

XXXIV Encuentro Arquisur.
XIX Congreso: "CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre"

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación
Área 4 - CIUDAD, TERRITORIO Y PAISAJE; GESTIÓN

**EL HÁBITAT POPULAR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**
**Procedimiento para la observación sistemática de asentamientos y villas en
el Gran La Plata**

Miguel Seimandi ⁽¹⁾;
Marichelar, Gabriela;
Marcelo Ríos;
Estefanía Jáuregui;
Inés Carol,
Eugenia Durante,
Carol Arzán

**Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales
(CIUT-FAU- UNLP) - ciut@fau.unlp.edu.ar**

⁽¹⁾miguelseimandi@yahoo.com.ar

PALABRAS CLAVE: HÁBITAT POPULAR, POLÍTICAS PÚBLICAS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL, OBSERVACIÓN SISTEMÁTICA.

RESUMEN

Nos planteamos la consideración de la resolución de la problemática del hábitat (suelo, vivienda y ciudad) de grupos poblacionales pobres, por parte de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial. El área de estudio corresponde a las jurisdicciones de los municipios integrantes del Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada).

Hemos avanzado en el reconocimiento del estado actual del tema, en conceptos clave de la investigación: ordenamiento territorial y planificación urbana, políticas públicas, vivienda, mercado de suelo y derecho a la ciudad, tomando como referencia a autores nacionales e internacionales, clásicos y contemporáneos relacionados a la temática (Fernández Wagner, Raúl (2003); Clichevski, Nora (2000); Smolka, Martín y Morales, Carlos (2006); Jaramillo, Samuel (2001); Catenazzi, Andrea (2011); Resse, Eduardo; Lungo, Mario y Rolnik, Raquel (1998), entre otros).

Paralelamente estamos analizando los marcos institucionales e instrumentales con que cuentan las políticas públicas territoriales de escala local y provincial, en atención a las demandas de los habitantes de dichas villas y asentamientos. En tal sentido, estamos relevando en las dependencias oficiales pertinentes, los instrumentos legales y normativos específicos vigentes y programando la realización de entrevistas a actores calificados de la gestión pública.

Además, hemos identificado y diferenciado asentamientos y villas existentes en el área de estudio, elaborando cartografía que nos permite un análisis espacial de los mismos, a través del reconocimiento de la condición normativa del suelo que ocupan, el acceso al transporte público, a los servicios de infraestructura y de equipamientos comunitarios; variables que nos permiten inferir su grado de integración urbana.

En la instancia actual, estamos elaborando un procedimiento metodológico conducente a la observación sistemática de algunos de estos sitios que se definirán como Unidades de Análisis (UA), a los efectos de procurar la validación empírica de las afirmaciones conceptuales preliminares. Los pasos para el mencionado procedimiento incluyen: a. la determinación de los criterios para la selección de las UA; b. la identificación de las UA a observar; c. la realización de pruebas piloto; y d. el ajuste del procedimiento.

¹La ponencia se encuadra en dos proyectos de investigación, acreditados y en curso: a. TIERRA, VIVIENDA Y CIUDAD. EL ROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO URBANO Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. (Cod. 11U/129). Director Arq. Miguel Seimandi; y b. LAS INUNDACIONES EN LA PLATA, BERISSO Y ENSENADA: Análisis de riesgos, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un Observatorio Ambiental (13420130100009CO). Directora: Dra. Alicia Ronco – Codirectora: Isabel López PIO UNLP-CONICET.

DESARROLLO

Presentación

Al presente, el desarrollo del proyecto ha transitado instancias de revisión bibliográfica para la búsqueda de consenso en conceptos clave sobre el tema, se han analizado experiencias en otros contextos (metropolitanos latinoamericanos) de políticas públicas de abordaje de las problemáticas del hábitat popular. Importaba conocer en cada caso², el grado de conceptualización y consideración (ideológica) de la penuria de la vivienda y el acceso a la ciudad, la puesta en práctica de políticas e instrumentos normativos afines con dicha concepción y la eventual relación entre las mismas con el ordenamiento territorial vigente.

