

**Juan Pablo del Río** | geodelry@gmail.com  
**Sandra Ursino** | sandraur@hotmail.com  
**Francisco Vértiz** | francisco.vertiz@yahoo.com.  
Universidad Nacional de La Plata - Argentina

## LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL ESPACIO URBANO, APROXIMACIÓN A UNA AGENDA URBANA COMPARADA

### RESUMEN

Esta ponencia plantea revisar algunos aportes conceptuales para analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano. En este sentido, el estudio de las políticas públicas implica una aproximación dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal, que demanda indagar las estrategias y los intereses de los actores que logran permear la agenda pública. Además, se elabora una definición de política urbana a efectos de orientar la lectura de la conformación de la agenda urbana en el Gran La Plata. A nivel empírico, se analiza de manera comparativa las agendas municipales con el propó-

sito de reconocer las temáticas que estructuran la problemática urbana a nivel local. A partir de ello, se estudia la posición de los agentes estatales ante el problema del hábitat, las restricciones en el acceso al suelo urbano, el déficit en las infraestructuras básicas y las posibilidades de desarrollar planes que regulen el crecimiento urbano. Para ello se utilizan herramientas propias de la metodología cualitativa, tales como entrevistas exploratorias a funcionarios de los municipios, personal técnico especializado y profesionales vinculados al planeamiento urbano. También se recopila información periodística, informes públicos y fuentes censales.

**PALABRAS CLAVE:** POLÍTICA URBANA - TERRITORIO - ESTADO MUNICIPAL - AGENDA URBANA

## ABSTRACT

This paper presents a review of some conceptual contributions to analyze the ways in which public action is set in the urban space. In this sense, the study of public policy involves a dynamic approach about the articulation of social relations at the state level, which demands probe the strategies and interests of the actors who manage to permeate the public agenda. Also, a definition of urban policy is developed in order to guide the reading of shaping the urban agenda in the Gran La Plata. Empirically, we analyze comparatively municipal agendas in order to recognize the themes that structure urban problems locally. From this, the position of state

agents to the problem of habitat, restrictions on access to urban land, the deficit in basic infrastructure and opportunities to develop plans to regulate urban growth is studied. This qualitative own tools, such as exploratory interviews municipal officials, specialized technical personnel and professionals involved in urban planning methodology used. News reporting, public reporting and census information is also collected.

**KEYWORDS: URBAN POLICY - TERRITORY - CITY STATE – URBAN AGENDA**

## 1- INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone sistematizar algunas herramientas conceptuales que permitan analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano. El mismo se inscribe dentro de un proyecto de investigación, cuyo eje principal consiste en analizar la relación entre la dinámica del mercado inmobiliario y el surgimiento de conflictos urbanos en el Gran La Plata, e identificar cómo dicho proceso interpela el papel del Estado en la gestión de la ciudad a partir de la mediación que introducen la regulación y la acción pública de los gobiernos locales.

En este marco, la ponencia que aquí se presenta se inscribe en un enfoque del estudio de las políti-

1 El proyecto se denomina "Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos" Proyecto acreditado en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación SCyT-UNLP con sede de trabajo en el Centro de Investigaciones Geográficas del IdIHCS-FaHCE-UNLP/CONICET

cas públicas que implica una aproximación a una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal, aspecto que demanda indagar las estrategias y los intereses de los actores que se organizan en torno a redes o entramados según las cuestiones socialmente problematizadas que logran permear la agenda pública. Desde esta perspectiva se propone elaborar una definición de política urbana e identificar una serie de interrogantes básicos para su abordaje. Además, se tienen en cuenta ciertas particularidades que asume la política urbana como una política pública de fuerte impronta territorial.

En esta línea, este trabajo tiene por objetivo realizar una primera aproximación comparada a la agenda urbana de Ensenada, Berisso y La Plata, con el propósito de reconocer cómo lo urbano o la problemática del crecimiento de la ciudad es

problematizada desde el Estado, especialmente desde la visión del nivel de gobierno municipal. Para ello, se analiza el posicionamiento de los agentes estatales ante determinados temas como las formas de resolución del hábitat por parte de los sectores populares, el problema de la vivienda, las restricciones en el acceso al suelo urbano, los déficit en las infraestructuras básicas, los problemas de gestión de los servicios urbanos, las posibilidades de desarrollar planes que regulen el crecimiento urbano, entre otros emergentes.

Desde el punto de vista metodológico, se realizaron entrevistas exploratorias a funcionarios municipales, personal técnico especializado de las empresas de servicios y profesionales vinculados a la temática del planeamiento urbano<sup>2</sup>. Además, <sup>2</sup> En este sentido, se realizaron 10 entrevistas entre marzo y julio de 2014 a distintos profesionales vinculados a la temática, técnicos provinciales o de las empresas prestatarias de servicios y funcionarios de las diversas áreas de los municipios

se analizó información secundaria procedente de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 2001 y 2010), otras fuentes oficiales como informes técnicos, normativa, prensa de páginas web institucionales, junto con un sistematización de información periodística de agencias de prensa local y provincial. Vale aclarar que si bien se propone realizar un abordaje sistemático de la información de las fuentes oficiales, periódicas y de las propias entrevistas a los referentes de las mismas áreas en cada uno de los municipios, dicho trabajo aún se encuentra en elaboración motivo por el cual las afirmaciones que a continuación se realizarán son de carácter preliminar.

## 2- ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESPACIO URBANO

El estudio de las políticas públicas, implica una lectura dinámica del Estado y permite analizar cómo se expresan las relaciones de poder y los intereses en el entramado social que se genera alrededor de las cuestiones problematizadas. Es así que toda política pública puede ser entendida como una toma de posición del Estado -en busca de la restitución del orden social- frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar. Y, al mismo tiempo, la política pública forma parte de un proceso social más amplio que incluye múltiples actores, clases, fracciones de clases, movimientos sociales, etc. (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Esta lectura del Estado en movimiento permite superar la dicotomía estructura-agencia, al recuperar el rol de los actores estatales y no

(entre las que se pueden citar Planeamiento, Tierras, Viviendas, entre otras). No obstante, dadas las dificultades de acceso a los funcionarios, no en todos los casos se pudo entrevistar a los referentes de las mismas áreas en cada uno de los municipios, motivo por el cual los registros aún no tienen la cobertura deseada y son muy heterogéneos para sacar conclusiones definitivas.

estatales en el diseño e implementación de las políticas públicas, sin perder de vista la relación existente entre sus posicionamientos y su ubicación en la estructura social (Castells, 1974; Oszlak y O'Donnell, 1981; Azuela y Duhau, 1987; Azuela, 1989; Bourdieu, 2010). Considerar la perspectiva de los actores involucrados en las políticas es clave ya que su participación es estratégica porque las actividades que realizan responden a visiones, valores e intereses específicos y, al mismo tiempo, su capacidad de incidir en el proceso político depende de los recursos que administran<sup>3</sup>.

De allí que por un lado se debe analizar cómo opera ese entramado de instituciones oficiales en el proceso de formulación e implementación de una política pública. Por otro lado, para evitar el riesgo de caer en la indeterminación social del juego político es importante indagar el proceso social que comprende el surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones socialmente problematizadas. Desde esta perspectiva, se considera que es la cuestión específica la que delimita el proceso y los actores sociales involucrados y, a su vez, ésta se vuelve socialmente significativa a través del proceso político que la constituye como problema social.

