera de importancia la presencia de grandes parcelas de tierra fiscal a las que considera en situación de derroche urbano y recomienda principalmente la adopción de medidas integrales para favorecer la concreción del uso del suelo en los vacíos urbanos de manera que castiguen la especulación sobre el mismo y alienten su liberación al mercado inmobiliario.

Dentro de este programa, el proyecto 2.1.1 de Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes se detiene un poco más en la subocupación de unidades y la imposibilidad de ciertos sectores del acceso a la vivienda formal. En relación al suelo no edificado considera que éste debe ser muy movilizado mediante declaraciones de desarrollo prioritario en las áreas que se busque fomentar, asignando importancia a las parcelas no edificadas o con edificación derruida sobre las que recomienda el establecimiento de plazos para su edificación y urbanización y destaca la importancia de desalentar el uso vacante de la propiedad a partir de la incorporación de tasas progresivas sobre servicios urbanos, contribuciones sobre los inmuebles, impuestos prediales u otro tipo de tributos sobre la propiedad sobre la base de que el castigo monetario asociado al tiempo debe superar el beneficio derivado de la valorización del inmueble y pondera especialmente el avalúo fiscal actualizado y más cercano al valor del mercado.

En el proyecto 2.1.2 de Reconversión de usos suelos de vacíos urbanos se considera fundamental el cumplimiento del principio básico de *distribución justa de costos y beneficios de la urbanización* y sugiere realizar un censo del patrimonio fiscal discriminando aquellos inmuebles de dominio privado de los de dominio público para proceder al saneamiento integral de los inmuebles fiscales sin título. Recomienda la institucionalización de mecanismos y modalidades de gestión asociada para movilizar espacios urbanos de propiedad fiscal considerando al desarrollo consorciado como de sumo provecho incluso para la movilización de grandes parcelas privadas. Menciona específicamente algunos instrumentos para realizar operaciones que abarquen

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

voluntades de dependencias estatales, privadas y desarrolladores tales como los convenios urbanísticos, los consorcios de urbanización social, las corporaciones y las empresas públicas o de sociedades mixtas.

El último proyecto, 2.1.3 consiste en la Movilización por saneamiento del dominio y enumera iniciativas que permiten movilizar los inmuebles ociosos a partir de la denuncia de herencias vacantes, la declaración de vacancia, la prescripción administrativa y el traspaso de tierras a ámbitos locales.

Discusión

Las administraciones locales -en especial los municipios que bordean al de la capital- son conscientes de los altos costos y la complejidad de la provisión de infraestructura a los vecinos a partir de la expansión de su mancha urbana sin embargo porque la afrontan en el día a día pero desde sus organismos concejos deliberantes no parece vislumbrarse una toma de conciencia sobre la importancia en la búsqueda de un modelo de ciudad compacta; no han surgido en los años recientes instrumentos normativos de injerencia local que movilice los suelos vacantes y favor ni que favorezcan la densificación y el crecimiento en altura. Cabe destacar que alguno de estos municipios no poseen siquiera instrumentos de planificación urbana y si los tienen se encuentran desactualizados re reiteran las excepciones a su cumplimiento.

No ha habido recientemente decisiones locales en ninguno de los municipios hacia el aprovechamiento de sus vacíos o intereses movilizar los mismos aunque resulta un aporte a la gestión de los mismo la propuesta del Estado provincial para la construcción de un estadio único y polideportivo cubierto en colaboración público-privado en un predio fiscal expropiado a un ingenio y localizado en el Municipio de La Banda del Río Salí. (La Gaceta, 2017: julio 17)

En los últimos meses se han continuado acciones desde la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Tucumán, en relación al Lineamiento 1, de Conducción del crecimiento Metropolitano tales como la firmas de acuerdo, la actualización de los procedimientos administrativos y otros, cuyo objetivo principal ha sido la contención de la expansión en especial en la zona del pedemonte, donde los intendentes locales ya habían tomado algunas decisiones en relación a la aprobación de nuevas urbanizaciones

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Aunque no ha transcurrido demasiado tiempo desde la publicación de este informe, pareciera que las administraciones locales no han descubierto todavía el potencial de sus tierras vacantes ni la importancia de un modelo de ciudad más compacto. Los talleres y reuniones del Programa DAMI, a través de sus diferentes instancias han concientizado especialmente a los equipos técnicos de los municipios en cuanto a la importancia de los instrumentos de planificación local pero no han movilizad todavía a los políticos, todavía preocupados por la realidad eleccionaria como lo estuvieron desde los comienzos del programa.

Un tema que todavía parece como pendiente en el AMet, y solamente está mencionado en los LEMs es la intervención sobre los grandes vacíos fiscales que por su relevancia ofrecen grandes potencialidades con su aprovechamiento, Poniendo en tensión las instituciones que las administran y planteando, de alguna manera, la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de estas en especial considerando la multi-escalaridad que las caracteriza – propiedades administradas con entes nacionales en un territorio provincial que las contiene e insertas en una o varias administraciones locales cuyos vecinos las someten a diversas presiones.-.