Tal como lo indica el subtítulo de la presente ponencia, la instancia actual de desarrollo del proyecto de investigación –abordaje de la instancia empírica prevista–, corresponde a la elaboración de un procedimiento para la observación sistemática de asentamientos y villas en el área de estudio. Ella cuenta con dos escalas de abordaje: una macro, referida al área de estudio (Gran La Plata), y otra micro que corresponde a una serie de Unidades de Análisis conformadas por asentamientos y villas seleccionados a tal fin, incluyendo su entorno inmediato.

El proyecto avanzará en el análisis del contexto político institucional desde donde se gestionan las acciones públicas de atención a las demandas del hábitat popular y del ordenamiento territorial y urbano; incluyendo los marcos legales y normativos y los organigramas de las estructuras funcionales municipales. Complementariamente, se realizarán entrevistas con actores vinculados a los procesos citados, como así también, con responsables de las decisiones políticas en la materia. Estas dos instancias no forman parte de la presente ponencia.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

Intentando conceptualizar la política pública, tomamos la definición de Oszlack y O'Donnell(1981) que la conciben de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Solo algunas cuestiones demandas o necesidades de la sociedad se convierten en cuestiones “problematizadas” para ser objeto de políticas públicas y constituirse en parte de la agenda de gobierno. Al momento que la política se pone en movimiento, desata oportunidades, expectativas, poderes e intereses en juego, trabajo y responsabilidades; dando lugar a un proceso complejo y conflictivo.

Así, diversos factores afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales tales como las distorsiones burocráticas, las resistencias locales, la heterogeneidad de intereses, la indiferencia de los destinatarios. Entonces, al analizar las políticas públicas es necesaria la identificación del ciclo de la política, identificación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación y evaluación y terminación.

La implementación de la política es una secuencia programada de acciones que conlleva muchos actores y muchas operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas y busca con los medios específicos de financiamiento producir un hecho esperado (Aguilar Villanueva, 1992), y convierte un enunciado en un curso de acción efectivo. La formulación de la política es el punto de partida, pero a veces constituye un punto de partida ideal, que se modifica en el proceso de implementación. Incorporamos de Vázquez la noción de “proceso integrador de decisiones” (Vázquez, 2009).

²Los casos analizados (Medellín, Colombia; Rio de Janeiro, Brasil; San Fernando, Quilmes y Trenque Lauquen, Argentina) presentan en común, la evidencia de la profundización de los procesos de pauperización y exclusión social en ciudades latinoamericanas, y sus manifestaciones consecuentes en términos territoriales y del hábitat.

Para poder caracterizar a las políticas públicas, nos valemos, además, de la noción de “orientación” que Pirez (2014) define como la orientación de la intervención política en el sentido que adoptan los procesos sociales de producción de ciudad, y aquí toma una importante dimensión definir qué o hacia donde se intentan conducir los procesos sociales dentro de una dimensión de intervención estatal, que direcciona la producción, distribución y consumo de la ciudad: como bien de uso o como bien de cambio (Marichelar, 2015). La subordinación de la ciudad a la mercantilización ha sido explicada estructuralmente como una consecuencia de la expansión de las relaciones capitalistas.

En la caracterización de la planificación urbana dominante, nos valemos de las afirmaciones de Nora Clichevsky (1996) que describía a la política urbana llevada adelante por el Estado en los ‘90 como tecnocrática, apostando a la zonificación de usos como mecanismo de control y de esta manera contribuyendo a espacializar la segregación residencial. Acota que “la planificación urbana “tradicional” u “ortodoxa” definía planes maestro para las ciudades que se traducían en rígidos códigos de planeamiento, con escasos efectos en la mejora de vida de la población”. También observa que la norma urbana está en relación con la valorización de inmobiliaria y con la renta del suelo, y remarca que la aplicación de políticas urbanas sirvió para polarizar la ciudad y permitir hacer negocios con ella. La escasa flexibilidad en la norma propicia el surgimiento de construcciones al margen de los controles y las condiciones urbano-ambientales (Clichevsky, 1996).