Una particularidad de las políticas públicas urbanas es su vinculación con la regulación del crecimiento y desarrollo de la ciudad. De allí se desprende uno de sus rasgos más distintivos como es

<sup>3</sup> La noción de actor refiere a individuos o colectivos con capacidad de incidir en el proceso de implementación de las políticas públicas. Los actores no se pueden definir previamente sino que es el proceso el que define su inclusión como actor. Además, no todos logran incidir en el proceso de decisión puesto que ello se vincula con la capacidad de maniobrar la dotación de recursos de poder. Para Repetto (2009) hay cuatro tipos de recursos de poder: políticos, económicos, técnico-administrativos e ideológicos. La posibilidad de acción de los actores en el proceso de implementación variará en relación al peso de ellos y a la dotación de recursos que dispongan para incidir, negociar y vetar decisiones políticas.

su fuerte impronta territorial. Siguiendo a Harvey (2003) concebimos al territorio como un receptor -que a la vez opera como transformador- de los procesos de cambio tecnológico, económico, cultural y político que se dan a escala mundial, y que se expresan en diferentes escalas locales, regionales y nacionales. En este sentido, el territorio no opera como el simple reflejo del accionar público, sino que debe ser considerado como una construcción social que trae aparejadas ciertas acciones y comportamientos por parte de diversos actores sociales. De allí que para analizar tanto las demandas como la formación, implementación y efectos de la política urbana, es necesario considerar no sólo a los actores y sus intereses, sino también el anclaje territorial de los mismos y el de los elementos urbanos que se ponen en juego, ya que el encuentro de la política con el territorio redefine el curso de la acción e impone una fricción que depende de la configuración particular de relaciones e interacciones sociales que allí acontecen.

Así como el territorio impone ciertas condiciones que modifican la política pública, la acción de la política urbana conlleva efectos de localización que operan en el plano del espacio relacional, generando externalidades más allá de las unidades territoriales a las que se encuentra dirigida. Es así que el proceso de implementación de la política deja huellas en el territorio, las cuales se traducen en formas, materialidad y dinámica en un momento histórico determinado. El espacio, transformado socialmente en territorio, se vuelve un instrumento de importancia estratégica para el Estado, dado que la organización territorial representa jerarquías de poder, y las políticas urbanas contribuyen a definir determinado arreglo o estado de las relaciones entre distintos actores, grupos o clases. (Rodríguez y De Virgilio, 2011). Por tanto independientemente que en nuestras

ciudades las formas espaciales que adopta la división social del espacio urbano—o en otros términos la estructura urbana—dependan en mayor medida de la dinámica del mercado de suelos, el estado a través de la política urbana puede introducir importantes modificaciones en la apropiación y uso del espacio urbano. Frente al orden urbano basado en la “coordinación” del mercado que produce una segmentación del espacio urbano en función del nivel de ingreso, la gestión urbana implica un proceso constante de decisiones públicas donde lo que está en juego es la asignación de recursos y beneficios localizados territorialmente, en tanto habilita o condiciona la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas a través de la orientación de la acción pública. Por un lado, la política urbana participa legitimando el orden urbano existente y generando las condiciones necesarias para el desarrollo del mercado inmobiliario. Por otro lado, encierra cierto margen de autonomía para transformar los arreglos existentes en la distribución del espacio urbano.

Por este motivo, es importante identificar las formas que adquiere la acción pública en el espacio urbano a efectos de considerar sus alcances, limitaciones y potencialidades. Partimos entonces de reconocer al estado como un actor central en el proceso de urbanización que, por un lado, produce en forma directa buena parte de los soportes materiales necesarios para el funcionamiento de la ciudad o valores de uso complejo (Topalov, 1979), y, por otro lado, interviene indirectamente orientando las acciones de los actores privados a través de diversas decisiones en materia de normativa urbana, planes urbanos, impuestos, etc. (Pírez, 1995).

Otro aspecto a tener en cuenta al momento de estudiar la política urbana refiere a la cuestión de la escala. Si consideramos a la ciudad como uno de los artefactos más complejos que ha construido la

sociedad, inevitablemente no alcanzará tan sólo con observar las competencias jurisdiccionales de escala local/municipal, a pesar de que allí radique buena parte de las herramientas que hacen a la definición de la política urbana. Las problemáticas urbanas requieren sin duda de un abordaje interescalar y buena parte de los procesos que allí acontecen dependen de interrelaciones a nivel provincial, regional, nacional y global.

Luego de este breve recorrido por la literatura que vincula el estudio de las políticas públicas con el análisis de la acción estatal sobre el espacio urbano, con fines operativos ensayamos la siguiente definición de política urbana. En este sentido, entendemos a la política urbana como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social. A su vez, la forma en la que se manifiesta la acción pública puede ser explícita (a través de intervenciones sectoriales, normas, programas y proyectos) o implícita (a través de las omisiones o posiciones pasivas frente a determinadas problemáticas). Dichos posicionamientos del poder público no son unívocos ni homogéneos ni permanentes en el tiempo. Ya que este conjunto de decisiones formales e informales encuentran su origen, determinaciones y mediaciones en un entramado de actores mayor, que se configura en torno de las cuestiones o los temas urbanos problematizados socialmente. Este proceso abierto se encuentra regulado por la correlación de fuerzas políticas, donde convergen directa o indirectamente agentes públicos, funcionarios y actores extra-estatales, configurándose redes con límites difusos entre lo público y lo privado.

Asimismo, la denominación “urbana” de la política exige una definición complementaria. En este punto, las cuestiones históricamente problematizadas en relación a las disputas por el

acceso y el control del espacio urbano son una clave para identificar el núcleo de atención de la política urbana. En tal sentido, dado el carácter limitado y desigual de la urbanización en nuestro contexto latinoamericano, buena parte de las preocupaciones se han centrado en las formas de resolución del hábitat por parte de los sectores populares, el problema de la vivienda, las restricciones en el acceso al suelo urbano, los déficit en las infraestructuras básicas, los problemas de los servicios urbanos o la calidad del espacio público, entre otros. A ello se suma un segundo elemento constituyente de la política urbana que puede rastrearse en la tradición disciplinar del planeamiento urbano (en respuesta a la crisis higienista que puso en cuestión a la ciudad industrial). Dicha tradición incide en la delimitación físico-jurídica de las esferas pública y privada en el proceso de construcción de la ciudad, impone reglas de edificación que modulan las características morfológicas y constructivas, regula el crecimiento de los servicios urbanos, habilita o prohíbe determinados usos del suelo en los diferentes sectores de la ciudad y establece obligaciones a los propietarios del suelo urbano. Este conjunto de acciones, herederas de la legitimidad histórica de la intervención pública en la ciudad, son un antecedente importante en tanto ponen de relieve cómo determinadas instituciones estatales definen o configuran la relación social de propiedad en el espacio urbano. En suma, otro de los nudos de la política urbana es la regulación y delimitación del contenido que adquiere la propiedad privada.

