



Criterios de gestión integral del territorio para intervenciones en barrios populares de La Plata

Recibido: 2022-12-27

Aceptado: 2024-05-08

Cómo citar este artículo:

Pantaleón, M. J., Cremaschi, M. E., Alessio, A. y Rodríguez Tarducci, R. (2024). Criterios de gestión integral del territorio para intervenciones en barrios populares de La Plata. *Revista INVI*, 39(111), 1-23. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2024.69325>

Declaración de autoría

María Julia Pantaleón: conceptualización, redacción de borrador original, elaboración de cartografía en gis, corrección y redacción final.

María Elisa Cremaschi: conceptualización, redacción de borrador original, curadora de datos, elaboración de cartografía en gis, corrección y redacción final.

Agustín Alessio: conceptualización, redacción de borrador original, supervisión, estado de la cuestión y antecedentes, corrección final.

Rocío Rodríguez Tarducci: conceptualización, redacción de borrador original, metodología, supervisión, corrección y redacción final, autora de imagen de portada.

María Julia Pantaleón

Universidad Nacional de La Plata, Argentina,
juliapantaleon.inv@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-3904-8170>

María Elisa Cremaschi

Universidad Nacional de La Plata, Argentina,
arqcremaschi@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-0122-9643>

Agustín Alessio

Universidad Nacional de La Plata, Argentina,
agustinalessio99@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0065-0383>

Rocío Rodríguez Tarducci

Universidad Nacional de La Plata, Argentina,
rociotarducci@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-4627-3736>



Criterios de gestión integral del territorio para intervenciones en barrios populares de La Plata

Resumen

El presente trabajo constituye la segunda parte del realizado en el año 2021, cuyo objetivo consistió en analizar las principales problemáticas derivadas de la expansión urbana no planificada, que aumentan los grados de vulnerabilidad socio-ambiental, en los sectores populares. Para ello, se elaboró una matriz considerando las dimensiones ambiental, espacial-funcional y social del fenómeno. A partir de esa matriz, se seleccionaron los casos de estudio: barrios populares del Partido de La Plata, que requerían intervenciones de manera más inmediata. En este marco, el objetivo del presente artículo consiste en analizar y evaluar las intervenciones y los instrumentos de gestión llevados a cabo en los casos seleccionados, que contribuyeron a fomentar una gestión integral del territorio. La metodología parte por complejizar la matriz de análisis inicial incorporando las acciones que constituyen una alternativa para la disminución de la situación de vulnerabilidad de los barrios populares platenses. Los primeros resultados reflejan que, algunos de los sectores mencionados y estudiados han tenido iniciativas en virtud de aminorar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Sin embargo, el panorama general, en relación con la intervención para mejoras en el hábitat de los sectores populares, se encuentra alejado de una gestión integral del territorio.

Palabras clave: barrios populares, estrategias, gestión integral del territorio, instrumentos, planificación urbana, vulnerabilidad.



Comprehensive Territorial Management Criteria for Interventions in Popular Neighborhoods of La Plata

Abstract

This work constitutes the second part of the one carried out in 2021, whose objective was the analysis of the main problems, derived from unplanned urban expansion, that increase the degrees of socio-environmental vulnerability in popular sectors. For this, a matrix was developed considering three dimensions: environmental, spatial-functional, and social. From this matrix, some popular neighborhoods in the city of La Plata were selected, which required more immediate interventions. Within this framework, the objective of this article is to analyze and evaluate the interventions and management instruments carried out in the selected cases, which contributed to promoting comprehensive territorial management. The methodology is based on making the initial analysis matrix more complex, incorporating actions that constitute an alternative to reduce the vulnerability situation of the popular neighborhoods of La Plata. The first results reflect that some of the aforementioned sectors studied have had initiatives to reduce the situation of vulnerability in which they find themselves. However, the general situation in relation to the intervention for improvements in the habitat of the popular sectors, is far from being a comprehensive territorial management.

Keywords: instruments, integrated territorial management, popular neighborhoods, strategies, urban planning, vulnerability.

Introducción

Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo, con más del 92% de la población asentada en localidades de hasta dos mil habitantes. Desde los años ochenta, se registró una proliferación acelerada de barrios populares¹ (González, 2014). Según la última actualización del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)², para diciembre de 2023 se registraron 6.467 barrios populares en todo el país, barrios donde habitan al menos 2.2 millones de familias (Flier, 2023). Esto pone en evidencia la necesidad de abordar las problemáticas del hábitat desde el campo científico, en busca de generar aportes que sirvan a los diversos sectores que tienen participación en estos procesos.

En este marco, el presente artículo constituye la continuación del trabajo iniciado por el equipo en el año 2021 (Cremaschi *et al.*, 2021), cuyo objetivo consistió en analizar las principales problemáticas derivadas de la expansión urbana no planificada (Frediani, 2010), que aumentan los grados de vulnerabilidad socio-ambiental, principalmente para los sectores populares. Para ello, en una primera escala de análisis, se determinaron cuatro áreas prioritarias para la intervención: área 1- Villa Progreso, área 2 - Barrios Joel, Alegre y el Molino, área 3- La Granja 2, área 4- Toma de Los Hornos. Estas áreas sintetizaron algunas de las problemáticas más relevantes en el sector de estudio. De este modo fue posible seleccionar los casos (al interior de tales áreas) que requerían intervenciones de manera inmediata. Asimismo, se tuvo en cuenta la prioridad que suponía la intervención que cada caso requiriese en función de cada problemática, involucrando fundamentalmente tres dimensiones: ambiental, espacial-funcional y social.

En este marco, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar y evaluar las estrategias de intervención y los instrumentos de gestión llevadas a cabo en barrios populares del Partido de La Plata, en el marco de la *gestión integral del territorio* (en adelante, GIT). Se realiza este abordaje bajo el concepto de GIT ya que comprende el conocimiento sistémico del mismo en todas sus dimensiones, ambientales, económicas, sociales y en las interacciones entre ellas y con los actores.

El trabajo se organiza en cuatro apartados: el primero, contempla el desarrollo del marco teórico y los conceptos principales para abordar la problemática. El segundo apartado, corresponde al abordaje metodológico y al desarrollo de la metodología utilizada para la selección y análisis de los casos. El tercero, refiere a la presentación de los resultados del análisis sobre las intervenciones existentes, las herramientas e instrumentos llevados a cabo por parte de los diversos actores en los casos de estudio seleccionados. Por último, se presentan algunas conclusiones.

- 1 Se utiliza el término “barrio popular” en referencia los barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor). Este concepto se trabajó durante la primera parte de la investigación (Cremaschi *et al.*, 2021).
- 2 El *Registro Nacional de Barrios Populares* es una base de datos que busca tener diagnósticos actualizados sobre la situación de los barrios populares en Argentina (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>)

Marco teórico

En primer lugar, resulta necesario mencionar que el enfoque territorial adoptado para llevar adelante el análisis que se plantea en el presente trabajo implica planificar y actuar preocupándose en que la gestión alcance a todo el territorio, reconociendo y relevando las diferencias sociales, económicas y ambientales que puedan existir entre los distintos espacios de intervención. Implica una mirada multisectorial de la gestión pública en un territorio, promoviendo las sinergias que se puedan obtener al coordinar eficazmente las intervenciones.