Coincidentemente con el paradigma de desarrollo neoliberal, el repliegue del Estado y la flexibilización laboral; la privatización de la ciudad especialmente de los servicios de infraestructura (Pirez, 2009), la producción de la ciudad identifica dos lógicas diferenciadas: la de los sectores populares y la de la producción privada capitalista, que producen dos territorios claramente diferenciados, fragmentados, segregados y desiguales.

En nuestro debate interno, coincidimos con Catenazzi (2010) cuando afirma que “es preciso renovar los contenidos de la planificación urbana”, dado que en pocos casos se ha constatado interés por comprender los procesos sociales, en abordar el tema del acceso al suelo o plantear una gestión activa para tratar la exclusión social; que podría constituir una herramienta de política pública para incluir y priorizar lugares que el mercado no da”. Pensamos que es el Ordenamiento Territorial una herramienta válida para planificar el territorio con vistas a la mejor calidad de vida de los pobladores, en tanto supere el carácter sectorial con el que se lo ha implementado, instando a que se inscriba en políticas de desarrollo, involucrando el pleno acceso del conjunto social a los mercados laboral y de consumo de los bienes básicos (incluyendo el suelo urbano y el hábitat).

Nos alienta la sanción en la Provincia de Buenos Aires de la ley de Acceso Justo al Hábitat (14449/12), un nuevo instrumento normativo y de gestión que brinda herramientas en la búsqueda del derecho a la ciudad y a la vivienda; estableciendo la función social de la propiedad, promoviendo la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Y por eso estamos expectantes de su implementación que a más de un año de su reglamentación, aún no se ha puesto en funcionamiento. Existe un consenso generalizado en los autores consultados, que la búsqueda de instrumentos de gestión que contribuyan al acceso al suelo urbano y la regularización de la informalidad, resultan claves en tal sentido.

En este contexto neoliberal al cual hacíamos referencia previamente, en que el énfasis está puesto en la búsqueda de la ganancia y de los intereses de actores particulares y en la exaltación de la propiedad privada, las ciudades se transforman en, como afirma Fernández Wagner (2014) ciudades injustas, “como una maquinaria que bajo formas legales excluye, segrega, fragmenta y oprime mediante las relaciones mercantiles”; y en la que “los inalienables derechos de la propiedad privada y la tasa de ganancia se sobreponen por sobre cualquier otro tipo de derechos que podrían concebirse como inalienables” generando

cada vez mayores desigualdades en el acceso al trabajo y a la educación, a la salud, al ambiente, a los recursos, entre otros. Harvey (2008) plantea también esta concepción de la ciudad injusta, entendiendo que es una condición intrínseca a las ciudades del sistema capitalista, un sistema injusto en sí mismo.

En contraposición a estos procesos, el concepto de “derecho a la ciudad”³ empieza a tomar cada vez más fuerza, y existen un sinnúmero de movimientos que luchan por una justicia económica, social, ambiental y territorial, que permita un mayor bienestar colectivo de la población; a partir de comprender a la ciudad como “un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes”⁴.

Se entiende entonces, que los derechos fundamentales que deben satisfacerse para garantizar el derecho a la ciudad tienen que ver con, entre otras cuestiones:

- generar una gestión democrática de la ciudad, en la que cada habitante pueda participar de los procesos de toma de decisiones, a partir de un ejercicio pleno de la ciudadanía;
- fomentar el usufructo equitativo de las ciudades, es decir, que todos los habitantes puedan hacer uso y gozar de los recursos que ofrecen las ciudades;
- promover el acceso a servicios básicos como el transporte público, la educación, la salud, la cultura y, fundamentalmente, a una vivienda digna;
- y respetar el medio ambiente, a partir de procesos ordenados de ocupación del territorio, protegiendo áreas ambientalmente vulnerables y recursos fundamentales para la vida.

En este sentido, Fernández Wagner recupera el concepto de “justicia espacial” y la concepción de Soja, entendiendo que el pensamiento crítico espacial debe apoyarse en tres conceptos fundamentales. En principio, que los seres humanos somos seres espaciales, que vivimos en un tiempo y sociedad determinados; y que, consecuentemente, el espacio es producido socialmente y puede ser modificado por esta sociedad. Por último, plantea esta relación dialéctica entre espacio y sociedad, en la que ambas se encuentran íntimamente relacionadas y, por ende, las transformaciones sobre una de ellas modifican a la otra.