La recuperación de las prácticas de Ordenación del Territorio conseguida a partir de estos LEM AMT, que por su carácter multi-espacial ponen su eje en lo Metropolitano como espacio de conflicto, abren nuevas posibilidades para la definición de políticas territoriales pero todavía no logran por el escaso tiempo que llevan desde producido incluir en la agenda pública el debate en torno a la función social de las propiedades fiscales, especialmente de Instituciones como las Fuerzas Armadas, los Ferrocarriles y las Universidades para que de la gestión conjunta de todos y a partir de la discusión y articulación se resuelvan las demandas ambientales y sociales de los casi un millón de habitantes que habitan hoy el AMET, espacio complejo desde todos los puntos de vista.

Todavía quedan sin respuestas muchas preguntas que solo el tiempo podrá contestar;

¿Cuál puede ser el impacto que provoque la movilización de los vacíos? ¿Será la misma, independientemente de su tamaño, ubicación o propietario?

¿Producirá una mejora o no, la utilización de los vacíos ubicados en la periferia?

¿Deben ser edificados todos los vacíos? o ¿podrán ser otros simples parches de espacio verde?

¿Qué modifica la movilización de pequeñas parcelas en el área central?

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Pero igualmente, todo esto debe ser parte de una intención de la política: el transformar el problema de los vacíos urbanos en una oportunidad para constituirse en opciones inmediatas de suelo Metropolitano para las distintas actividades que la población demanda.

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Bibliografía

ARICÓ, G. y STANCHIER M. (2013). La trampa urbanística de los “vacíos urbanos”: casos etnográficos en Barcelona. En X Jornadas de Sociología de la UBA. Buenos Aires: UBA.

CLICHEVSKY, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Santiago de Chile,: CEPAL.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA Y EL CARIBE. (2017). Panoramamultimencional del desarrollo urbano en américa latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

DAMI. (2017). Atlas Metropolitano. San Miguel de Tucumán: FAU, 27.

DAMI. (2017). Informe Final Lem Dami Tucuman. San Miguel de Tucumán,.

DAMI. (2017). "Portal DAMI". [En Línea]. Disponible en: <http://www.dami.uec.gov.ar/> [Acceso el 01 de septiembre de 2017]

DE ARAUJO LARANGEIRA, A.(2004). Tierra Vacante en las ciudades de América latina: Desafíos y Oportunidades. Rio de janeiro: Lincoln Institute of Land Policy.

DE SOLÀ MORALES, I. (2002). Territorios. Barcelona: Gustavo Gili.

FAUSTO, A. y RÁVAGO, J. (2001). ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano? Ciudades . Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Metropolitanos, Guadalajara, México, nº 49 (Ene-mar): 33-39.

LA GACETA.(2017). El Estadio Único se realizaría en Banda del Río Salí y albergaría a 60.000 personas. La Gaceta de Tucumán, 18 de julio.

OFUT (2017). Observatorio FAU. [En Línea]. Disponible en: <http://www.observatoriofau.org/gis/> [Acceso el 1 de Marzo de 2017 2017]

PEIMBERT, A. J. (2011). La representación del vacío. Atlas abreviado de los paisajes intersticiales en la ciudad de Mexicali, México. Proceedings of 7VCT (7TH VIRTUAL CITIES AND TERRITORIES). Lisboa pp.45-49.

ROBLEDO, L. (2011). Vacíos urbanos en la cuenca del reconquista: la reconversión del uso del suelo urbano en grandes predios militares como respuesta a la fragmentación sociourbana. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes. Mundo urbano, nº 37

Eco integración de América Latina Ideas inspiradas por la Encíclica Laudato Sí

Eco Integration in Latin America: Ideas Inspired by the Encyclical Laudato Si

Gustavo Béliz (coord..)

Eco Integración es un compilado de artículos de Editorial Planeta, de autoría del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL).

Dirigido por Gustavo Béliz, es una publicación periódica que recopila la obra de numerosos autores e incluso instituciones en artículos cuyo punto en común es la situación y los desafíos ambientales en América Latina.

La Encíclica Laudato Sí es el hilo conductor, refiriéndose a los temas de vanguardia en relación al ambiente: política y gestión ambiental, innovación e I+D aplicado a la materia, gobernanza y participación ciudadana, impactos ambientales de la política mundial, del comercio y de la política energética, infraestructuras verdes y cambio climático.

Independientemente de cualquier creencia o religión, la Encíclica del Papa Francisco motiva a la humanidad a la toma de conciencia sobre lo que denomina una “Ecología Integral” para el cuidado de la casa común: el planeta Tierra.

Un diseño original y de fácil visualización ordena sus capítulos, rompiendo esta estructura con entrevistas, infografías en bítico, estadísticas, gráficos y mapas.

En referencia a la publicación Gustavo Béliz manifiesta:

¹ Docente-Investigador. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza (Argentina) . Vocal Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Ambiente y OT – Gobierno de Mendoza. nadinns@gmail.com

“La problemática del medioambiente es compleja e interdisciplinaria. Por esta razón, convocamos mentes creativas con la premisa de que, al igual que Newton, suban a hombros de gigantes y tomen la encíclica como punto de partida para concebir ideas que contribuyan a enfrentar el calentamiento global”

Este objetivo queda por demás cumplido, puesto que los temas se profundizan con fundamento y datos de apoyo, son por demás novedosos y encarados propositivamente.