Como señala Catenazzi (2011) el territorio sirvió durante las últimas décadas tanto para focalizar la pobreza como para poner de manifiesto los recursos asociados al desarrollo local. La autora menciona que el debate de las políticas públicas comenzó a incorporar estrategias de integralidad que consideran al territorio como punto de partida para abordar las problemáticas emergentes. En este sentido hace referencia a cambios en las formas de percibir y construir los problemas, así como también a los modos de abordar las alternativas de resolución. En todo ese proceso es imprescindible contemplar la ciudad, los actores diversos y las redes construidas.

El uso de la palabra gestión “resalta las acciones precisas, oportunas y prácticas en pro de conseguir en el menor tiempo posible y con la calidad del caso, los propósitos trazados tanto en la esfera pública como en la privada” (Muñoz, 2020, p. 96). Se trata de una categoría amplia, cuya característica básica evidencia acciones puntuales (Medina, 2008).

La idea de gestión permite establecer un vínculo con el concepto de políticas públicas y su carácter relacional (Pagani, 2015), en tanto que allí se consideran los posicionamientos, demandas, problemas o intereses de diversos actores de la sociedad y el Estado que, a partir de sus acciones e interacciones, definen territorios y transforman situaciones en búsqueda del bien público. Conviene aclarar que entendemos a las políticas públicas como un conjunto de decisiones, objetivos y acciones realizados por un gobierno, en un momento determinado, para solucionar problemas que la sociedad y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). Asimismo, nos permiten inferir el posicionamiento del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1976). Esa posición del Estado incluye las decisiones de una o más organizaciones estatales, ya sea que se den de forma simultánea o sucesiva en el tiempo. Por esto, esa toma de posición no es algo unívoco, homogéneo ni permanente, sino una postura frente a una determinada cuestión de interés de algunos grupos sociales (Chiara y Di Virgilio, 2017).

En las políticas públicas se delimitan territorios según el tema, problema y/o población para las que se formulan. En este sentido, es importante destacar que el territorio no es un objeto ni una cosa; por el contrario, es un conjunto de relaciones complejas (Blanes, 2006). Es un producto y un proceso. Los territorios tienen una naturaleza cambiante e inestable debido a que experimentan transformaciones naturales y transformaciones producidas por la acción del hombre (Corboz, 2004). Esta característica lo hace complejo, advirtiéndose en

él ciertas tensiones propias de la articulación entre actores diversos que intentan desarrollar sus lógicas para producir y reproducirse en él. Es precisamente por lo mencionado sobre el territorio que, según Catenazzi (2011), los decisores y formuladores de políticas públicas advierten la necesidad de vincularse con él a partir de diversos programas, proyectos o instrumentos.

En cuanto a autores que abordan conceptos afines al de gestión integral del territorio, y para sentar posición contemplando aquellas cuestiones que se interpelan en este artículo, se recuperó a Herzer y Gurevich (1996) quienes mencionan tres instancias en la gestión del ambiente que podrían aportar a la idea de *instrumentos de gestión territorial*: (i) Gestión de amenazas, entendida como la serie de intervenciones que puede realizarse para disminuir el impacto que pudiera generarse; (ii) Gestión de vulnerabilidades, referido a las intervenciones que pueden realizarse para disminuir las condiciones de vulnerabilidad de un sector, con el afán de garantizar condiciones de bienestar ante un evento potencialmente dañino; (iii) Gestión de rehabilitación y reconstrucción, lo cual refiere al conjunto de intervenciones que se prevén para restablecer las condiciones de bienestar en un sector que sufrió un desastre. Las tres instancias forman parte de un mismo proceso de prevención. Muchas veces se trabaja el concepto de gestión integral del territorio desde un enfoque que intenta re-conceptualizar los fenómenos ambientales como síntesis compleja de problemas naturales y sociales. En ese sentido, la gestión del territorio puede ser una entrada a la integralidad de las políticas públicas (Catenazzi, 2011).

A partir del análisis de los autores y conceptos asociados, se plantea como concepto unificador el de gestión integral del territorio (GIT). Este concepto incluye diversos enfoques, necesarios para dotar de “integralidad” a las propuestas y los criterios adoptados ante las problemáticas presentes en el sector de estudio del presente trabajo.

Metodología

El abordaje metodológico planteado para este trabajo toma en cuenta la complejidad que caracteriza las problemáticas territoriales, principalmente aquellas como la presente, que incluyen territorios periféricos, ambiental y socialmente vulnerables. Para llevar a cabo un correcto análisis, se hace uso de la triangulación metodológica como procedimiento de investigación, permitiendo la obtención de una mayor complementariedad entre los diferentes abordajes sobre el problema. Asimismo, y en línea con la primera parte de esta investigación, se utiliza el método del estudio de caso, que da paso a posibles generalizaciones empíricas que amplíen la capacidad de investigar y/o actuar sobre casos nuevos de similar complejidad.

Desde el abordaje metodológico se plantean distintos niveles de abstracción, que van desde la revisión teórica de los principales conceptos y autores hasta la aplicación de la metodología en los casos de estudio.

1. Marco académico: contempla el soporte conceptual acerca de los instrumentos normativos de regulación urbana (definición de instrumentos, estrategias y proyectos).
2. Marco normativo-legal: incluye instrumentos de carácter normativo, legislativo y de gestión (leyes, ordenanzas, códigos urbanísticos-ambientales-edificación, normas urbanísticas, entre otros).
3. Marco institucional: constituido por propuestas de planificación-gestión y acciones directas sobre el territorio, orientadas a promover procesos de integración socio-urbana (planes estratégicos, intervenciones urbanas, entre otros).

Uno de los interrogantes que orientó la investigación anterior y que dio origen a la presente cuestiona: ¿cuáles son las recomendaciones/criterios/acciones a tener en cuenta para la integración socio-urbana en los barrios populares del Gran La Plata? Para darle respuesta se seleccionaron casos, como parte de la metodología de análisis llevada a cabo en el trabajo predecesor, a partir de criterios que evaluaban las problemáticas relevantes según dimensiones de análisis. Luego de la revisión, en una primera instancia de acercamiento a los casos de estudio, y una vez obtenidos los resultados de la primera parte de este trabajo, las problemáticas más relevantes y aquellos casos con alto nivel de prioridad de intervención, se llevó a cabo la evaluación de las intervenciones realizadas hasta el momento.

Por último, se completó y complejizó la matriz existente, a partir del análisis de cada caso, para determinar qué sería necesario incluir para que la GIT sea factible, es decir para poder abordar integralmente las problemáticas en las áreas prioritarias. A continuación, se presenta un esquema síntesis (Figura 1) que contribuye a comprender la matriz propuesta en el artículo precedente. En ella, se analizaron las principales problemáticas producto de la expansión urbana no planificada que generaron un aumento en los grados de vulnerabilidad socio-ambiental de la población en los casos de estudio. En la Figura 1 se observa la relación con la matriz del presente artículo, donde se analizan y evalúan algunas de las estrategias de intervención e instrumentos de gestión presentes en cada caso de estudio.

A partir de la sumatoria del total de los valores obtenidos de las dos matrices, se obtienen valores que servirán como recursos para establecer una evaluación sobre la aplicación de estas estrategias e instrumentos en los casos de estudio.

Figura 1.

Matrices propuestas para el análisis de la aplicación de estrategias e instrumentos aplicados en los casos de estudio.