### **3- DENOMINADORES COMUNES DE LA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL**

En este apartado nos proponemos dar cuenta de algunos aspectos generales que moldean la política urbana de los partidos que componen la

región del Gran La Plata. No obstante, es importante señalar que el cronograma de entrevistas a funcionarios públicos, la recopilación de fuentes oficiales y la sistematización de información periodística aún se encuentra en curso; motivo por el cual las observaciones que aquí se realizan son preliminares y no surgen de datos sistemáticos que permitan establecer magnitudes o importancia de cada una de las temáticas que componen la política urbana municipal.

A partir de este primer acercamiento pudimos observar una serie de rasgos comunes que adquiere la política urbana de los tres municipios. En primer lugar notamos la fragmentación que adquiere la política urbana, al estar fuertemente atravesada por distintas políticas sectoriales (obras públicas, tierra, vivienda, servicios, regulación del uso del suelo, etc.), y la escasa coordinación entre los organismos u oficinas responsables, tanto al interior del municipio –con sus importantes matices en los tres casos analizados– como con las dependencias estatales de los niveles nacional y provincial. Sin embargo, esta des-coordinación no implica ausencia de vínculos, ya que por motivos estructurales ligados a la conformación de las autoridades locales en el contexto nacional y latinoamericano, las mismas cuentan con estructuras administrativas débiles que las vuelven muy dependientes de los otros niveles estatales a la hora de llevar adelante las intervenciones en temas urbanos. Por tanto, otro de los denominados comunes observados es la relación subordinada que mantienen los municipios con los niveles provincial y nacional del estado, lo que se traduce en el desarrollo de distintas estrategias para conseguir los recursos necesarios para materializar la política urbana. Esta característica se hace más evidente en el contexto nacional de los últimos diez años, en donde a partir del crecimiento económico y los superávits comercial y fiscal aumen-

ta significativamente la inversión pública nacional en vivienda, servicios y otras infraestructuras. Como adelantamos en el párrafo anterior, a diferencia de otras políticas estatales (como la política económica, la política cambiaria, la política agropecuaria, la política de salud, la política educativa, etc.) que tienen un peso específico en la historia de nuestro país, y se le reconoce cierta unidad, es difícil hablar de la política urbana en el contexto nacional. Esta circunstancia se explica en razón de que los diferentes temas que forman parte de la materia urbana generalmente han sido considerados de menor importancia a nivel nacional, o bien, han estado subordinados a la agenda económica o social. En segundo lugar, se debe destacar que la misma ha recibido un tratamiento específico fuertemente atomizado a nivel local, dada la naturaleza de las competencias municipales en la materia y el escaso desarrollo de planes urbanos capaces de coordinar las acciones de los distintos niveles de gobierno en el espacio urbano. Es así que con mayor o menor grado de importancia se desarrollaron: políticas de vivienda, políticas de servicios, políticas de zonificación de usos del suelo, políticas de subdivisión, políticas de crédito hipotecario, políticas impositivas, políticas de transporte, políticas de residuos o de protección ambiental, etc. que han sido pensadas como políticas sectoriales o de manera segmentada.

La falta de integración de los distintos componentes que estructuran el espacio urbano ha generado problemas en la formulación e implementación de las políticas públicas, que no han contemplado las relaciones entre los mismos, y han sido atendidos por distintas oficinas y organismos públicos con escasa o nula coordinación. Es así que en algunos casos pudimos observar que las áreas responsables de desarrollar la política de vivienda desconocen el trabajo que se viene

haciendo desde las otras oficinas o áreas encargadas de los otros temas urbanos como producción y generación de suelo, regularización dominial, extensión de las redes de servicios, etc., lo que dificulta la posibilidad de planificar el crecimiento urbano. Estos problemas que tienen las autoridades municipales para llevar adelante de manera planificada y coordinada el desarrollo de una política urbana, se ven acrecentados en razón de las débiles estructuras administrativas de que disponen para la gestión urbana. Dichas autoridades locales, en su gran mayoría, cuentan con estructuras administrativas relativamente pequeñas, donde el gasto corriente consume la mayor parte de sus escasos recursos (Morales Schechinger, 2005). Esta circunstancia hace depender a estas estructuras de los otros niveles de gobierno, sobre todo del nivel nacional, quien provee recursos a través de diferentes programas para satisfacer la demanda de infraestructura. Como pudimos observar la mayoría de las obras necesarias para resolver los problemas asociados al déficit habitacional o a la falta de acceso a las redes de servicios, implican inversiones millonarias que supera ampliamente el total de las recaudaciones municipales<sup>4</sup>. Por las consideraciones expuestas, un elemento fundamental para comprender el devenir de la política urbana en los tres municipios estudiados, consiste en analizar el contexto político y económico nacional de la última década y el tipo de relaciones –políticas y económicas– que han establecido las autoridades municipales con los niveles de gobierno provincial y nacional. Para

4 Un ejemplo de ello lo constituye una obra proyectada por la Dirección provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas (DIPAC), que prevé la instalación de una planta potabilizadora para abastecer a los tres municipios del Gran La Plata, con una inversión de más de 670 millones de pesos, suma que supera el total de la recaudación del municipio de La Plata en el año 2012, que alcanzó los 635 millones de pesos (Agencia Platense de Recaudación, reporte de gestión 2011-2012).

ello consideramos necesario especificar algunas cuestiones vinculadas a la política macroeconómica nacional de la última década que influyen en la urbanización del aglomerado del Gran La Plata. A partir del año 2003 se observa un crecimiento sostenido de la economía argentina que se mantuvo hasta el 2008 con un porcentual anual del 8%, donde la industria de la construcción fue el sector que lideró dicho proceso con una tasa anual del 19,3 % (DNPM, 2010). Este crecimiento de la construcción reconoce dos causas principales. Por un lado el incremento de la inversión pública nacional en materia de vivienda (Baer, 2011; Varela y Fernández Wagner, 2012). Por otro lado, la sustanciación de algunas medidas de política macro-económica, como son principalmente el mantenimiento de un dólar caro y estable en un escenario post-devaluación (Félez y López, 2012), que ocasionaron una disminución en términos relativos de los costos de la construcción al inicio de la década y estimularon en un contexto de fuerte desconfianza del sistema bancario la inversión privada en dicho sector inmobiliario. De esta manera, se incentivó la colocación en el mercado inmobiliario de una buena parte de los excedentes generados en las ramas y sectores más beneficiados por el actual modelo económico (Del Río, Langard y Arturi, 2014).

En este contexto de crecimiento económico nacional y de mayor inversión pública en temas que hacen a la política urbana como la vivienda, la infraestructura y servicios urbanos, etc., se hacen más evidentes una serie de cuestiones que hacen al tipo de relaciones que se establecen entre las autoridades locales y los niveles de gobierno provincial y nacional. En primer lugar, la mayor o menor afinidad política con los otros niveles de gobierno se traduce en las posibilidades de acceder a un mayor o menor porcentaje de los recursos destinados a obras públicas. En segundo lugar se

evidencian con mayor claridad las capacidades y habilidades técnicas y políticas de las autoridades locales para conseguir los recursos disponibles. Si bien este punto está conectado con el anterior, consideramos que no depende únicamente del alineamiento político con el nivel provincial y fundamentalmente con el gobierno nacional, sino que se asocia también a las trayectorias y experiencias políticas previas y al desarrollo de capacidades de gestión. Es así que mientras algunos municipios pudieron gestionar un número importante de programas de vivienda (distintos subprogramas del Plan Federal), de mejoramiento de infraestructura (Promeba) y otras obras públicas, otros tuvieron serios problemas para conseguir la bajada o materialización de los mismos programas. Por último, quedan al descubierto las fortalezas y/o debilidades técnicas e institucionales de las dependencias municipales para gestionar los recursos conseguidos.