Para adentrarnos en su lectura, la primera temática propuesta agrupará los artículos bajo la “Gobernanza glocal”. Los ciudadanos en interacción con sus gobiernos no sólo generan mecanismos de participación política sino que se plantean los interrogantes relacionados con el nivel de compromiso social con el ambiente: pago por servicios ecosistémicos, impuestos medioambientales, metodologías de valuación de impactos ambientales y control de la contaminación. ¿Cuánto estamos dispuestos a pagar por la salud del ambiente planetario? ¿El bienestar no va de la mano del desarrollo económico? ¿Cuánto podrían, en ese caso, resignar los países en su crecimiento económico reduciendo las emisiones de carbono actuales? “No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socioambiental” plantea la Encíclica y retoman los autores, dejando de manifiesto el desafío dado que las diferencias entre países ricos y pobres, sociedades con mayores posibilidades y otras con grandes atrasos y pendientes generan una brecha difícil de superar de cara a una política climática común.

“Comercio Sostenible” es el tema que engloba el segundo grupo de artículos. ¿Se puede configurar un comercio mundial basado en tratados y políticas comerciales con compatibilidad ambiental? ¿Qué cambios pueden producirse en la política comercial tras el Acuerdo de París? ¿Tienen los tratados comerciales un impacto directo sobre el ambiente? Estos son algunos de los interrogantes que guían la lectura. El acercamiento a las complejas respuestas viene de la mano de conceptos como la “Big data” y tecnologías disruptivas con gran potencial para aportar procesos productivos innovadores y nuevas interpretaciones de los esfuerzos de resiliencia ante el cambio climático, logrando comunidades más adaptativas, alfabetizadas tecnológicamente.

Luego, “Ecología Integral” es el tercer concepto guía.

Se analiza a lo largo de un artículo las perspectivas globales relacionadas con la producción de energías limpias, el potencial de mercado que poseen, las implicancias

para el comercio de recursos y el estado de las políticas climáticas y energéticas en América Latina.

Se destaca la participación en entrevista de Paul Crutzen, premio Nobel de Química, debido a la importancia de los nuevos materiales, como los superconductores de electricidad: materiales que permiten transportar electricidad sin resistencia a temperatura ambiente, haciendo más eficiente el uso de energía.

Resaltan también los datos completos sobre la situación energética de América Latina. Su matriz de generación de energía es la más limpia a nivel global, gracias a la producción de energía hidráulica. Pero queda mucho por recorrer aun, dada la dependencia de fuentes fósiles para las economías en la región. Se analizan también las principales barreras a la expansión de energías renovables, hoy el primer desafío en temas energéticos.

El cuidado de la casa común debe producirse mayoritariamente allí donde se encuentra concentrada la población: en las ciudades. El desafío de las ciudades sustentables radica en que en ellas se asienta el 50% de la población mundial, se genera el 80% del PBI del mundo y se consume entre el 60 y el 80% de la energía, con su consecuente emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Se busca aquí caracterizar el reto urbano en temas clave de la sostenibilidad mencionados en la encíclica: pobreza, agua y saneamiento, movilidad, contaminación, seguridad, transparencia.

Las principales consecuencias de las decisiones que se tomen y se acuerden en materia ambiental se vivirán en las ciudades. Tanto desde el uso en crecimiento de las infraestructuras verdes así como los problemas ambientales más acentuados, impactando en la población más vulnerable en muchos casos, la cual por supuesto, también radica allí.

Agua, saneamiento y movilidad encabezan los principales puntos a discutir y resolver en la agenda de Políticas Públicas en América Latina.

El último apartado aborda el aspecto ético de fondo de muchos de los problemas planteados en la publicación con relación al ambiente: el cambio climático y su impacto en la pobreza, la economía social y la agricultura familiar, y el rol de las organizaciones sociales en la participación ciudadana.

Se destaca la profundización en la filosofía del humanismo como puerta de entrada a la reflexión de los problemas ambientales, los cuales sin duda pueden abordarse

desde su más profunda concepción antropológica y filosófica. De hecho la reflexión vale la pena, puesto que si bien la discusión en muchos casos se encuentra en el ámbito de la visión económica, ir más allá de lo material nos motiva a reflexionar.

A lo largo del libro, en cada apartado, existe una constante referencia a la economía y a la escala global de los procesos. Esto pone de manifiesto una visión integral sobre los asuntos ambientales, en los cuales no podemos dejar afuera del análisis a ningún sector de la sociedad mundial si a ellos queremos referirnos.

Algunos capítulos poseen una exposición muy sintética de estudios de caso a modo de ejemplo de los temas expuestos, lo cual resulta un aporte interesante para una mejor comprensión de los mismos.

Finalmente, puede decirse que en todo momento la publicación no busca acabar con los temas en sus aspectos teóricos sino que, por el contrario, nuevos interrogantes a la realidad misma van surgiendo y nos ponen en alerta y reflexión sobre lo más importante que poseemos como sociedad global: la casa común.