Estas definiciones, obligan a pensar en reconsiderar el rol del mercado y del Estado frente a la injusticia espacial, y, particularmente, el rol de la sociedad en su conjunto. Como plantea Harvey, “el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad”. Por eso sostiene que más que un derecho individual, constituye un derecho común, y que, en consecuencia, es necesario un esfuerzo colectivo para generar las transformaciones sobre la ciudad.

Observación de casos

Las premisas conceptuales precedentes, que constituyen un reconocimiento del estado actual de la temática, nos han permitido guiar la indagación empírica. Como se menciona más arriba, este abordaje se realiza en dos escalas: una correspondiente a la región de estudio, con el propósito de reconocer si se verifican en el Gran La Plata algunas de las lógicas locacionales que se desprenden de la indagación teórica -y de antecedentes- realizadas y la segunda en una serie de Unidades de Análisis para una observación más detallada y precisa.

³El concepto de “derecho a la ciudad” apareció en el año 1968 en un libro de Henri Lefebvre, en el que se analizaba los impactos negativos que habían sido generados en las ciudades capitalistas, a partir de la transformación de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación de capital; panorama frente al cual Lefebvre plantea una propuesta política que parte de la idea de que la gente volviera a ser dueña de la ciudad.

⁴Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004. Foro Mundial Urbano - 1Barcelona – Quito – Octubre 2004

La primera de ellas, cuenta con la limitación que conlleva todo análisis espacial realizado a partir de documentación cartográfica y en una escala regional: las afirmaciones que puedan realizarse están relativizadas por el nivel de generalidad del modo de observación empleado. Por ello, los comentarios que se desprenden de dicha observaciones deben entenderse como preliminares y se procurará su corroboración al momento de abordar la escala micro (Unidades de Análisis).

a. Escala macro.

Esas lógicas refieren que la localización de asentamientos informales: a. ha ido acompañando el proceso de expansión urbana en busca de superficies en ámbitos suburbanos o entre ámbitos urbanos y rururbanos; b. en predios fiscales o terrenos desocupados que carecen de valor de mercado, y que por lo tanto no entran en la lógica de los capitales inmobiliarios para el crecimiento formal; c. en espacios que, al ser de apropiación informal, se ven imposibilitados al acceso formal a los servicios básicos y en una situación que se agrava aún más al estar localizados, generalmente, en terrenos de alto riesgo ambiental para el uso residencial.

Pese a estas dificultades, las prioridades en la localización de estos terrenos se asocian en la mayoría de los casos a la necesidad de vincularse a vías (rutas y calles de mayor jerarquía) que posibiliten a la población un acceso a las fuentes laborales y a centros educativos, de salud y demás.

En ese marco, el procedimiento efectuado consistió -en una primera instancia- en el volcamiento espacial de las villas y asentamientos de la región del Gran La Plata. Posteriormente se procedió a la identificación y mapeo de las variables relevantes -cuya valoración negativa, en general, se asocia a la localización de villas y asentamientos-. Entre otras: aptitud del suelo, equipamientos comunitarios, infraestructura de servicios de red, accesibilidad al transporte público; como así también, la subdivisión catastral y su inserción / pertenencia a las áreas catalogadas por los códigos como urbanas, complementarias o rurales.