#### **4- LAS TEMÁTICAS DE LA AGENDA URBANA DE ENSENADA, BERISSO Y LA PLATA**

Luego de este recorrido realizado por los componentes más generales de la política urbana municipal en el Gran La Plata, en este apartado nos interesa analizar algunas de las particularidades que asume la conformación de la agenda urbana en los municipios analizados. Si bien, los límites de aquello que denominamos la “agenda urbana” suelen ser difusos y la exploración de los relatos/datos lleva a ampliar la frontera de la misma, como se mencionó inicialmente en esta comunicación ordenaremos nuestros comentarios en función de cuatro ejes clásicos: i- acceso a la tierra o producción de suelo urbano, ii- vivienda o programas de mejoramiento del hábitat, iii- extensión de servicios urbanos básicos de agua y

cloaca, iv- normativa urbana y planes de ordenamiento territorial. Y, un quinto eje, en el cual se tratarán de manera agrupada otras cuestiones relevantes (como las grandes obras hidráulicas o de acondicionamiento de red vial, la inversión portuaria-industrial, el emergente ambiental, el Pro. Cre.Ar, entre otras cuestiones que recientemente han permeado las agendas municipales).

Una observación que surge de los registros preliminares es que a pesar de que los tres distritos pertenecen a la región del Gran La Plata y guardan entre sí estrechas relaciones funcionales, cada municipio tiene particularidades territoriales que se traducen sin duda en la configuración de sus agendas urbanas.

El perfil costero de Ensenada y Berisso se evidencia en el dominio del bañado o el humedal que marca el alcance de la influencia estuárica-marina de gran parte de la superficie de dichos distritos. Esto diferencia las restricciones o complicaciones hidráulicas que presenta el crecimiento urbano en el contexto del albardón costero frente a las posibilidades que brinda la terraza continental o la llanura alta del distrito de La Plata, con una divisoria de agua que marca un sistema de cuencas con escurrimiento al Río de La Plata y otro sistema asociado al Río Samborombón.

También debe señalarse la condición de puerto natural de la Ensenada de Barragán o la tradición de industria frigorífica de Berisso y el desarrollo de un perfil portuario-industrial, con la presencia del Astillero Río Santiago y el Complejo Siderúrgico-Petroquímico, en contraposición a la especialización en la función terciaria administrativa de La Plata, como ciudad universitaria y capital de la Provincia de Buenos Aires. Frente a este escenario el proceso de desindustrialización -iniciado en la segunda mitad de la década de 1970 hasta la crisis del régimen de convertibilidad- golpeó más duramente a la actividad y el mercado de trabajo

de Berisso y Ensenada que al distrito capital. La radicación de la mayor parte de las empresas del Complejo Portuario, Siderúrgico y Petroquímico en Ensenada inciden en la conformación de un PBI per cápita mayor al de sus vecinos. Sin embargo, la interdependencia funcional posiciona al distrito de La Plata con mejores indicadores de desarrollo que su “hinterland” o periferia, siendo a su vez Berisso el partido con peores indicadores sociales y urbano-habitacionales de la región<sup>5</sup>. Por otra parte, tras el proceso de reestructuración económica, la creación de la Zona Franca y la Nueva Terminal de Contenedores marcan también los desafíos de incorporar al tejido productivo local actividades que aporten mayor valor agregado. En esta línea, el peso del sector productivo primario asociado al cinturón flori-hortícola y la expansión del mercado inmobiliario platense también expresan la necesidad de complejizar el proceso productivo.

En relación al primer eje de análisis, la cuestión del acceso a la tierra y la generación de suelo urbano, podemos señalar que en términos generales Ensenada parece ser el municipio con mayor repertorio de acciones. Hemos observado que combina políticas activas de regularización y escrituración de tierras<sup>6</sup> tierras<sup>6</sup>, sin llegar a conformar un banco municipal de tierras activo aplica instrumentos de donación de tierra por condonación de deuda y prescripción administrativa, a su vez, prevé generar nuevo suelo urbano tanto para sectores populares como para sectores medios (se identificaron con distintos niveles de desarrollo tres proyectos de expansión urbana o generación de nuevos loteo promovidos por el municipio), com-

5 Ver Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2006).

6 En las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales, se puso de relieve que esta política tiene un fuerte apoyo por la decisión del intendente, quien por su origen barrial y su propia trayectoria familiar ha estado involucrado en este tipo de problemática.

plementariamente se consolidó la cobertura de servicios básicos para completar y densificar en tejido del área central. La informalidad urbana no se presentó en las entrevistas como una cuestión problematizada por los funcionarios municipales. Y aunque puede existir cierta invisibilización de problemáticas, a favor del comentario anterior vale destacar que según el último Censo este distrito mostró en el último período intercensal una tendencia hacia la baja de la irregularidad en la tenencia de la tierra<sup>7</sup>.

En el distrito de Berisso aún no se pudo verificar la existencia de una estrategia municipal de adquisición o generación de suelo urbano, tampoco la presencia de una política de regularización de tierra extendida. Aunque se registran acciones comunales en materia de saneamiento de situaciones de irregularidad en la tenencia de la tierra, este municipio parece tener mayor articulación con la Comisión Nacional de Tierras que con la propia Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Otra particularidad en este eje, pero que como ya se dijo alcanza en gran medida a todas las áreas de gestión municipal, es la escasez de recursos y capacidades técnicas. Finalmente, cabe destacar que aunque el fenómeno de la irregularidad dominial tenga un peso relativo menor que en Ensenada, la disminución de la tenencia irregular en el último período intercensal fue muy leve<sup>8</sup> y en simultáneo se registraron nuevos conflictos de tomas de tierra (como los caso de Destilería YPF sobre el eje de la calle 8, Villa Nueva, Madres Unidas, entre otros).

7 Según los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 2001-2010) el porcentaje de hogares de Ensenada “propietarios de la vivienda y no del terreno” pasó del 7,4% en 2001 al 6,9% en 2010.

8 El porcentaje de hogares de Berisso “propietarios de la vivienda y no del terreno” pasó del 5,6% en 2001 al 5,4% en 2010 (CNPHYV, INDEC, 2001-2010). Esto desde ya no significa una reducción de la problemática en términos absolutos.

En el partido de La Plata, las entrevistas exploratorias realizadas muestran que los procesos de regularización se orientan a barrios de vivienda social en los cuales el proceso de escrituración quedó inconcluso, o bien, se propician tomas de trámites a nivel individual respondiendo a la atención de las demandas, sin llegar a planificarse o estructurarse lineamientos claros en materia de gestión de suelo urbano. Aunque debe reconocerse que se observan una articulación con el Estado provincial y acciones de regularización de asentamientos precarios vía expropiación<sup>9</sup>. Además, los diversos registros ponen en evidencia las limitaciones de recursos económicos y técnicos y la escasa respuesta en la materia frente a la expansión de los conflictos habitacionales y la escala del problema en el municipio<sup>10</sup>.