Matriz 1	DIMENSIÓN	VARIABLES	INDICADORES	VALOR	Caso I	Caso II	Caso III	Caso IV
Análisis de las principales problemáticas derivadas de la expansión urbana no planificada que aumentan los grados de vulnerabilidad socio-ambiental	Ambiental	Amenaza de inundación						
		Actividades extractivas profundas						
		Contaminación						
	Espacial / Funcional	Cobertura de servicios urbanos básicos						
		Accesibilidad						
	Social	Presencia de organizaciones sociales y / o de parte del Estado						
				TOTAL Matriz 1	0	0	0	0

Matriz 2	DIMENSIÓN	VARIABLES	INDICADORES	VALOR	Caso I	Caso II	Caso III	Caso IV
análisis y evaluación de las estrategias de intervención y los instrumentos de gestión llevadas a cabo	Normativo	Presencia o implementación de leyes en relación a la mejora del hábitat						
	Social	Presencia de organizaciones sociales y políticas						
	Institucional (estatal)	Proyectos de carácter estatal, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales						
				TOTAL Matriz 2	0	0	0	0
				TOTAL Matriz 1	0	0	0	0

Valoración de la aplicación de las estrategias e instrumentos aplicados en los casos de estudio	TOTAL	0	0	0	0
--	--------------	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia.

A partir de la revisión de la matriz inicial y en pos de fomentar pautas para una futura GIT, se trabajó con tres dimensiones:

- Normativa: esta dimensión incluye la implementación de leyes en relación con la mejora del hábitat, principalmente en los casos que forman parte del registro nacional RENABAP y que incluyen algún tipo de proyecto de regularización dominial (expropiación de tierras).
- Social: aquí se valora la presencia de organizaciones sociales y políticas, así como la existencia de intervenciones previas y propuesta de proyectos por parte de organizaciones barriales.
- Institucional (estatal): se tiene en cuenta aquellos proyectos de carácter estatal, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales. Asimismo, se valora la presencia de instituciones educativas universitarias, como es el caso de proyectos de extensión, transferencia y/o articulación. Por último, se valoran proyectos de relocalización de barrios y la presencia de otras iniciativas de carácter estatal municipal como los presupuestos participativos y/o proyectos de extensión de redes de servicios básicos y municipales.

Los indicadores propuestos para cada dimensión pretenden visualizar la existencia o ausencia de intervenciones de diferente tipo que pueden reducir aspectos de la criticidad de cada caso evaluado anteriormente. Si bien estos indicadores permitieron bajar los niveles de criticidad de algunos de los barrios analizados, al ser iniciativas aisladas no logran contrarrestar los valores iniciales en su totalidad.

A partir del análisis con la matriz complejizada, y a modo de pensar hacia el futuro, es posible mencionar estrategias de cada dimensión que incentiven una GIT. En este sentido podría colocarse una columna al final de las matrices con estrategias generales. Sin embargo, la elaboración de cada estrategia dependerá del caso (barrio) específico. A continuación, mencionamos algunas ideas que consideramos importantes.

— Dimensión ambiental:

- Proyectos de tratamiento, recuperación, saneamiento y proyección de las áreas inundables con ocupación.
- Proyectos de recuperación y contención de bordes de canteras que constituyan un peligro para la población que habita en sus cercanías.
- Programas y proyectos de tratamiento de los residuos domiciliarios. Capacitación de la población sobre la problemática. Asegurar la recolección de los residuos por parte de empresas prestatarias del servicio en los barrios afectados.

— Dimensión espacial | funcional:

- Proyectos de completamiento y mejora de barrios sin cobertura de servicios, así como la regularización de conexiones realizadas de forma clandestina.

- Evaluación y mejora de calles y veredas.
- Evaluación y mejora de sistema de transporte público, bicisendas y recorridos peatonales seguros.
- Incorporación y mejora de espacios verdes sobre tierras vacantes en desuso.

— Dimensión normativa:

Incentivar la implementación de la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

Mantener actualizada la información en el RENABAP.

Reglamentaciones sobre alternativas para la regularización dominial.

— Dimensión social:

- Valorizar el trabajo de las diferentes organizaciones sociales presentes en cada barrio a través de diversos mecanismos: mesas participativas, co-participación y co-gestión para la resolución de problemas barriales, instrumentos de información – consulta – consenso, presupuesto participativo debidamente implementado.

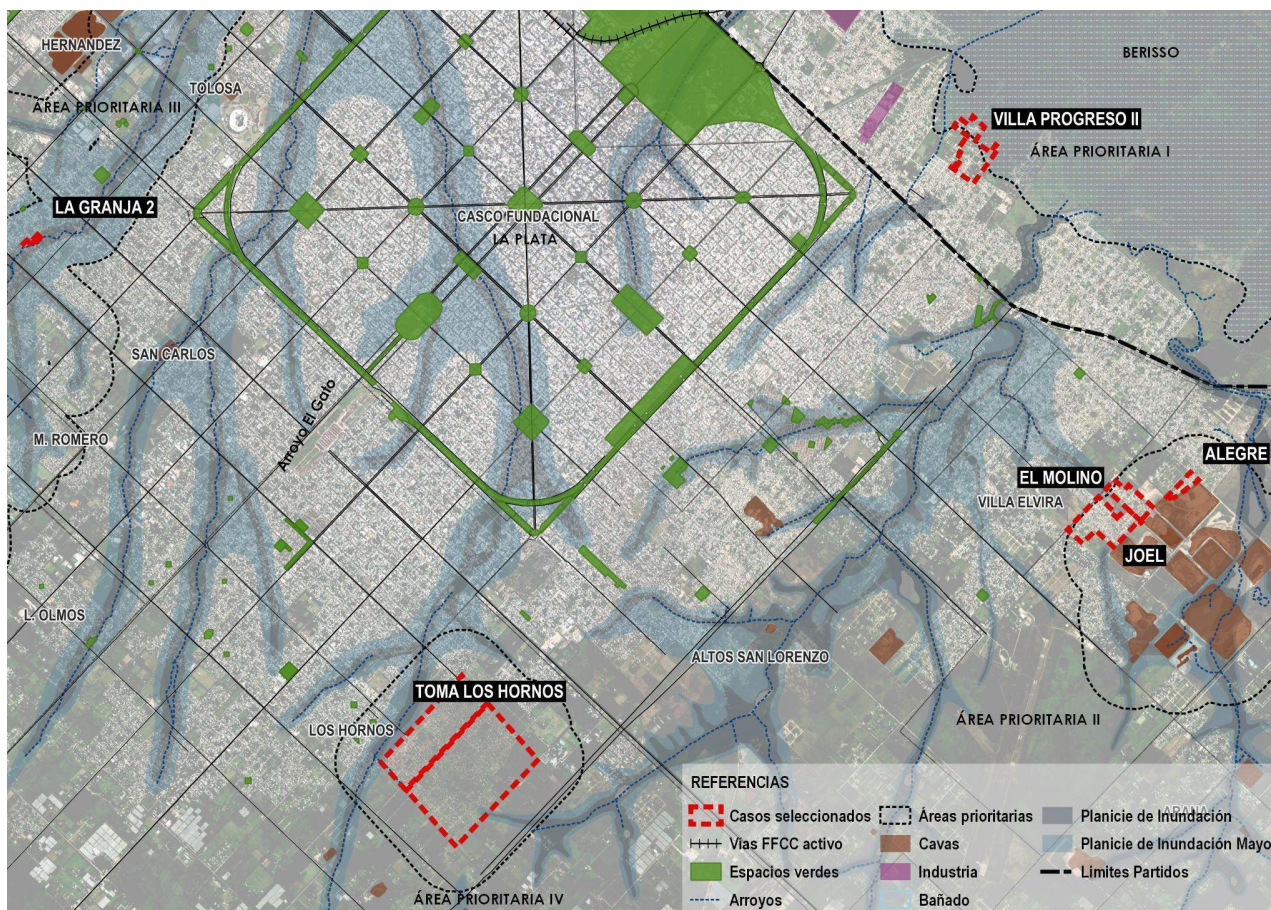
— Dimensión institucional:

- Planes barriales.
- Proyectos de ayuda y acompañamiento a organizaciones barriales.
- Programas de vinculación Estado + organizaciones barriales + universidad.