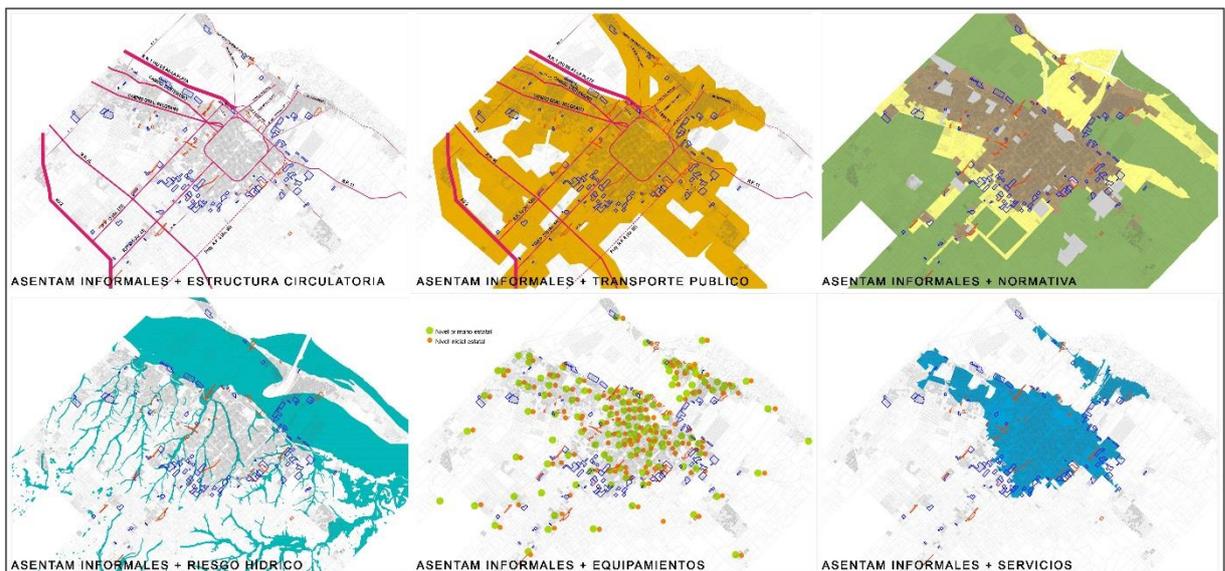


Fig. 1. Asentamientos Informales en relación a variables de análisis de integración con el medio urbano.

La confrontación gráfica del estado de situación de las villas y asentamientos en términos de las variables consideradas –que hacen al grado de urbanización de las mismas- ha permitido extraer algunas consideraciones, las que se podrían sintetizar del siguiente modo.

La propia lógica de villas y asentamientos conlleva un posicionamiento en suelos de diferente condición, dado que: a. las villas surgen de modo espontáneo e irregular a partir de una primera localización sobre suelos inicialmente no reclamados (bordes de cursos de agua, corredores ferroviarios en desuso, etc.); y b) se observa que los asentamientos se han concretado sobre sitios previamente reconocidos como vacantes (de dominio público o privado) y en los que se ha programado su ocupación. No obstante puede destacarse un rasgo común, cual es la disposición periférica a las áreas urbanas con compromiso catastral en términos de amanzanamiento y subdivisión.

Confrontando con la cobertura de servicios de transporte público⁵, que en la región solo es cubierta por el modo automotor (transporte de colectivos, de jurisdicción provincial y municipal)-, se destaca que prácticamente todas las localizaciones identificadas se hallan servidas, no obstante lo cual, debe señalarse que su disposición periférica implica que los ramales que cubren dicha demanda implican largos y prolongados recorridos hacia los destinos más demandados y a la vez cuentan con frecuencias menores a las que sirven las áreas centrales y semi céntricas.

La evaluación de la condición sanitaria básica de los entornos territoriales donde se localizan los asentamientos y villas, se logró concretar gracias a la información cartográfica de áreas con cobertura en los servicios de agua potable y desagües cloacales, de la empresa ABSA. De ello surge que es sumamente escasa la provisión del recurso básico para dichos emprendimientos, mientras que es nula la condición de los mismos, en materia de satisfacción de las necesidades de escurrimiento de aguas servidas.

La información disponible en la página oficial de la Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, ha permitido localizar los equipamientos de salud y educación disponibles en el área de estudio –con una mayor concentración en áreas centrales y grandes corredores circulatorios-, de lo cual se desprende que –en general- no son muy grandes las distancias desde y hacia los sitios en que se ubica el hábitat crítico.

No obstante, se ha evaluado poco ilustrativa dicha información, dado que el funcionamiento del transporte automotor, cuya tarifa se encuentra subsidiada por el Estado, facilita los desplazamientos de los alumnos hacia escuelas y centros de salud regionales, no considerándose –por tanto- una carencia asociada a factores localizacionales.