Por otra parte, este distrito es el único municipio de la región que muestra una tendencia de crecimiento de la informalidad urbana tanto relativa como absoluta, aspecto que sin duda es la contracara del fuerte proceso de valorización inmobiliaria que experimentó el suelo urbano en el período de postconvertibilidad<sup>11</sup>.

9 En La Plata se registraron 138 villas y asentamientos precarios con problemas dominiales en el estudio de González (2011), mientras que solo 54 barrios se asentaron en los registros administrativos de la Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Vivienda (2013) de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo menos del 25% ha iniciado un proceso de regularización urbana dominial, en su mayoría a través de leyes de expropiación, con los consecuentes plazos que ello implica por restricciones presupuestarias.

10 Según registros del Área de Coordinación de Conflictos Habitacionales de la Provincia de Buenos Aires se asientan en los últimos 4 años más de 29 conflictos habitacionales con intentos de desalojo o procesos de judicialización.

11 Una de las consecuencias del aumento del precio del suelo urbano y la vivienda por encima de los ingresos familiares (Del Río, Langard y Arturi, 2014) fue que en el partido de La Plata la informalidad urbana tuvo tanto un incremento absoluto como relativo en el último período intercensal (2001-2010). Observándose un incremento absoluto de 3.643 hogares y un incremento relativo de 66%, que significó un pasaje del 3,1%

El intento de introducir la figura del “loteo social” en la reforma del Código de Ordenamiento Urbano (COU) de 2010, no tuvo éxito frente al proceso de convalidación provincial por la débil justificación o presentación realizada de misma. Paradójicamente, en la reforma del COU se retrocedió en las restricciones de subdividir sin aportar cesiones urbanísticas a través de la Ley de Propiedad Horizontal en la periferia y continúan generándose condominios de propiedad indivisa que presionan a posteriori por la expansión del perímetro urbana. En relación a la política de vivienda las entrevistas exploratorias no permiten realizar un análisis sistemático de la distribución de los recursos, inversión u obras ejecutadas pero si se pone en evidencia las capacidades de gestión de los municipios frente programas o financiamientos del nivel de gobierno nacional o provincial. En un contexto de partida en el cual La Plata es el partido con menor déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en términos relativos, seguido por Ensenada y luego por Berisso<sup>12</sup>, debe destacarse que el segundo distrito es el que mayor “llegada” o capacidad de gestión de financiamiento nacional ha tenido, logrando construir a través del Plan Federal de Viviendas la mayor cantidad de viviendas entre 2004-2014. En esta línea, Ensenada logró implementar distintos tipos de programas federales, entre ellos el PFEH (Plan Federal de Emergencia Habitacional) o “Techo y Trabajo” desarrollado

al 4,1% de los “hogares propietarios sólo de la vivienda” en la estructura de tenencia general del partido. Según González (2011), en base a un estudio de la evolución de la informalidad con fuentes no censales, en 2010 se sumaron 31 villas y asentamientos sobre los 126 existentes en el año 2001, representando un incremento del 24% en la cantidad de barrios informales y un 18% de la superficie ocupada. En otras palabras más allá de la fuente que se considere y las limitaciones de las mismas en el partido de La Plata la informalidad urbana muestra una marcada tendencia al alza

12 12 Según Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (INDEC, 2001).

a través de cooperativas y el PFCV-MUNI (Plan Federal de Construcción de Viviendas), con licitación y gestión del suelo a cargo del municipio y con construcción a cargo de empresas constructora. También se destaca la implementación del PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios con unidades ejecutoras descentralizadas, protocolos y metodologías exigentes que siguen los lineamientos internacionales) y la gestión de nuevo financiamiento para 1000 viviendas con proyectos que el municipio ya tiene en cartera. Resta indagar con mayor profundidad acerca del rol del municipio en el conflicto de la toma de viviendas y el desalojo que sufrió un grupo de familias al ocupar un conjunto de viviendas del Plan Federal sin terminar.

En el caso de Berisso se observa cierta diversificación de las estrategias planteadas inicialmente en materia de vivienda, pero menor calidad en los resultados obtenidos con varias intervenciones habitacionales inconclusas, por problemas de gestión o asociados a empresas que interrumpen la construcción dada la redeterminación de costos. Entre los programas habitacionales gestionados se encuentran el PFCV-MUNI, el PFCV-TPU (modalidad de licitación Tierra y Proyecto Urbano, a cargo del Instituto de la Vivienda de la Provincia), el PROMEBA y el programa Banco de Materiales del ministerio provincial de Desarrollo Humano. Sin embargo, sólo en el Barrio El Náutico se lograron construir 248 viviendas que estaban previstas, las intervenciones planificadas en Barrio Obrero y en Villa Progreso no se lograron finalizar (aunque en el primer caso hubo una entrega parcial del barrio de 75 viviendas), tampoco se desarrolló la línea de autoconstrucción y el financiamiento a través del PROMEBA para el barrio El Carmen encontró dificultades asociadas a las capacidades técnicas municipales en el proceso de implementación. Actualmente, tienen dificultades con las

102 viviendas construidas con el PFCV-TPU para el sindicato de UDOCBA y se ha transformado en una gran preocupación municipal la generación de suelo urbano para los 180 beneficiarios de créditos hipotecarios del Pro.Cre.Ar, aspecto que se desarrollará más adelante.

La Plata es el distrito que menor cantidad de viviendas ha construido en relación a su déficit habitacional y, si bien, han proyectados varios conjuntos de vivienda en estos últimos 10 años son pocos los que se han concretado. A través del PFCV se construyeron 214 viviendas en la operatoria de los barrios La Unión, La Bajada, El Mercado y El Mercadito y 260 viviendas en 19 y 526, dándole continuidad a una obra anterior paralizada. Además, se construyeron 16 viviendas a través de PFEH. Sin embargo, a pesar de existir otras iniciativas o líneas de financiamiento, varios de estos proyectos de viviendas ni siquiera se han iniciado, entre ellos pueden mencionarse otros proyectos del PFCV o desarrollos urbanísticos del Pro.Cre.Ar en tierras fiscales. Algunas de estas iniciativas tuvieron problemas para llevarse adelante por dificultades en el acceso a la tierra, otras por la compleja relación entre la UOCRA local y las empresas constructoras que se presentan a estas licitaciones de obra pública y otras por la ferviente resistencia de los propios vecinos a las viviendas sociales, a la cual el HCD hizo lugar y terminó promoviendo el bloqueo de desarrollo urbanístico que se había proyectado en el Batallón 601 de City Bell. Por otra parte, las inundaciones del 2 de abril de 2013 dieron lugar a un financiamiento para la construcción de 120 viviendas para relocalizar a las familias que se encuentran asentadas a orillas del Arroyo El Gato. Y, recientemente, se anunció un proyecto de construcción de 400 viviendas para trabajadores sindicalizados y otro de 105 viviendas para empleados del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto a la ampliación de la cobertura de los servicios básicos de agua, cloaca y gas<sup>13</sup> los tres municipios muestran en términos generales avance en la extensión de las redes. La cobertura de la red de agua pública ya era elevada en el año 2001 y experimentó un leve crecimiento en los municipios de Berisso y La Plata, manteniéndose estable en Ensenada respecto al crecimiento demográfico. En relación a la expansión de la infraestructura de la red cloacal el punto de partida era mucho más bajo, en particular en Ensenada y Berisso, y experimentó un crecimiento más significativo en el último período intercensal con excepción de la ciudad capital<sup>14</sup>. En el caso de la ciudad de La Plata, una particularidad de la expansión de las redes de agua domiciliarias, fue la fuerte presencia del Programa Agua más Trabajo financiado por el gobierno nacional y con mano de obra de cooperativas de trabajo organizadas por el propio municipio, donde la identificación de las áreas de expansión quedó a cargo del nivel de gobierno local y la factibilidad, el proyecto y la supervisión de obra fue asumido por la empresa prestataria del servicio (en este caso Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima, ABSA). Otra de las acciones registradas fue el cambio de cañerías en