Resultados

A modo de referencia, el siguiente mapa refleja la ubicación de cada uno de los barrios seleccionados como casos de estudio (Figura 2).

Figura 2.
Ubicación de los casos de estudio.



Fuente: elaboración propia.

CASO 1: BARRIO VILLA PROGRESO II LOCALIZADO EN EL PARTIDO DE BERISSO

Este barrio Villa Progreso II (Figura 3) cuenta con 260 familias y tuvo su origen en la década de los noventa³. Este barrio fue catalogado en el trabajo precedente como un caso de *prioridad media*. En este sentido, la problemática más relevante que lo caracteriza es su ubicación en el bañado de Berisso y las dificultades de acceso a servicios e infraestructura que presenta a sus habitantes.

Entre las intervenciones que se han realizado en el barrio, en el año 2019, se adjudicaron 106 viviendas, en la primera etapa 45 y en la segunda 61, por parte de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Berisso, junto con el Instituto de la Vivienda (“Aislamiento, hambre y solidaridad”, 2020; “Las últimas 61 viviendas”, 2019; Municipalidad de Berisso, s.f.).

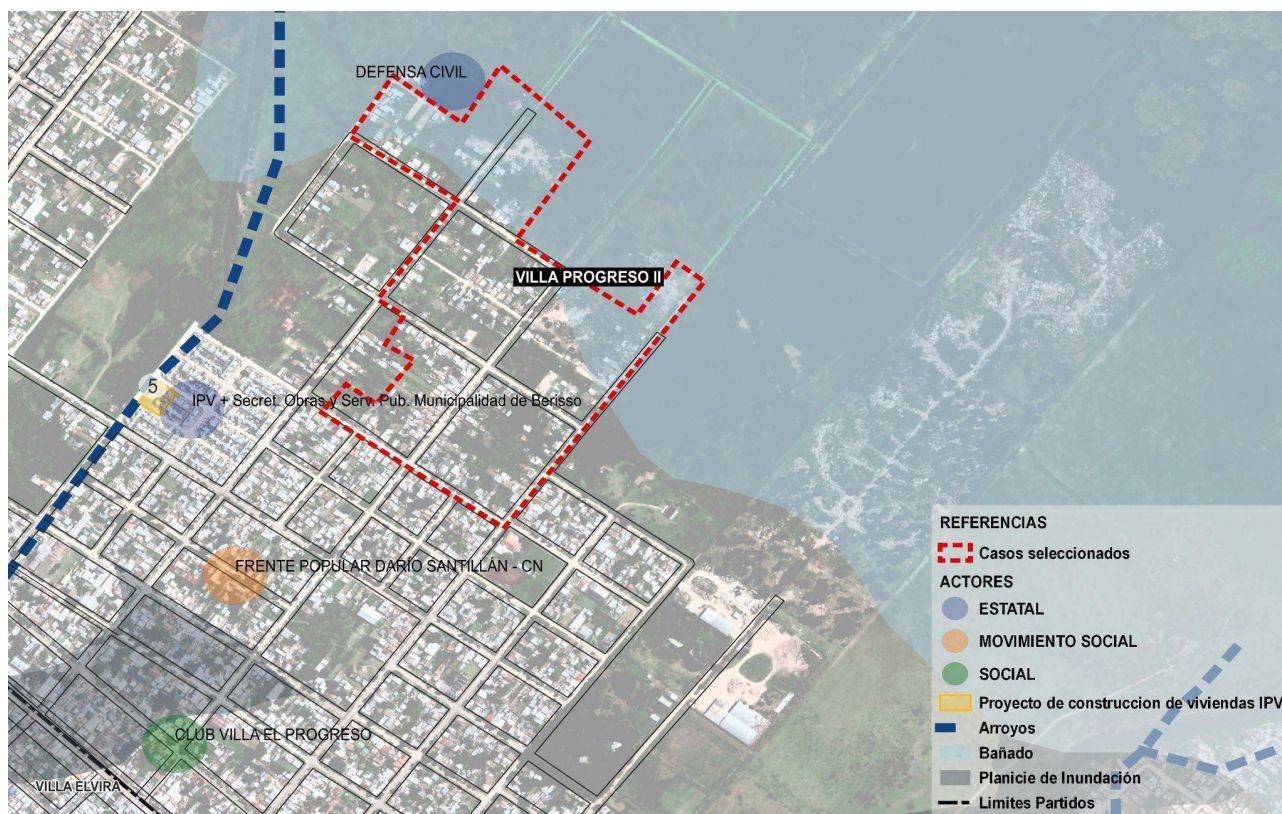
Entre las organizaciones sociales que interactúan en el barrio, se puede mencionar el Frente Popular Darío Santillán de Berisso (D’Cristóforo *et al.*, 2007). Por otro lado, en el año 2014 y en relación con la inundación de carácter extraordinario que sufrió la ciudad de La Plata, se registró dificultad en la organización interna del barrio. Sin embargo, dentro de los actores externos que se acercaron, Defensa Civil y vecinos intervinieron con diferentes acciones.

CASO 2: BARRIOS JOEL, ALEGRE Y EL MOLINO

Estos tres asentamientos (Figura 4) se localizan sobre la cuenca media-baja del arroyo Garibaldi, lindantes a actividades extractivas profundas que en el pasado han sido escenario de accidentes, en particular el fallecimiento de Joel, por quien adquiere su nombre el primero de los barrios. Por ello, sumado a otras problemáticas (socio-ambientales) estos casos fueron considerados como de *prioridad alta*, resultando inmediata la acción sobre ellos.