La clasificación territorial que se propone desde los marcos normativos vigentes, establece áreas para la localización de usos urbanos, diferenciándolas de los usos periurbanos (denominados legalmente complementarios) y rurales afectados a la actividad agrícola intensiva y extensiva. El uso residenciales –por definición- corresponde se localicen en áreas urbanas. No obstante, varios de ellos o se encuentran en los propios bordes o bien, decididamente fuera de las mismas; confirmando –por un lado- la selección por parte de los habitantes del asentamiento de suelo no comprometido, y –por otro- la no consideración del carácter residencial de los mismos por parte de la legislación municipal vigente.

Asimismo, otro elemento esencial para la verificación de la lógica de localización de villas y asentamientos, lo constituye la aptitud del suelo, toda vez que las áreas más desfavorecidas, sea por contaminación, amenaza o riesgo de inundación, son las de menor valoración y –consecuente- pasibles de ser ocupadas. En tal sentido, el trabajo permite apreciar que en el arco sud más próximo al borde del casco fundacional, coinciden planicies

⁵A falta de información por parte de los organismos con incumbencia en la materia, debió elaborarse dicha gráfica a partir de estimaciones elaboradas por el equipo de investigadores con base en datos procedentes de páginas web de servicios al usuario.

de inundación con asentamientos de reciente data. Situaciones análogas se observan en los bordes costeros y bajos inundables (bañados) del Maldonado y El Gato, que nacen y atraviesan el partido de La Plata, y se extienden y ocupan gran parte del territorio de las jurisdicciones de Ensenada y Berisso.

b. Escala micro

Se ha elaborado un procedimiento conducente a la observación sistemática de los sitios que se definirán como Unidades de Análisis (UA), a los efectos de procurar la validación empírica de las afirmaciones conceptuales preliminares. El uso de una escala gráfica menor, permite un nivel de aproximación mayor y a la vez, cambiar los recursos y medios de observación. Mientras que en la primera solo se utilizó información cartográfica general e imágenes satelitales, en esta nueva instancia se incorpora la percepción a nivel peatonal y de contacto directo con los actores involucrados.

Ello permitirá no solo validar (o no) las afirmaciones preliminares en relación a las lógicas de localización, incluyendo y profundizando la información relativa a las variables consideradas, y además obtener información acerca del origen, el proceso de gestación, la participación del Estado, de las organizaciones sociales, de los medios de prensa y de los vecinos para la atención/resolución de las demandas y problemáticas de los asentamientos en cuestión.

Los pasos para el mencionado procedimiento incluyen: i. la determinación de los criterios para la selección de las UA; y ii. la identificación de las UA a observar, la realización de pruebas piloto y el ajuste del procedimiento.

i. Criterios para la selección de las UdeA.

En función de los propósitos de esta indagación empírica, se han establecido criterios para la identificación y selección de Unidades de Análisis de dos tipos diferentes: unos que devienen de los intereses concretos de la investigación y otros que corresponden a las posibilidades de obtención de información.

De los primeros:

- Que cada una de las jurisdicciones municipales cuente con al menos uno de ellas.

Esto obedece a la necesidad de confrontar las observaciones a realizar con las políticas e instrumentos que se aborden desde cada municipio para la atención de las problemáticas de los asentamientos y villas y las acciones encaradas para garantizar la accesibilidad a los servicios urbanos.

- Que se encuentre próximo a alguna vía de circulación estructurante.

La accesibilidad a centros de provisión de servicios diversos se ve potenciada por la disponibilidad en proximidades del asentamiento, de redes viales o ferroviarias primarias.

- Que en los casos a analizar exista algún tipo de organización barrial interna.

Se parte de la significación asignada a la organización comunitaria –con o sin apoyo de organizaciones externas (sindicatos, movimientos sociales, ONGs, etc)- para el reconocimiento de las problemáticas -urbanas, ambientales, dominiales, de integración y acceso a la ciudad- y de las gestiones necesarias para su resolución.

- Qué pueda reconocerse en su entorno tensiones sociales por oportunidades o amenazas.

Esto refiere al reconocimiento de expectativas de cambio asociadas a la ejecución de obras o emprendimiento que movilicen al entorno, con repercusiones en términos de valoración inmobiliaria o de representación simbólica.