13 En relación al servicio de gas aún no se cuenta con información dada la imposibilidad de realizar entrevistas a los funcionarios de la empresa de servicio. Aunque se destaca un expansión del servicio en Ensenada y Berisso. Y se registró como particularidad: la intervención de la oficina de defensa del consumidor del municipio de Berisso, frente al redireccionamiento de los subsidio por parte del gobierno nacional, con la objetivo de mantener tarifas sociales en algunos barrios de bajo nivel socioeconómico en dicho distrito.

14 En el año 2001 los hogares con cobertura de red de agua representaban 99,2% en Ensenada, 97,7% en Berisso y 87,9% en La Plata, y en el año 2001 pasaron a representar 99,2% en Ensenada, 98,0% en Berisso y 91,1% en La Plata. Mientras que la cobertura de cloaca alcanzaba en el año 2001 al 42,2% de los hogares en Ensenada, al 31,8% en Berisso y al 71,4% en La Plata, en el año 2010 la misma paso a representar el 48,3% en Ensenada, 41,4% en Berisso y 72,8% en La Plata (CNPHyVINDEC, 2001-2010).

la parte céntrica y en el eje norte de la ciudad, como parte de las tareas de mantenimiento de la red (reemplazo de cañerías de hierro fundido por polietileno de alta densidad)<sup>15</sup> y producto de la sobrecarga que sufrió el casco céntrico a raíz de la brusca densificación constructiva. En esta misma línea, una de las preocupaciones de los responsables de la operación y extensión del servicio con metas a la universalización del mismo, es el acceso al financiamiento para garantizar las obras y generar condiciones para el mantenimiento de la infraestructura de acuerdo al crecimiento poblacional. Siendo la expansión residencial “espontánea” o aquella planificada pero de muy baja densidad un problema al momento de extender los servicios, tanto por sus complejidades técnicas como por su elevado costo.

Por otra parte, es importante señalar que la retracción de la privatización por la rescisión del contrato de concesión de la prestataria Azurix SA y la creación de ABSA en el año 2002 (con el 90% del capital accionario propiedad del Estado provincial y el 10% restante en manos de trabajadores nucleados en AGOSBA), supuso en un contexto de crisis importantes limitaciones a las posibilidades de expansión del servicio y la necesidad de garantizar el mantenimiento y la operación del mismo. Todo esto sin adecuación tarifaria prácticamente hasta el año 2012 producto de una política nacional de intensificación de subsidio de servicios (o de “congelamiento” tarifario), pero en un escenario inflacionario que incidía en la estructura de costos de la nueva prestataria. Este aspecto no sólo condicionó la operación del servicio, sino que también se observó en la posibilidad de expandir la infraestructura la fuerte interdependencia del financiamiento nacional y provincial. De allí que un repaso por las acciones

15 En el marco del Plan Integral de Obras que ABSA se renovaron 80 mil metros de cañerías en el caso urbano de La Plata entre 2006 y 2012.

de la gestión post privatización de estos servicios urbanos básicos de agua y cloaca, muestra paradójicamente que a pesar de la relativa intensidad de las tareas realizadas para garantizar la provisión de estos servicios esenciales y el crecimiento de la cobertura, aún en un contexto e funcionamiento crítico de las redes por su riesgo de colapso permanente.<sup>16</sup>

Al analizar la actualización o cambios en la normativa urbana o de ordenamiento territorial surgen varias consideraciones a tener en cuenta. En primer lugar, llama la atención la escasa difusión que ha tenido al interior de los municipios la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449/12) que introduce, modifica o potencia varios aspectos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (8.912/77). En segundo lugar y situándose nuevamente en el nivel de gobierno municipal, el partido de La Plata es el que mayor desarrolló de la normativa de usos del suelo y ordenamiento territorial tuvo, probablemente dada la escala de la ciudad y la propia presión del desarrollo inmobiliario. En este sentido, existen diversos antecedentes de intentos de proceso de planificación de carácter estratégico<sup>17</sup> o bien sectorial, pero aquí interesa centrarnos en los planes urbanos o de ordenamiento territorial. En tal sen-

16 Ejemplos de estas acciones constituyen la ampliación de la red cloacal en Villa Progreso, Cambaceres, Villa Tranquila, Villa Elvira, Olmos y San Carlos, las nuevas cañerías para reforzar el suministro de agua de Punta Lara y Villa Argüello, los empalmes, los cierres de mallas de las redes domiciliarias de agua, las cisterna de reserva y la nueva estación de bombeo de la avenida 32 y de la avenida 66, las nuevas cañerías en la Planta Depuradora Cloacal de Ringuet, la limpieza y rehabilitación de un colector cloacal del casco, la rehabilitación de pozos y nuevas perforaciones para reforzar el suministro en zona sur, oeste y norte de la periferia de La Plata, el reacondicionamiento de la Planta Potabilizadora “Donato Gerardi” de Punta Lara, la planificación de la nueva planta potabilizadora (actualmente paralizada) y otra de trasvase cloacal.

17 Como ejemplo puede mencionarse el Plan Estratégico para la Región Capital o el Plan Estratégico de La Plata.

tido, en el partido de La Plata no se desarrolló en los últimos años ningún plan urbano en sentido estricto, pero sí se produjeron dos actualizaciones importantes del Código de Ordenamiento Urbano (COU) una en el año 2000 (ordenanza 9231/00) y otra en el 2010 (10.703/10). La primera de ellas se realizó en el marco de un proceso de fortalecimiento de la oficina de Planeamiento Urbano, donde se realizaron un conjunto de estudios previos y diversas consultas a actores sectoriales vinculados a la temática, algunos de los cuales, luego terminaron formando parte del Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT)<sup>18</sup>. En dicha instancia, se introdujo la posibilidad de desarrollar urbanizaciones cerradas en zonas rurales restringidas, una ampliación del área urbana equivalente al 17% de la superficie y ya se había producido un aumento significativo de la zona destinada a la edificación en altura, respecto a la ordenanza precedente de 1978. Al mismo tiempo, se produjeron algunas innovaciones interesantes como la restricción a la subdivisión por la Ley de Propiedad Horizontal en áreas periféricas. Al mismo tiempo se introdujeron otras normativas orientadas a un catálogo de protección patrimonial o de preservación del cinturón verde asociado a actividades productivas. En contraposición a