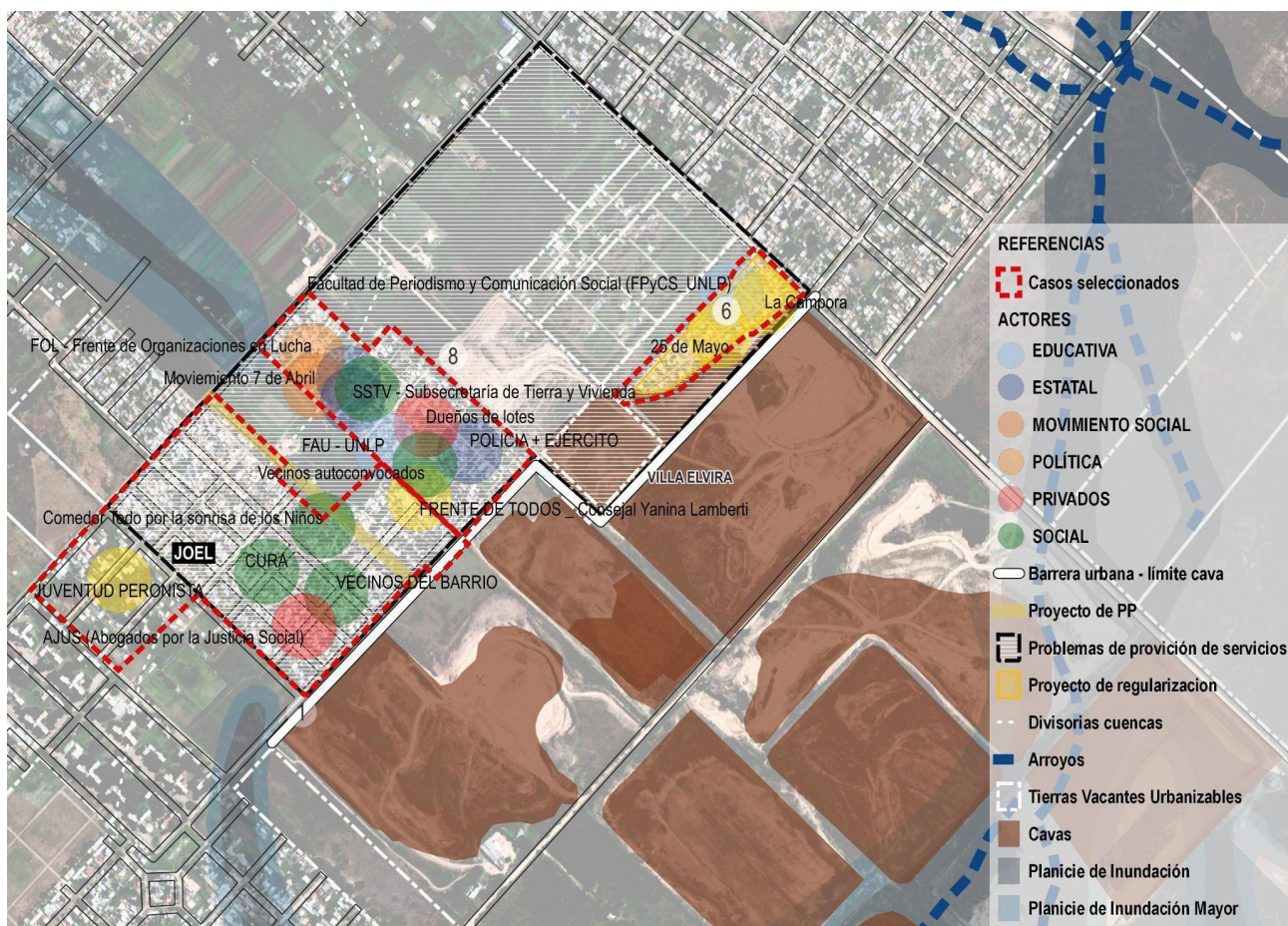
³ Esta información puede recabarse en el sitio web del Observatorio de barrios populares, disponible en <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>.

Figura 3.
Situación Villa El Progreso II.



Fuente: elaboración propia.

Figura 4.
Situación El Molino, Joel y Alegre.



Fuente: elaboración propia.

Barrio Joel

Al interior del barrio no hay centro de salud, escuela, club ni iglesia. Ni nada. En los orígenes había un espacio verde que todos llaman “la placita” y funcionaba como punto de encuentro, sobre todo para los niños. En la actualidad allí se construye una capilla. Para hacer frente a las demandas de desalojo, que llegan constantemente desde 2006, los vecinos de El Joelito se contactaron con un grupo de abogados integrantes de Abogados por la Justicia Social (AJUS) con experiencia en realidades barriales similares y ahora los representan en el conflicto. AJUS es un colectivo que considera que el derecho debe ser puesto a funcionar como una herramienta en favor de la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales. En El Joelito trabajan junto a la Juventud Peronista Buenos Aires. Antes lo hicieron con problemáticas territoriales similares en una zona de Villa Alba conocida como La Cantera, donde cientos de familias, luego de un extenso conflicto, fueron sometidas a un intento de desalojo. Organizados, con militancia y la intervención de los abogados de AJUS, el desenlace en ese caso fue favorable a los vecinos, ya que terminó con una expropiación de los terrenos. Las canteras, que el Municipio debe inspeccionar y controlar, siguen comiendo las tierras y a la vez poniendo en peligro vidas, como pasó en 2012 con Víctor (11) y José (10), que murieron ahogados en una cantera de Villa Elvira que jamás debió tener agua (Pauli *et al.*, 2014).

Otro hecho relevante para el territorio tiene que ver con la inundación del año 2013, algunos de los actores sociales que participaron fueron: un sacerdote acompañado de un grupo de vecinos autoconvocados, junto a la agrupación Juventud Peronista como agrupación externa al barrio. En sintonía con la GIT, otra acción tiene que ver con que en el año 2014 se presentaron proyectos del presupuesto participativo para el asfaltado de una calle en el barrio. Sin embargo, este no fue seleccionado para su ejecución. Esto nos revela que una política implementada para todo el Partido contempló la generación de propuestas para Barrios Populares, aunque no fueron exclusivas para ellos.

Barrio Alegre

El barrio se vio afectado por las inundaciones del 2 de abril de 2013. En el año 2014 obtuvo la aprobación de la Ley de Expropiación de Tierras y en el 2015 la puesta en valor del agua potable. Dichos procesos fueron acompañados por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata y por agrupaciones políticas como La Cándida y 25 de Mayo. Actualmente se mantiene una asamblea de vecinas y vecinos, y la mayoría de sus participantes son mujeres. Se creó un espacio para trabajar las problemáticas barriales de La Cantera y para construir lazos de solidaridad con los vecinos y vecinas de barrios cercanos que atraviesan problemáticas similares. Además, se realiza una olla popular los fines de semanas y se está gestando un roperito solidario con el objetivo de poder tejer una red comunitaria entre ellas/os (Vélez, 2018).

Barrio El Molino

En el barrio participan diversos actores, entre ellos se destaca el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL) y el Movimiento 7 de Abril, organizaciones sociales de base territorial, con objetivo de acompañar la organización popular. Una asamblea vecinal de la que participan habitantes del barrio, organizaciones técnicas que aportan los saberes a procesos de organización barrial, y el Estado que ha participado en el proceso de acción colectiva para la regularización dominial mediante la intervención de algunas de sus instituciones: Subsecretaría de Tierra Urbana y Vivienda (SSTUV), policía y Escribanía General de Gobierno.

La Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata también ha participado en el barrio a través de la tarea de *proyectar el barrio*, llevada a cabo por estudiantes de la carrera. Durante el año 2018, varios vecinos y vecinas obtuvieron el certificado de vivienda otorgado por el RENABAP, mediante gestiones realizadas individualmente (Di Croce Garay, 2021). Durante la inundación del año 2013, algunos de los actores que participaron en la asistencia de las demandas del barrio fueron la policía, el ejército y un grupo de vecinos autoconvocados en comedores del barrio.

CASO 3: BARRIO LA GRANJA 2

Este caso se encuentra localizado en la cuenca alta del arroyo del Gato sobre los márgenes del mismo (Figura 5). La particularidad en la selección de este caso radica en el proceso fallido de relocalización al que estuvieron sometidos sus habitantes (Balerdi, 2017). Se considera este barrio como de *prioridad media*, según la matriz de valoración precedente.

Algunas de las organizaciones sociales que participan en el barrio son la Coordinadora de Trabajadores Desocupados (CTD) y el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Aníbal Verón (Los MTD que integran la CTD Aníbal Verón forman parte de una tendencia que busca profundizar el camino de la autonomía y la autodeterminación). Estos MTD tienen una presencia determinante en las barriadas o zonas periféricas del sur del Gran Buenos Aires y en otras localidades del interior (Torres, 2009). Por lo tanto, constituyen un punto muy importante en promover acciones para la mejora de las situaciones de habitabilidad de los barrios donde tienen relevancia.

Figura 5.
Situación barrio La Granja 2.



Fuente: elaboración propia.

CASO 4: LA TOMA DE LOS HORNOS

Este barrio, considerado de *prioridad alta*, se encuentra ubicado sobre tierras vacantes localizadas al interior de las cuencas altas de los arroyos Gato y Maldonado (Figura 6). Este caso representa la toma de tierras más numerosa de los últimos 20 años en la Región del Gran La Plata. Ante la magnitud del proceso, el Estado elaboró un proyecto de urbanización en conjunto con la Universidad Nacional de La Plata (“La UNLP se suma al plan”, 2020), en el cual intervinieron los gobiernos nacional, provincial y municipal. Dicho proyecto tuvo en mayo de 2020 el aval del Consejo Único de Ordenamiento Territorial (CUOT), un órgano consultivo de la Municipalidad de La Plata y una declaración de interés municipal y social aprobado por unanimidad en el Concejo Deliberante (Spinelli, 2022).

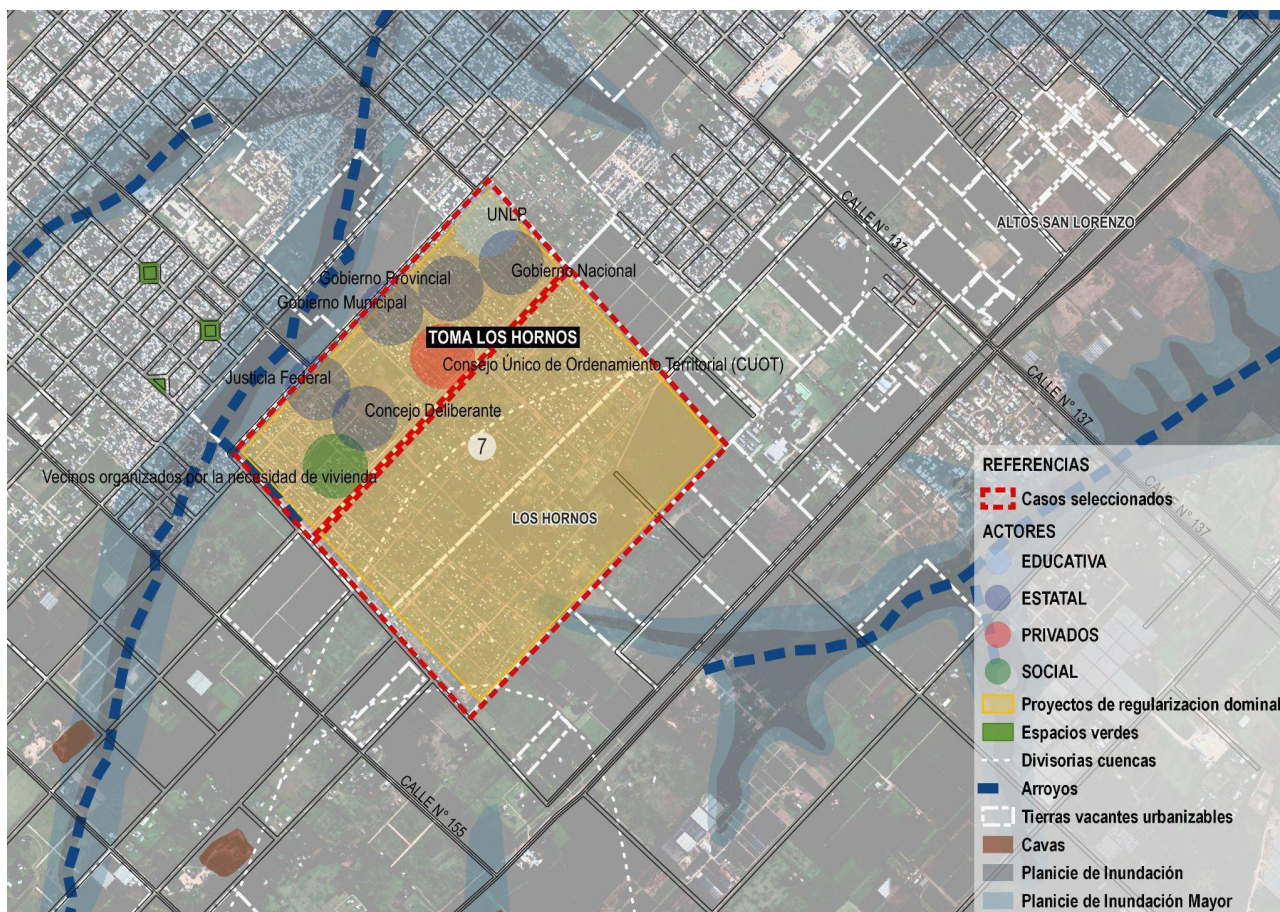
El plan contempla 1.566 lotes destinados a viviendas con servicios ubicados en 77 de las 161 hectáreas que tiene el predio. Muchos ya cuentan con familias asignadas que viven allí. Las 84 hectáreas restantes constituyen una planicie considerada inundable, que en el proyecto original fueron destinadas a la creación de un parque público, un sector de equipamiento deportivo y a un polo productivo agropecuario. El conflicto en este caso, y el motivo por el cual no puede considerarse un caso de GIT, tiene que ver principalmente con las constantes pujas entre los distintos niveles de gobierno (municipal-provincial-nacional) cuyos intereses y objetivos difieren y generan retrasos en la ejecución del plan.

A partir de reconocer a los diferentes actores, iniciativas y proyectos desarrollados en los diferentes barrios, se profundizó la matriz inicial de valoración de aspectos positivos para promover una GIT en los barrios populares de la micro-región del Gran La Plata. Esto quiere decir que, las iniciativas desarrolladas en cada uno de los barrios, clasificadas según su pertenencia a la dimensión institucional, normativa o social, constituyen un primer paso para la producción de estrategias e intervenciones en clave GIT. En la Figura 7 se muestra la matriz de valoración donde puede observarse -en números positivos- el grado de vulnerabilidad de cada barrio. En la segunda parte, en números negativos, se observa el puntaje según el tipo de intervención llevada a cabo en cada barrio en virtud de comprender las acciones que pueden ser alternativas a una GIT.

La construcción de la matriz de valoración para GIT ha permitido evaluar exhaustivamente la situación de los cuatro casos de estudio presentados. Entre ellos, los casos II (Barrios Joel, Alegre y Molino) y IV (La Toma) han sido valorados con puntajes de ocho (8) y seis (6) respectivamente, y en la matriz se posicionan como los procesos de GIT más desarticulados. Por otro lado, el caso I (Villa El Progreso II) recibió un puntaje de cuatro (4), lo que lo ubica en una ubicación intermedia. Finalmente, el proceso donde pudieron identificarse los mejores resultados en torno a una política de GIT, fue el caso III (La Granja 2) al que se le asignó un puntaje de uno (1).

Los resultados arrojados demuestran que al momento de llevar a cabo intervenciones en barrios populares es necesaria una sólida coordinación normativa, social e institucional. En el caso III pudieron verse los mejores resultados. Esto se dio así dada la incorporación del barrio en el RENABAP, la participación de diversas organizaciones sociales en el proceso de consolidación del barrio y la coordinación entre los sectores estatales intervinientes. Lo anterior derivó en la experiencia de GIT más consolidada en torno a los casos presentados en este artículo.

Figura 6.
Situación la toma de Los Hornos.



Fuente: elaboración propia.

Figura 7.
Matriz de valoración para la GIT.

DIMENSIÓN	VARIABLES	INDICADORES	VALOR	VILLA PROGRESO II	JOEL + ALFONSO + MELINDO	LA GRANJA II	LA TOMA
				Caso I	Caso II	Caso III	Caso IV
Ambiental	Amenaza de inundación	Ubicación sobre planicie de inundación	0 Ubicados en área no inundable				
			1 Ubicados sobre área de pendiente o interfluvio		1		1
			2 Ubicados sobre la planicie de inundación mayor y menor	2		2	
	Actividades extractivas profundas	Cercanía a canteras de alta peligrosidad	0 A más de 1000 metros	0		0	
			1 Entre 200 y 1000 metros				1
			2 A menos de 200 metros		2		
Contaminación	Presencia de residuos, vuelcos de edoentes, quemas de basura, desechos industriales, entre otros.	0 Sin presencia					
		1 Presencia regular	1		1		
		2 Presencia alta		2		2	
Espacial/ Funcional	Cobertura de servicios urbanos básicos	Cobertura Agua	0 Con provisión				
			1 Sin provisión	1	1	1	1
		Cobertura Cloacas	0 Con provisión				
			1 Sin provisión	1	1	1	1
		Cobertura Energía Eléctrica	0 Con provisión				
	1 Sin provisión		1	1	1	1	
	Cobertura Red Gas		0 Con provisión				
		1 Sin provisión	1	1	1	1	
	Accesibilidad	Distancia a centralidades urbanas	0 Próximo (menos de 3 km)	0		0	
			1 Cercano (entre 3 y 6 km)		1		1
2 Lejano (más de 6 km)							
Distancia a espacios verdes públicos		0 Bueno (menos de 400 m)			0	0	
		1 Regular (entre 400 y 800 m)					
Normativo	Presencia o implementación de leyes en relación a la mejora del hábitat	RENABAP	1 No registrado				1
			-2 Registrado	-2	-2	-2	
		Regularización dominial (expropiación de tierras)	1 Sin propuesta				
			0 Propuesto		0	0	0
			-1 Seleccionado	-1			
			-2 Ejecutado				
Social	Presencia de organizaciones sociales y políticas	Intervenciones previas - Propuesta de proyectos	-2 Barrios con proyectos que llegaron a materializarse	-2		-2	
			-1 Barrios con proyectos que no llegaron a materializarse		-1		-1
			0 Barrios sin proyectos propuestos				
		Organizaciones barriales	-2 Organización interna con resultados de mejoramiento barrial	-2	-2	-2	-2
-1 Organización interna sin resultados de mejoramiento barrial							
Institucional (estatal)	Proyectos de carácter estatal, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales	Proyecto integral de hábitat UNLP + Estado.	1 Sin propuesta	1	1	1	
			0 Propuesto sin ejecutar				0
			-1 Ejecutado -1				
		Presencia de Instituciones Educativas Universitarias (Proyectos de Extensión, transferencia y/o articulación)	0 Sin presencia				
			-1 Con presencia	-1	-1	-1	-1
		Proyecto de relocalización de barrios	1 Sin propuesta	1	1		
			0 Propuesto sin ejecutar			0	0
			-1 Ejecutado				
Proyectos de escala Municipal (Ordenanzas, Presupuesto participativo, proyecto de provisión de servicios etc)	1 Sin propuesta	1					
	0 Propuesto		0	0	0		
	-1 Seleccionado						
			-2 Ejecutado				
TOTAL				4	8	1	6

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El desarrollo del trabajo permitió reflexionar sobre los aspectos teóricos y metodológicos para el análisis y propuestas sobre la GIT, así como también sobre cada caso específico seleccionado.

La elaboración y revisión de la matriz presentada en el artículo precedente permitió avanzar en la complejización de la matriz inicial y llegar a considerar que, aunque es importante analizar los niveles de criticidad de los barrios respecto a determinadas variables (ambientales, físico-territoriales y sociales), también se precisa contemplar otras que contengan acciones o proyectos para la transformación de cada caso (normativo, social, institucional).

A partir de los resultados de esta investigación fue posible encontrar distintas intervenciones que involucran diversos actores. Sin embargo, estas intervenciones se encuentran descoordinadas y, en su mayoría, no terminan de cumplir con los objetivos para los cuales fueron ideadas. Un ejemplo de lo mencionado pudo observarse en el caso IV, donde el proyecto de urbanización se vio reiteradamente dificultado por las disputas entre los diferentes niveles estatales que intervinieron. Asimismo, se observa que muchas intervenciones se enfocan únicamente en ciertos aspectos de las problemáticas presentes en los barrios populares, mientras que otras, igualmente relevantes, quedan sin abordar.

Del análisis de las problemáticas y las intervenciones se desprende que existe un hilo conductor entre los casos, observable en la gran mayoría de los barrios populares. Este hilo o patrón tiene que ver con que, si bien cada caso tiene problemáticas predominantes, las intervenciones o iniciativas no logran subsanar la totalidad de los conflictos. Lo anterior puede observarse en el caso de barrios donde se da el otorgamiento de cierta cantidad de viviendas, descuidando la regularización de la tenencia, el abordaje de problemáticas ambientales y el aprovisionamiento de infraestructuras y servicios.

Se destaca, como característica común de las experiencias analizadas, la participación activa de la población local, así como de otros actores de la sociedad civil, lo que lleva a procesos de coordinación social más amplios que terminan permitiendo intervenciones más complejas por parte del Estado, siendo estas más próximas a la idea de GIT.

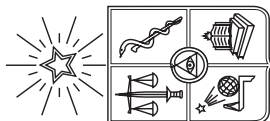
Esto lleva a reflexionar sobre la importancia de aplicar una GIT que tenga en cuenta, desde un nivel superior, la totalidad de los conflictos y las posibles soluciones o formas de abordaje. Para ello es fundamental que los distintos actores se articulen detrás de objetivos comunes. En este sentido, creemos que contar con metodologías de investigación (replicables a otros casos similares) que abarquen la totalidad de las problemáticas en todas sus dimensiones -como las planteadas en este trabajo- resulta fundamental para poder organizar las intervenciones que se requieren y así articular a los actores sociales. De este modo, esperamos que las acciones no queden solamente en promesas, ideas para proyectos universitarios o deseos no concretados de grupos de vecinos, y lleguen a materializarse como parte de planes para el mejoramiento del hábitat popular y la integración socio urbana con la premisa de gestionar el territorio integralmente.

Referencias

- Aislamiento, hambre y solidaridad: la realidad en los barrios de Berisso. (2020, 10 de junio). Pulso Noticias. <https://pulsonoticias.com.ar/70991/la-realidad-en-los-barrios-de-berisso/>
- Balerdi, S. (2017). Vivir al lado del arroyo: Vecinos, funcionarios, referentes y extensionistas en un conflicto por relocalizaciones en un barrio popular de La Plata. *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, 20(2), 27-38. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/1651>
- Blanes, J. (2006). A propósito de espacio y territorio. *Tinkazos*, 9(21), 133-139. <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v9n21/v9n21a10.pdf>
- Catenazzi, A. (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales. En M. Álvarez, *Gestión municipal y proyectos integrales entre lo estratégico y lo cotidiano*, (99-115). Programa de Mejora de la Gestión Municipal.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (Orgs.). (2017). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/handle/UNGS/389>
- Corboz, A. (2004). El territorio como palimpsesto. En A. Martín Ramos (Coord.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 25-34). Universidad Politécnica de Cataluña.
- Cremaschi, M. E., Alessio, A., Rodríguez Tarducci, R., Jensen, K., Birche, M., Bilbao, P., y Ravella, O. (2021). Criterios metodológicos para la integración socio-urbana de barrios populares sobre áreas de alta vulnerabilidad ambiental: El caso de la micro-región gran La Plata. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (14). <https://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/245>
- D'Crístóforo, C., Plaza, E., y Margueliche, J. C. (2007). *El papel de la autonomía dentro del movimiento social. El caso Frente Popular Darío Santillán Villa Progreso (Berisso). Construcción de centros decisorios de poder como soporte de acción* [ponencia]. IX Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, La Plata, Argentina.
- Di Croce Garay, A. (2021). Acción colectiva para la regularización dominial. Análisis de la experiencia del barrio El Molino de La Plata. *Geograficando*, 17(1), e093. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe093>
- Flier, D. (2023, 11 de diciembre). *En la Argentina viven hasta cinco millones de personas en barrios populares*. RED/ACCIÓN. <https://www.redaccion.com.ar/en-la-argentina-viven-hasta-cinco-millones-de-personas-en-barrios-populares/>
- Frediani, J. (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3203>
- González, P. (2014). La urbanización informal en el Gran La Plata: un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto posneoliberal (2003-2011). En G. Badenes y M. A. Marín (Comps.), *Anales X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Desequilibrios regionales y políticas públicas: una agenda pendiente* (pp. 1223-1236). Universidad Nacional de Córdoba. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/127260>

- Herzer, H. M., y Gurevich, R. (1996). Construyendo el riesgo ambiental en la ciudad. *Desastres y Sociedad*, 4(7), 9-17.
- La UNLP se suma al plan de urbanización integral en Los Hornos. (2020, 4 de mayo). Portal Universidad Nacional de La Plata. https://unlp.edu.ar/institucional/consejo_social/la-unlp-se-suma-al-plan-de-urbanizacion-integral-en-los-hornos-17792-22792/
- Las últimas 61 viviendas del Barrio Villa Progreso fueron entregadas. (2019, 12 de enero). El Correo Gráfico. <https://elcorreografico.com.ar/las-ultimas-61-viviendas-del-barrio-villa-progreso-fueron-entregadas/>
- Medina, C. (2008). *La gestión social integral en el contexto de la gestión pública participativa*. En C. Medina, A. Roth y L. Hernandez, (Eds.), *La gestión pública participativa en el contexto de la gestión social integral*. Nociones y conceptos. Editorial Kimpres Ltda.
- Municipalidad de Berisso. (s. f.). *Adjudicatarios barrio Villa Progreso*. <http://berisso.gob.ar/villa-progreso.php>
- Muñoz, P. (2020). La gestión pública: De los modelos al territorio. En F. Sánchez y N. Liendo (Eds.), *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*. DGP Editores
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>
- Pagani, M. L. (2015). *Vos proponés, vos decidís: Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata] <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50125>
- Pauli, C., Santamarta, M. y Galván, S. (2014, 27 de marzo). *El Joelito, vecinos caídos del mapa*. La Pulseada. <https://www.lapulseada.com.ar/el-joelito-vecinos-caidos-del-mapa/>
- Spinelli, P. (2022, 12 de abril). *Pedido judicial para que la toma de Los Hornos sea un barrio con servicios*. La Pulseada. <https://www.lapulseada.com.ar/pedido-judicial-para-que-la-toma-de-los-hornos-sea-un-barrio-con-servicios/>
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 282-312). Alianza.
- Torres, F. (2009). Entre la identidad y la política: la CTD-Aníbal Verón. *Andamios*, 5(10), 279-308. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632009000100012&script=sci_arttext
- Vélez, J. (2018). *Alerta, barrio protegido. Una antropología urbana de las asociaciones vecinales por la (in)seguridad en la ciudad de La Plata: el caso de Barrio Alegre* [ponencia]. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina.

revista invi



Revista INVI es una publicación periódica, editada por el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, creada en 1986 con el nombre de Boletín INVI. Es una revista académica con cobertura internacional que difunde los avances en el conocimiento sobre la vivienda, el hábitat residencial, los modos de vida y los estudios territoriales. Revista INVI publica contribuciones originales en español, inglés y portugués, privilegiando aquellas que proponen enfoques inter y multidisciplinares y que son resultado de investigaciones con financiamiento y patrocinio institucional. Se busca, con ello, contribuir al desarrollo del conocimiento científico sobre la vivienda, el hábitat y el territorio y aportar al debate público con publicaciones del más alto nivel académico.

Director: Dr. Jorge Larenas Salas, Universidad de Chile, Chile.

Editor: Dr. Pablo Navarrete- Hernandez Universidad de Chile, Chile.

Editores asociados: Dra. Mónica Aubán Borrell, Universidad de Chile, Chile

Dr. Gabriel Felmer, Universidad de Chile, Chile

Dr. Carlos Lange Valdés, Universidad de Chile, Chile

Dr. Daniel Muñoz Zech, Universidad de Chile, Chile

Dra. Rebeca Silva Roquefort, Universidad de Chile, Chile

Editor de sección Entrevista: Dr. Luis Campos Medina, Universidad de Chile, Chile.

Coordinadora editorial: Sandra Rivera Mena, Universidad de Chile, Chile.

Asistente editorial: Katia Venegas Fonca, Universidad de Chile, Chile.

Traductor: Jose Molina Kock, Chile.

Diagramación: Ingrid Rivas, Chile.

Corrección de estilo: Leonardo Reyes Verdugo, Chile.

COMITÉ EDITORIAL:

Dr. Victor Delgadillo, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Dra. María Mercedes Di Virgilio, CONICET/ IIGG, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Dra. Irene Molina, Uppsala Universitet, Suecia.

Dr. Gonzalo Lautaro Ojeda Ledesma, Universidad de Valparaíso, Chile.

Dra. Suzana Pasternak, Universidade de São Paulo, Brasil.

Dr. Javier Ruiz Sánchez, Universidad Politécnica de Madrid, España.

Dra. Elke Schlack Fuhrmann, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Dr. Carlos Alberto Torres Tovar, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Sitio web: <http://www.revistainvi.uchile.cl/>

Correo electrónico: revistainvi@uchilefau.cl

Licencia de este artículo: Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-SA 4.0)