- Que se encuentren afectados por alguna problemática de índole ambiental.

Esta situación, si bien es común reconocerse en villas o asentamientos, importa observar en las UdeAcuál es la actitud comunitaria frente a ella, de tolerancia a su permanencia u organización para gestionar su resolución.

Mientras que del segundo grupo:

- Qué se pueda contar con registro de información satelital en el período 2004-2014

Esta condición no solo permitirá conocer el proceso de evolución cuali-cuantitativa del asentamiento o villa, sino que conlleva cotejar el grado de organización interna y de la presencia/ausencia del estado para el reconocimiento e intervención en el tema.

- Qué se cuente con la posibilidad de contacto con referentes del sitio.

Este requisito resulta esencial toda vez que se aguarda entablar contacto directo con los actores involucrados, que favorezcan el acceso y obtención de información necesaria para el desarrollo de la indagación.

- Que se disponga de datos censales y de otras fuentes oficiales.

Se requiere el acceso a ese tipo de fuentes, a los efectos de reunir una masa crítica de información sistemática, conocida y confiable, sobre variables socio-económicas, preferentemente para diferentes momentos en el período antes mencionado.

En cada UdeA se realizará el levantamiento de información espacializable y no espacializable, propia de la villa o asentamiento (a) y del entorno inmediato (b), a los efectos de reconocer, entre otros aspectos, (Ena): Situación catastral y dominial; Organización interna de los espacios públicos y privados; Existencia y distribución de servicios (energía eléctrica, agua potable); Modalidad de recolección de residuos y excretas. Y (Enb): Carácter urbano dado por marco normativo vigente (COU); Disponibilidad de servicios básicos de red; Proximidad a servicios (salud, educación, recreación, comercio, etc.); Accesibilidad a transporte público y vías circulatorias primarias; Existencia de riesgos ambientales (contaminación, inundación).

ii. Identificación de las UA

De acuerdo a los criterios de selección descriptos nos propusimos identificar 3 unidades de análisis que -en principio- responden a la mayoría de los criterios. Como se había anticipado, tomamos una UdeA por cada partido que conforma la aglomeración del Gran La Plata. Cada una de ellas se encuentra atravesada por cierta complejidad en el medio urbano, en áreas periféricas y vinculadas fuertemente con vías circulatorias estructurantes, lo que probablemente facilite el análisis de las mismas en relación a las posibilidades de estos asentamientos para la integración urbana.



Fig. 2. Unidades de Análisis

Seguidamente se realiza un breve comentario descriptivo –a modo de presentación- de cada una de esas Unidades de Análisis.

1) Villa Rubén Sito, localizada en la localidad de Ensenada en un área de interface entre la localidad cabecera y el barrio Villa del Plata (Punta Lara). Se asienta a un lado del tramo final del Arroyo El gato, y a ambos lados al Camino Costero Alte. Brown, de vital importancia para la conexión de la mayoría de los núcleos urbanos del partido.



Fig. 3. Unidades de Análisis 1: Villa Rubén Sito

2) Villa-Asentamiento Barrio San José Obrero: Se localiza en el Barrio Obrero de la localidad cabecera de Berisso, junto a la Avenida Rio de La Plata (vinculante La Plata y el área periférica de Berisso), en un sector de gran conflictividad social en relación a la apropiación informal de viviendas construidas por el Estado.



Fig. 4. Unidades de Análisis 1: Villa - Asentamiento Barrio San José Obrero

3) Villa "El Olvido": Se ubica sobre terrenos ferroviarios entre las avenidas 520 y 526 de la localidad de San Carlos en la ciudad de La Plata. A su vez es atravesado por el curso del Arroyo el Gato, por lo tanto, gran parte del asentamiento se encuentra en gran riesgo de inundación.



Fig. 5. Unidades de Análisis 1: Villa El Olvido

Como se señalara anteriormente, la primera instancia de esta fase empírica del proyecto, es de carácter exploratoria e incluirá la elaboración de fichas de relevamiento físico de las condiciones del asentamiento–villa -y de su entorno-, y planillas para el volcamiento de datos para la evaluación de las cuestiones definidas como centrales para su análisis.

Estos primeros casos adaptarán un carácter de prueba piloto –experimental-, y sus resultados serán evaluados según el grado de satisfacción de los objetivos de la indagación, lo cual conducirá a eventuales ajustes procedimentales a fin de optimizar su realización.

CONSIDERACIONES FINALES

En el marco del debate grupal sobre las consideraciones conceptuales abordadas, se incorporan aquí –a modo de reflexión- los siguientes interrogantes:

Dualidades: ¿existen políticas que pongan foco en quienes viven en condiciones críticas de calidad de vida? ¿Existen modificaciones en las normativas que permiten que ciertas zonas privilegiadas de la ciudad crezcan (en altura y superficie) lo cual aumenta la renta del suelo, dándole la posibilidad a los grupos económicos con alto poder adquisitivo a que continúen segregando el territorio?

Tenencia del suelo: los habitantes aspiran a acceder a la propiedad privada plena de sus viviendas. En ese marco: ¿es posible que toda la población tenga su vivienda? ¿Es el Estado quien debe otorgar viviendas? ¿De qué manera la normativa puede colaborar en el equilibrio de los precios del suelo para garantizar un pleno acceso a toda la población? Si continúan las migraciones hacia la ciudad, las normativas con sus indicadores ¿prevén un crecimiento ilimitado? ¿Este instrumento puede dar respuesta a todos estos interrogantes?

Estigmatización: ¿Existen políticas públicas para evitar las consecuencias que acarrea vivir en villas o asentamientos, en cuanto al mercado del trabajo, al acceso a la educación y a la salud?

Los cambios recientes en las políticas públicas urbanas, ¿son demostrativas de algún cambio de mirada sobre el problema? ¿Aportan elementos concretos para la búsqueda de soluciones a las demandas de los sectores populares? ¿Se han implementado instrumentos de gestión que promuevan la participación de los interesados? Y en relación a la gestión interna de los asentamientos: ¿las comunidades involucradas se encuentran organizadas? ¿Cuentan con asistencia/apoyo de organizaciones sociales?

Finalmente, otras cuestiones que guían nuestra indagación, procuran saber si se observa algún cambio en materia de integración espacial urbana. Si se han realizado gestiones – desde el Estado o la comunidad- para la apertura de calles, obtención de cobertura de servicios, resolución de problemas urbano-ambientales (recolección de residuos, desagües pluviales) o de acceso al transporte público, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). La hechura de las políticas. Grupo Editor, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). La implementación de las políticas. Grupo Editor, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Grupo Editor, México.
- Catenazzi, A. (2010). Una ciudad para todos: La planificación urbana en cuestión. Disponible en: www.vocesenelfenix.com
- Clichevsky, N. (1996). Política Social Urbana. Normativa y configuración de la Ciudad. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Cravino, C. (2009) Los mil barrios (in)formales. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Los Polvorines.
- Fernandez Wagner, R. (2006) Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina." Córdoba: Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular.
- Harvey, D. (2008) El derecho a la ciudad. En NLR (pp. 22-39). Editorial Traficantes de Sueños, Madrid. Disponible en <http://newleftreview.es/53>
- Lefevre, Henri (1968) El derecho a la ciudad. 2da edición, Ediciones Península, Barcelona.
- Marichelar, María Gabriela (2015) Políticas urbanas y políticas habitacionales, una relación conflictiva. VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Barcelona. Montevideo.
- Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes. Vol.2. N°4, UNQ.
- Pirez, P. (2014) El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. Economía, Sociedad y Territorio N° 45. Scielo, Toluca.
- Pirez, P. (2009). Buenos Aires, la formación del presente. Olacchi, Quito.
- Rolnik, R. (2009). La actual crisis financiera en el sector de la vivienda. X Sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra.
- Velásquez Gavinales R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". Revista Desafíos n° 20 (pp. 149-187). Universidad del Rosario, Bogotá.

Normativas

- Argentina. Ley de acceso justo al Hábitat Provincia de Buenos Aires 14.449.
- Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas – Quito – julio 2004.
- Foro Mundial Urbano - 1Barcelona – Quito – octubre 2004