18 Por ordenanza 8733/96 se crea el COUT como un consejo consultivo u órgano de opinión de participación sectorial, en el ámbito del Departamento Ejecutivo del Partido de La Plata. Según el Banco de Experiencias Locales de la UNQui (<http://bel.unq.edu.ar/>): El COUT intenta canalizar los aportes de técnicos especialistas en planeamiento de sectores representativos de la ciudad, como una forma de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal, intenta reconocer las insuficiencias normativas generando políticas de consenso como órgano de participación sectorial, asistir en la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo urbano y propiciar, junto a la adopción de otros mecanismos de participación, la construcción de un espacio de cogestión de la ciudad a partir de la intervención de diversos actores públicos.

este proceso, la segunda reforma del COU en el año 2010, asumió un perfil claramente regresivo y cerrado<sup>19</sup> ampliándose sustantivamente las concesiones frente al lobby del sector inmobiliario-constructor: se incrementó el área urbana en un 54%, se liberalizó el acceso a las áreas rurales, se realizó a través de distintas vías un aumento generalizado de las densidades constructivas, se flexibilizaron los criterios de subdivisión, se observaron un retroceso en la preservación del patrimonio arquitectónico-cultural, se disolvió el COUT (como un espacio interdisciplinario y con una mirada más integral de los procesos urbanos) para crear el Consejo Único de Ordenamiento Territorial (CUOT) con un perfil claramente sectorial, y se evidenció -a través de las restricciones que impuso el Estado provincial a la convalidación de la ordenanza municipal en el marco de la Ley 8.912/77- la pretensión del municipio de aumentar la discrecionalidad urbanística (ver análisis previo realizado en Del Río y Relli, 2013). Ensenada cuenta según el artículo 75 de la Ley 8912/77 con una Delimitación de Áreas (Ordenanza 977/83) con un conjunto de normas complementarias y modificatorias. En el año 1996, por Ordenanza 1923/96 se produjo la homologación de las áreas o las zonas de uso del suelo del territorio municipal a las zonas establecidas por la ley de radicación industrial (Ley 11.459/93). No obstante, recientemente el equipo técnico muni-

19 "El Concejo Deliberante aprobó un nuevo Código de Ordenamiento Urbano (COU) que eleva a 45 metros la altura permitida en el centro histórico de la ciudad. Fue sancionado sobre tablas, sin debate y pasando sólo por una reunión de la Comisión de Planeamiento de la que echaron a los vecinos e impidieron el acceso a la prensa. Abusaron también de la interpretación de las ordenanzas vigentes para evitar el procedimiento de audiencia pública y no se consultó, como manda la normativa, al Colegio de Arquitectos y a la Facultad de Arquitectura de la Universidad que -curiosamente- se oponen al proyecto" Diario Página 12 (15/05/2010) Artículo titulado: Un Plan Sistemático de Destrucción del Patrimonio

cipal con la asistencia externa de un grupo consultor elaboró el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial y las Estrategias de Desarrollo Local del Partido de Ensenada (con el financiamiento de la Dirección Nacional de Preinversión), el cual dio lugar en el marco de dicho diagnóstico y reflexión sobre las problemática de crecimiento de la ciudad a la readecuación parcial de la normativa urbana.

En este sentido, la convalidación provincial a principios del año 2014 le dio plena vigencia a las Ordenanzas 3942/11 y 4000/12 mediante las cuales se definieron mayores indicadores urbanísticos para los lotes urbanos de las localidades del El Dique y Ensenada. Dicho reacondicionamiento de la normativa de usos del suelo surgió en el marco del Programa de Completamiento y Mejoramiento de las Infraestructuras de Servicios Básicos, el Programa de Recalificación del Espacio Público y el Programa de Adecuación de la Estructura Vial del Distrito dentro de los lineamientos del Plan antes enunciado. Además, se encuentra en elaboración un Plan Director de Expansión Urbana del Dique sobre el eje de la autopista Buenos Aires-La Plata con vista a generar a futuro un Polo Administrativo de carácter provincial como estrategia tendiente a absorber parte de la centralidad de la región capital. Resta explorar con mayor profundidad la normativa a efecto de evaluar el sentido profundo de los cambios ocurridos, no obstante es válido señalar que los mismos se inscriben en un proceso de fortalecimiento institucional de las capacidades técnicas del equipo municipal y de mayor protagonismo del poder público en la estructuración urbana en contraposición al caso platense anteriormente señalado. En el caso de Berisso, al igual que en los otros municipios de la región, también se ha producido recientemente una actualización de normativa de usos del suelo, aunque aún no ha sido posible rea-

lizar ningún tipo de entrevista ni evaluación comparativa con la normativa anterior a efectos de evaluar la trascendencia de los cambios realizados. En el año 2002, la Ordenanza 2512/02 derogó la Ordenanza 886/85 y 2170/98, introduciendo entre otras novedades la regulación de la posible instalación de urbanizaciones cerradas o aporte de espacios verdes. Dicha norma a su vez se complementa con el Código de Edificación (Ordenanza 1157/88 y modificatorias), el cual introdujo en el año 2001 algunas regulaciones asociadas al uso, depósitos o estacionamiento de contenedores que contengan residuos de desechos. También, el municipio dispone de una normativa que protege el patrimonio arquitectónico y urbanístico (Ordenanza 2759/05), la cual alcanza a un número escaso de inmuebles con algunas excepciones importantes dentro del casco histórico de la ciudad. A ello se suma la sanción de la Ley 12.756/01, que declara Paisaje Protegido de interés provincial al monte ribereño de la Isla Paulino (Berisso) e Isla Santiago (Ensenada), ámbito sobre el cual la Asamblea Salvemos el Monte (conformada por vecinos y productores locales) y el Foro de Defensa del Monte Ribereño Río Santiago viene ejerciendo una fuerte resistencia a las obras realizadas por el Consorcio de Gestión Puerto La Plata. En paralelo, es importante señalar que en el año 2011 y 2012 comenzaron a desarrollarse una serie de diálogos entre las fuerzas políticas y profesionales de la agrimensura y la ingeniería, con el objetivo de actualizar la ordenanza de usos del suelo vigente a la luz, no sólo de la revisión que sufrió la Ley 8912 o de la reorganización de las interacciones entre las áreas municipales de Obras Públicas, Catastro y Planeamiento, sino también considerando la transformación territorial que están introduciendo las grandes inversiones y obras de infraestructura. En especial, la reactivación portuaria de la mano de la nueva

terminal de contenedores, el reacondicionamientos de la estructura vial asociada a la salida de los flujos logísticos, el proyecto del tercer bosque regional dotado de una estación de monitoreo ambiental y la ejecución del Terraplén Costero y el Plan Hidráulico que generan nuevas condiciones para el crecimiento urbano de Berisso. Por último, como hemos visto en el caso de las denuncias de la deforestación del monte ribereño y se pone en evidencia en la instalación de la playa de manejo de contenedores vacíos, este proceso de crecimiento urbano no está exento de importantes contradicciones. Las cuales serán objeto de otras comunicaciones. En quinto lugar, como se anticipó al inicio de este apartado, los límites de aquello que denominamos “agenda urbana” a fines operativos-analíticos fue arbitrario desde el inicio. Además, se volvió aún más difuso en el proceso de recolección de los datos dada la propia interdependencia de la acción pública y los diversos procesos territoriales. Esto nos sugiere considerar a futuro diversos emergentes. Hemos señalado, dado su impacto estructurante en la organización del territorio, el protagonismo que adquirieron las grandes obras de infraestructura en un contexto de reposicionamiento de la inversión pública. A ello se suman, en una década de fuerte crecimiento económico, las tensiones que generan el desembarco de nuevas inversión privada que al expresarse territorialmente es procesada por los diversos marcos regulatorios y los entramados de actores-intereses-proyectos locales de modo muy diferente.

La cuestión ambiental es otra de las dimensiones que merece ser trabajada a futuro con mayor detenimiento. A la implosión que generó en las agendas municipales la histórica inundación del 2 de abril de 2013 (además de otros antecedentes recientes como fueron de las inundaciones del año 2002, 2008, o la sudestada del 2010), se

suman las denuncias de contaminación histórica de las actividades molestas del polo petroquímico y la problemática de los residuos sólidos urbanos (con la saturación del relleno sanitario del CEAMSE de Punta Lara y la paralización de construcción de la Planta de Tratamiento). La reaparición del crédito hipotecario subsidiado y a gran escala, de la mano del Pro.Cre.Ar (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario) constituye sin lugar a dudas otro emergente transversal a la política urbana que dejó en desventaja la capacidad de los municipios de generar suelo urbanizado y las restricciones estructurales del mercado inmobiliario para producir ofertas destinadas a los sectores de ingresos medios y bajos.

## 5- A MODO DE CIERRE

En este momento final de la reflexión podemos pensar a la política urbana en estrecha vinculación con los procesos de cualificación, valorización y diferenciación del espacio urbano. De esta manera, las decisiones de política urbana son a nuestro juicio aquellas que inciden en la generación de la renta del suelo, regulan el reparto de costos y beneficios del proceso de urbanización, afectan la distribución espacial de los sectores sociales y sus condiciones de vida a través de diferentes dispositivos técnicos o normativos, e inciden en la calidad y disposición de los sistemas de objetos (equipamientos, infraestructura, servicios, etc.) que configuran la materialidad urbana. En síntesis, la política urbana es en cierta medida un “recorte” de las intervenciones o tomas de posición estatal que inciden en el acceso a la ciudad, ya que tienen por objeto explícito o implícito regular y producir determinados arreglos en el “derecho al uso y disposición del espacio urbano” (Oszlak, 1991).

No obstante el carácter exploratorio de nuestra indagación, pudimos observar algunos rasgos dis-

tintivos de la política urbana que comparten los tres municipios analizados como es la fragmentación y el tratamiento segmentado de los principales temas que conforman la materia urbana; la fuerte dependencia económica y política de las autoridades locales respecto de los niveles de gobierno provincial y particularmente nacional, debido a la centralización en manos del estado nacional de los fondos destinados a las obras públicas; las debilidades técnicas y administrativas de las estructuras municipales para atender los problemas urbanos que en parte se explican por las excesivas funciones que tienen que cumplir (a raíz de la descentralización de las funciones estatales) y la escasez de recursos propios para financiarse. Sobre este último aspecto cabe referir que existen importantes matices debido a las trayectorias de los equipos técnicos, la capacidad de gestión de los funcionarios municipales y las afinidades políticas con los otros niveles de gobiernos. Otro rasgo que pudimos notar es la heterogeneidad de los temas que componen la agenda urbana de los tres municipios, lo que se vincula con las particularidades territoriales y la estructura urbana heredada por cada uno de ellos que imponen determinados temas-problemas en la conformación de la política urbana. Por último, si bien se observaron algunas intervenciones de las autoridades locales en coordinación con los niveles provincial y nacional dirigidas a resolver distintas problemáticas urbanas (déficit habitacional y necesidad de vivienda, provisión deficitaria de la infraestructura y de los servicios urbanos, etc.) las principales situaciones de desigualdad urbana siguen vigentes. En una próxima etapa de investigación nos proponemos concluir las entrevistas a los referentes de las mismas áreas en cada uno de los municipios estudiados para poder realizar un abordaje sistemático de la información recabada tanto en las entrevistas como la obtenida a través de otras

fuentes (informes oficiales, notas periodísticas) con el propósito de analizar cuál fue la orientación de la política urbana de los tres municipios que conforman el Gran La Plata en el período bajo estudio. Esta estrategia permitirá reconocer la idea de ciudad sostenida por la gestión, y al mismo tiempo indagar los entramados de actores que se configuran alrededor de las decisiones de gobierno y su influencia en la conformación de la política urbana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Platense de Recaudación (2012) Reporte de gestión 2011-2012. Disponible en [http://www.apronline.gov.ar/reporte\\_de\\_gestion/](http://www.apronline.gov.ar/reporte_de_gestion/), recuperado el 20 de julio de 2014.
- Azuela, A. y Duhau, E. (1987). De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas, *Sociológica*, 2 (4), 1-25.
- Azuela, A. (1989). "La política urbana, el papel del Estado y la relación Estado Sociedad". En Coulomb y E. Duhau: *Política Urbana y urbanización de la política*. México: UAM.
- Baer, L. (2011). El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de 2000. Tesis de doctorado inédita. Facultad de Filosofía y Letras, UBA
- Bourdieu, P. (2010) *Las estructuras sociales de la economía*. - 1a ed. 4a reimp. - Buenos Aires: Manantial
- Castells, M. (1974) *La cuestión urbana*. Siglo XXI Editores. México.
- Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda. INDEC (2001,2010)
- Del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad económica*, (283), 77-101.
- Dirección Nacional Programación Macroeconómica (2010). "Argentina: indicadores económicos". Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Buenos Aires, [www.mecom.gov.ar](http://www.mecom.gov.ar)
- Félix, M. y López, E. (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista? Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo.
- González, P. (2011). La urbanización popular en el Gran La Plata. Una aproximación a su magnitud y crecimiento en la década del 2000. Ponencia publicada en las Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Estudios urbanos. Buenos Aires: PUEC-IIS-UNAM / ICO-UNGS / Revista Mundo Urbano.
- Harvey, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Fundación Banco Provincia de Buenos Aires (2006) Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.
- Morales Schechinger, C. (2005) Apuntes sobre impuesto predial en América Latina. Programa Educación a Distancia. Curso Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy, disponible en <https://lac.leo.lincolninst.edu/login/index.php>, recuperado el 20 de mayo de 2014.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO (4), CEDES.
- Oszlak, O. (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. CEDES-HVMANITAS. Buenos Aires.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades (28). Disponible en [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez\\_actores.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_actores.pdf), recuperado el 5/05/2014.
- Repetto, F. (2009). "El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social". En M. Chiara y M.M. Di Virgilio (org.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo-UNGS
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M.M. (2011) "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial". En M.C. Rodríguez y M.M. Di Virgilio (comp.) Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo.
- Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Edicol.
- Varela O.D. y Fernandez Wagner, R. (2012) El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA. En M.C. Cravino (org) Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009) (pp.15-48). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS.