

Cuarto Simposio Internacional de investigación
“LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD: EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN INVESTIGACION APLICADA”
UCSE- DASS. San Salvador de Jujuy, 19 al 21 de Octubre de 2011 –

INTELIGENCIA TERRITORIAL Y TRANSFORMACION II. El lugar del Estado. Aplicación a cinco casos

AREA TEMATICA: Cs. Política, Jurídicas, Sociales y Relaciones Internacionales.

Jorge Karol, Gastón Cirio, Pablo Paolasso, Claudia Carut, Julieta Frediani, Adriano Furlan y Trinidad Tórtora. Equipo TAG UNLP CONICET

Introducción

El presente trabajo forma parte de una obra colectiva del equipo TAG – en construcción - en la que se da cuenta del actual estado del debate y la producción científica respecto a la Inteligencia Territorial (IT), así como de la transformación y aspectos teóricos y metodológicos derivados de esos abordajes. Este artículo se focaliza sobre el rol de diferentes modos de articulación entre actores diversos, tanto en la *causación* de situaciones problemáticas y de *oportunidades* de desarrollos alternativos como en la *construcción* de nuevos emprendimientos bajo encuadres que *articulen* problemáticas (hacia arriba) y actores (transversalmente) en marcos de trabajo integradores. En base a la presentación de cinco casos de estudio, se hace referencia (a) a *tipos de situaciones* que ameritan desplegar los enfoques, métodos e instrumentos de la IT y a (b) las exigencias que, en esa línea, se plantean a los actores de organización *compleja*, cuyos casos más emblemáticos son los Estados.

El abordaje priorizado para el análisis de los casos propuestos, y las reflexiones en torno a los aprendizajes derivados de esas experiencias, se nutre de dos líneas principales. Por un lado, se parte del análisis de los **aportes e interacciones que existen entre el enfoque de la IT y el rol del Estado**, como actor partícipe de dinámicas de intervención y transformación territorial, interacciones mediadas por **métodos, técnicas y herramientas** específicas que contribuyen al desarrollo del proceso. Por otro lado, los casos son abordados desde la perspectiva de la IT en torno a la **construcción del territorio y de los sujetos**.

Los principales objetivos que orientan el presente trabajo son:

- Reflexionar sobre la capacidad, pertinencia y potencialidad de los entornos, herramientas y métodos de la IT para asistir a los actores sociales en los procesos de toma de decisiones sobre intervenciones territoriales.
- Identificar en casos concretos de investigación articulaciones entre una perspectiva teórica (IT), y los principios metodológicos (métodos, técnicas y herramientas) que resultan de mayor pertinencia y utilidad para la construcción de sujetos y territorios orientados a la transformación y al desarrollo de los mismos.
- Analizar el rol del Estado en los procesos de intervención y transformación del territorio desde una perspectiva de IT, reconociendo sus especificidades como actor interviniente que – en relación a los otros actores - detenta un diferencial de poder y capacidades en torno a los procesos de transformación del territorio.

La estructura del presente trabajo se organiza de la siguiente manera: la primera parte hace referencia a un principio teórico metodológico clave de la IT : la construcción de los ámbitos de la interacción entre actores que expresan intereses, visiones y lógicas diferentes como condición de la inteligencia y el desarrollo territorial y – desde este enfoque - introduce el rol del Estado. En la segunda parte se exponen sintéticamente cinco casos o aplicaciones referidos a contextos y escalas diversos: 1) La pobreza en el Norte Grande Argentino y la IT; 2) Espacios costeros de la década de los 90: el caso de Puerto Madero, Buenos Aires; 3) La formación de sistemas energéticos anticrisis: el caso de la energía eléctrica en la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires; 4) Tierra vacante y Desarrollo Urbano: estrategias para su Integración en Ciudades Medias. El Caso del Gran La Plata;

5) Ordenamiento del territorio con IT: el caso del código de ordenamiento urbano y territorial de Colón, Entre Ríos.

Por último, la tercera parte propone algunas conclusiones obtenidas a partir de la reflexión en torno a las articulaciones y tensiones existentes entre los casos expuestos, los principios teóricos y metodológicos aplicados, y los resultados concretos y potenciales en relación a la transformación virtuosa de los territorios.

Primera parte Inteligencia territorial y Estado

A propósito de la constitución del sujeto colectivo en la perspectiva EIDT.

En la perspectiva EIDT¹, (Bozzano-Karol, 2009) la modalidad de construcción de un sujeto colectivo es clave para poder establecer relaciones transversales entre problemáticas y entre las visiones de distintos actores sociales.

El caso de los actores (extremadamente) complejos, diversos, heterogéneos y contradictorios – como el abanico de organizaciones sociales de base y comunitarias de base territorial, el conglomerado de empresas y unidades productivas locales y – fundamentalmente - el Estado, trae a primer plano la necesidad de encarar dilemas metodológicos cruciales. ¿Cómo construir espacios transversales de cooperación, transferencia y experimentación continua entre diversos actores locales cuando (al menos) uno de ellos – el Estado – debe *aprender a construir* esos mismos espacios transversales en su propia organización interna, como paso previo a su incorporación cooperativa a una compleja red de actores diversos?

¿Puede uno de los actores llamado a constituir – junto con los otros tres que integran el abordaje metodológico y operativo de la EIDT – el *sujeto colectivo* sobre el que éste se funda, constituirse a sí mismo como miembro de ese mismo sujeto (sólo) a partir de su participación en la interface que comparte con los restantes a propósito de la invención / construcción de la *acción* y el proyecto compartido?

¿O se asumirá que es *la construcción compartida del objeto y de la acción* la que constituirá – ella misma – al sujeto colectivo y, por tanto y en ese mismo proceso, a cada uno de los *sujetos* ‘individuales’ o “patas de la mesa” que concurren y convergen en su construcción? Varios de los casos siguientes ilustran que la capacidad de uno de los actores para interpelarse críticamente y relacionarse virtuosamente con los demás puede impulsar su propia participación en entornos que apoyen la transformación de sus visiones y pautas de actuación en el territorio – lo que respondería positivamente a las preguntas iniciales.

Estas preguntas interpelan precisamente a aquellos actores que – como el Estado, en cualquiera de sus escalas territoriales y ámbitos jurisdiccionales – se caracterizan por su organización notablemente compleja y su extraordinaria heterogeneidad y conflictividad interna y que, por obra del proyecto que está llamado a construir, debiera comportarse (podría esperarse que se comporte / se requiere que se comporte / suele ser visualizado como si se comportase) como un actor homogéneo y único.

Es evidente que existe un creciente reconocimiento de la necesidad de establecer dispositivos relacionales y transversales en/entre los organismos estatales con incumbencias en - al menos - la planificación y gestión territorial. Sin embargo, ese mismo empeño está atravesado por superposiciones conflictivas de y entre visiones políticas y técnicas, ideologías de intervención, dispositivos institucionales y de gestión, las que generan renuencias y rechazos, vulnerabilidades, insuficiencias, fracturas sucesivas, interrupciones, discontinuidades, fracasos y – en el límite – retrocesos. En efecto, muchas de aquellas experiencias *transectoriales* no suelen ser adecuadamente procesadas ni capitalizadas en el *aprendizaje* institucional. De hecho, puede afirmarse que la capacidad para generar y aprovechar aprendizajes en base al análisis crítico de experiencias previas puede *decrecer*, lo que hemos denominado ‘*des-aprendizaje destructivo*’²

¹ Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territoriales. Bozzano – Karol. Para mayores referencias puede consultarse la bibliografía citada.

²Ejemplos como los dos severos episodios sucesivos de inundaciones en Santa Fe, Argentina (2003 y 2005) ilustran estos procesos de *des-aprendizaje*. Las débiles, tardías y desarticuladas respuestas al primer episodio contribuyeron a convertir un evento natural extremo en un *desastre* social y urbano (un típico caso de *construcción institucional del desastre*) cuyos serios impactos perduraron mucho tiempo. Las respuestas institucionales al segundo evento, dos años más tarde, fueron aún más

El problema de la construcción de la transversalidad entre los 4 tipos de actores que sostienen la mesa (figura 1) que el enfoque EIDT supone y requiere, se replica también – y muy especialmente - al interior del Estado. Ya sea que se analice su rol (a) en la construcción social y política de la pobreza regional, (b) en la orientación del crecimiento urbano y en la regulación de la competencia entre diferentes actores sociales por los mismos espacios, (c) en la detección y aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo urbano y/o energético o (d) en la construcción de miradas y abordajes necesariamente sistémicos a las problemáticas territoriales, se encontrarán (y deberán construirse los mecanismos para encararlos y resolverlos) conflictos en y entre sus distintos sectores, jerarquías, incumbencias, niveles de autonomía, capacidades y atribuciones institucionales, sistemas normativos, fuentes de captación de recursos, sistemas de información, modelos decisorios, capacidades de gestión, etc., aún al interior de una misma y ‘única’ unidad jurisdiccional.

Algunos de los conjuntos típicos de barreras y restricciones críticas que suelen entorpecer los intentos de coordinación interinstitucional y de instalación de funciones de coordinación incluyen asimetrías y vulnerabilidades institucionales, incompatibilidades críticas entre participantes de las redes interinstitucionales, restricciones que afectan la planificación y la ejecución presupuestaria, organización institucional (desarticulación, fragmentación, discontinuidad, etc.), diseño a-sistémico de los modelos de gestión, asimetrías que vulneran los intentos, vocaciones o programas de articulación transversal dentro de y entre sectores, jurisdicciones o instituciones.

El enfoque de la IT permite poner el foco sobre las transformaciones organizacionales requeridas para poner en valor potencialidades latentes

Desde este punto de vista, es preciso cuestionarse las condiciones bajo las que la “mesa” del EIDT es (o puede ser) tan horizontal como se requiere y como quisiéramos. Los casos siguientes permiten reflexionar acerca de los actores y sus capacidades para “modelar” los escenarios de intervención, de liderar y determinar transformaciones territoriales, de identificar oportunidades de crecimiento alternativo y de ofrecer las bases de conocimientos científicos necesarios para delinear estrategias y políticas para construir territorios sustentables.



Figura 1: EIDT, metáfora de la mesa. Fuente: Bozzano- Karol 2009

Segunda parte: Casos de estudio

En esta segunda parte se revisan cinco casos concretos de objetos de estudio e intervención con amplio potencial respecto a la aplicación de entornos, métodos e instrumentos de IT como mecanismos mediadores entre los distintos actores territoriales en torno a la construcción de intervenciones territoriales planificadas. En este sentido, los casos expuestos aportan interesantes claves sobre la efectiva integración de los Estados, a distintas escalas, en el proceso de construcción de redes transversales que incorporan la lógica de todos los actores sociales en función de una transformación del territorio con IT.

Casos en los que la IT podría aportar a la resolución de situaciones problemáticas

débiles y mucho menos coordinadas. Como puede comprobarse a través de una sencilla revisión bibliográfica, estos tipos de *des-aprendizajes* no son privativos ni exclusivos de países ‘en desarrollo’.

Se presentan dos casos en los que la IT permite apoyar procesos de corrección de abordajes parcializados o inducidos / monopolizados por actores sectoriales con ausencia de un actor (el Estado) que represente visiones y derechos colectivos

Caso 1. La pobreza de ayer y hoy en el Norte Grande Argentino. (P. Paolasso)

La región del Norte Grande (NGA), conformada por las 9 provincias más septentrionales de la Argentina, es hoy la más pobre de todo el país. Esta condición ha sido histórica. Si bien no es factible medir la pobreza de los hogares antes de 1980, sí es posible utilizar indicadores indirectos como la tasa bruta de mortalidad. En el quinquenio 1914-1918 se ponen en claro las diferencias entre las provincias del Norte, donde la tasa era de 19.9 por mil y la provincia de Buenos Aires con un índice de 10.4 por mil.³ Es evidente que allí donde la mortalidad es más alta, las condiciones de vida, en este caso la pobreza, serían también de una magnitud mayor. La información disponible nos permite hacer otras comparaciones. Hacia mediados del siglo XX tenemos ya una relativamente buena idea sobre la mortalidad infantil en todo el país. Se sabe que hoy en día la correlación entre ese índice y la pobreza no es muy estrecha en virtud de los adelantos de la medicina pero en el pasado la identificación era muy acentuada. Este indicador se articula con la imagen de principios de siglo y permite identificar en el quinquenio 1944-1948 un país con un índice de mortalidad infantil de 55.4 por mil (que en este caso comprende la provincia de Buenos Aires), y otro, el Norte Grande, con una tasa de 100.6 por mil.⁴ Una mortalidad infantil del Norte que duplica prácticamente a la de Buenos Aires cifra el abismo entre “ambos países”

Hacia finales del siglo XX y comienzos del actual esas diferencias persisten. El mapa (figura 2) que expresa la distribución del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) en 2001 es elocuente: no se observa en el territorio nacional un ámbito tan extenso y a la vez intenso de pobreza como el que domina las nueve provincias del Norte Grande.

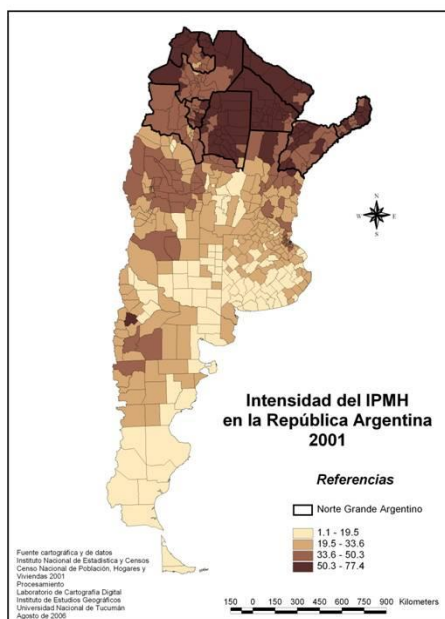


Figura 2. Intensidad del IPMH en la República Argentina. 2001

De construcción y corroboración estadísticas a problemas de “territorio”

La respuesta a la pregunta “adónde” nos cambia la dimensión y el sentido de la investigación. Nos enfrenta, efectivamente, con los “lugares” o si se prefiere con los “territorios” – aquellas porciones de espacio que tienen sus rasgos ambientales propios, su propio proceso de articulación entre esa

³ INDEC, 1978 y Dirección Nacional de Estadística y Censos –DNEC-, 1956

⁴ DNEC, 1956

naturaleza y la (o las) sociedades a lo largo del tiempo - esto es, nos enfrenta con la diversidad de la superficie terrestre donde la "cultura" (implícita en las sociedades y en sus procesos temporales) tiene un papel preponderante. Si algo define a la faz cambiante de la tierra es precisamente la presencia de esas individualidades, esto es, sus diferentes territorios.

Efectivamente, los rasgos culturales no sólo afectan a los procesos de territorialización: inciden en los caracteres demográficos, en la estructura de consumo y producción, en la marcha de los procesos económicos y en las formas de "materialización" del capitalismo en la región. Hay una expresión territorial tangible que no puede ser desdeñada: las diferencias entre el Norte Grande y, por ejemplo, la Pampa húmeda, no sólo son cuantitativas sino sustantivas.

El contraste con el resto de la Argentina, especialmente la amplia y persistente difusión espacial de los valores más altos de pobreza, podría definir un problema casi único en el país. Pero no se trata solamente de la cuestión pobreza/riqueza. Los contrastes involucran la edad de la población, la alta cuota de carga, la natalidad, la mortalidad general e infantil, cuyas diferencias con el resto de la Argentina nos aproximan a la conjetura de estar ante un "país" que más se acerca al universo latinoamericano que al propiamente pampeano. Este "país" pobre tiene una tasa de natalidad alta y por ende una estructura etaria joven, que se asocia con un alto índice de dependencia, todo ello en el contexto de una población todavía desprotegida según lo testimonian los índices de mortalidad infantil y las circunstancias que la acompañan. Además, ese "país" tiene una participación débil en la creación de riqueza: durante la década de 1990 no superó el 9.7 por ciento del PBI, cifra sólo algo superior a la de la provincia de Santa Fe.

La inteligencia territorial y los caminos para superar la pobreza en el NGA

Según diferentes evidencias, la condición de pobreza del NGA durante la primera década del siglo XXI sigue siendo la más elevada de todo el país. La conjetura que sostenemos en este trabajo es que son las diferentes formas de construcción del territorio en el NGA a lo largo del tiempo las que han dado lugar a las condiciones de pobreza reseñadas. Una de las preguntas que cabría formular a partir de dicha conjetura se vincula con los posibles caminos que permitirían superar las carencias históricas del NGA.

Habida cuenta de que los enfoques y las prácticas tradicionales han resultado en profundos desequilibrios territoriales, la inteligencia territorial al constituirse en una herramienta que ayuda a los actores territoriales a proyectar, definir, animar y evaluar las políticas y acciones de desarrollo territorial sostenible, constituiría una herramienta analítica, pero también de acción que permitiría mitigar las condiciones de pobreza en el NGA.

En trabajos anteriores, se han definido diferentes niveles de pobreza en el NGA (Bolsi et al., 2009a; Bolsi et al., 2009b). Las situaciones extremas constituyen lo que se han denominado "núcleos duros" de pobreza. En tal sentido, una de las primeras intervenciones de la inteligencia territorial sería constituir en cada uno de estos núcleos uno o más Observatorios de Inteligencia y Desarrollo Territorial (OIDTe), los cuales permitirían priorizar y concretar los proyectos que cada comunidad asuma como más anhelados. La puesta en marcha de los OIDTe en cada una de estas áreas, que se cuentan entre las más pobres de todo el país, permitiría pensar en formas de disminuir la vulnerabilidad y los desequilibrios territoriales en áreas que han sido históricamente carenciadas.

Se ha señalado, por otra parte, que estos territorios están conformados por sociedades muy disímiles. Los métodos propios de la inteligencia territorial, por definición, permiten contemplar, dar cuenta e integrar estas diferencias, con lo cual la articulación entre sociedades y territorios se efectuaría de una manera equilibrada, permitiendo tener en cuenta las particularidades que de territorio en territorio se plantean.

Uno de los errores más comunes de las políticas aplicadas históricamente en el NGA ha sido, precisamente, no contemplar las diferencias socio-culturales y por ende territoriales existentes en el NGA, problemas que de alguna manera podrían ser resueltos o mitigados con las herramientas que brinda la IT.

Caso 2. Espacios costeros de la década de los 90. El caso de Puerto Madero.⁵ (C. Carut)

Son variados los autores (Rojas, Ciccolella, de Matos, entre otros) que en sus trabajos sobre las metrópolis Latinoamericanas sostienen que la estructura interna ha experimentado cambios significativos en la última década.

Estos cambios se deben, como sostiene Ciccolella a que “La consolidación de la denominada economía global está induciendo a cambios de tendencias en la relación entre espacio y producción que tienen como epicentro a los grandes espacios metropolitanos, convirtiéndolos en escenarios protagónicos de la pugna entre las ascendentes tendencias globalizantes y la revitalización de las identidades locales. En los años noventa, en el marco de los procesos de privatización, desregulación y apertura económica, la reestructuración de dichos espacios constituye un fenómeno donde los factores externos a la metrópolis y al país en que ésta se asienta, tienden a avanzar sobre los factores internos, pudiendo ocasionar una considerable pérdida de control sobre los procesos económicos, sociales y territoriales que se desenvuelven en estos espacios urbanos”. (1999: 2)

En los años 90, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) fue un lugar de transformaciones rápidas y espectaculares cambios, que se pueden resumir bajo los términos metropolización: terciarización de la economía, privatización de los servicios urbanos, desarrollo del sector inmobiliario ligado a las nuevas formas de consumo y de esparcimiento, así como también aumento de la pobreza y de las desigualdades (Prévôt Schapira, 2002). Se impulsó, además, la reforma del Estado, la desregulación económica, la puesta en marcha de la privatización y concesión de empresas estatales y servicios públicos.

Los servicios privatizados, los grandes equipamientos de consumo, ocio y espectáculo, la nueva hotelería internacional, la reconversión industrial y los grandes proyectos urbanísticos están fuertemente vinculados a la inversión extranjera directa, en tanto que las nuevas urbanizaciones periféricas (barrios cerrados, marinas, etc.) y la redefinición del sistema de autopistas y accesos rápidos han estado más vinculados a las inversiones locales. (Ciccolella 1999: 6).

El Estado, disminuye sus acciones directas sobre el territorio y pasa a actuar más específicamente como acondicionador y promotor del mismo, según las nuevas necesidades del capital privado, convirtiéndose este último en el principal actor y factor del proceso de producción y reorganización del espacio.

Estas transformaciones globalizantes en la RMBA se evidencian - de manera física o material y a la vez simbólica - en la aparición y difusión de nuevos objetos urbanos o artefactos de la globalización que impulsarían el ingreso y utilización de nuevos materiales y tecnologías constructivas, así como nuevos patrones estéticos en el diseño, la arquitectura y el urbanismo, constituyéndose en los principales agentes de la configuración de nuevos paisajes y morfologías urbanas. “Estos fenómenos significan una creciente extranjerización del proceso de producción, gestión y organización del territorio metropolitano” (Ciccolella, 1999: 9)

Las costas no son ajenas a todas estas transformaciones globalizantes. Estuvieron olvidadas y abandonadas durante años hasta que las inversiones extranjeras y locales y los nuevos proyectos urbanísticos mundiales - como los Docks frente al Támesis - vieron la oportunidad de cambio para el área costera de Buenos Aires y ciertos “artefactos urbanos” de herencias territoriales pasadas fueron revalorizados para tal fin.

Así el sector inmobiliario, la necesidad de una localización central para las nuevas sedes de la administración del capital privado y la acción del Estado como promotor y acondicionador vieron a la costa como un ámbito propicio para transformar sus espacios viejos o en desuso resaltando las vocaciones específicas metropolitanas y no estuariales. Un caso emblemático de esta etapa es el caso de Puerto Madero.

Este clima de ideas tiene un modo de entender y producir un territorio que surge de actores públicos y privados, individuales y colectivos cuyas decisiones y acciones inciden, cualitativa y/o cuantitativamente sobre el territorio (Brú, 1997)

Todo actor del territorio tiene una racionalidad social, es decir, un “sistema de pensamiento y comportamiento que se establecen dentro de estructuras económicas, políticas e ideológicas determinadas, legitimando un conjunto de acciones y confiriendo un sentido a la organización de la sociedad en su conjunto” (Leff, 1994: 31). Esto orienta un conjunto de prácticas y procesos sociales a ciertos fines.

⁵ El siguiente trabajo forma parte de la tesis “La metropolización costera. Un juego dialéctico de los lugares: entre la inserción y su aislamiento en la nueva metropolización”. Director por Dr. Horacio Bozzano y Co director Prof. José María Cóccharo.

Esta ideas del estado como promotor y acondicionador de la inversiones se ha visto plasmado en la reconversión final de Puerto Madero cuando en 1989 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio del Interior y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, suscribieron un convenio por el cual se acordó constituir una sociedad anónima denominada "Corporación Antiguo Puerto Madero S.A."⁶, con el fin de impulsar la urbanización del área. El Gobierno Nacional transfirió en propiedad las 170 hectáreas del territorio de Puerto Madero – donde se superponían jurisdicciones entre la Administración General de Puertos, la empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras - a la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., mientras el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires brindó las correspondientes normas que regirían este desarrollo urbano. En junio de 1991 la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. suscribió un convenio con la Sociedad Central de Arquitectos y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, convocando a un Concurso Nacional de Ideas, que tuvo como pauta rectora integrar las nuevas construcciones, sin perder el carácter portuario que debía conservar la zona y las instalaciones.

Desde 1991, se pusieron sucesivamente a la venta distintas áreas a través de licitaciones. El proceso en la margen Oeste comenzó por el norte por presentar una mayor valorización. El éxito del mismo, de perfil histórico, potenció el lanzamiento del sector Este, con terrenos de mayores dimensiones, posibilidades constructivas y una proyección moderna. En forma simultánea a las ventas se dio comienzo a las obras de infraestructura y el paseo peatonal, permitiendo que en pocos años se completara el reciclaje edilicio. Esto dio lugar a la conformación de un nuevo espacio para la ciudad, que atrajo la radicación de empresas y generó un polo comercial gastronómico.

El Sector Este se desarrolló en una segunda etapa, a partir de 1998 aproximadamente. La Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. encaró estos trabajos por etapas, priorizando las arterias de comunicación entre el este y el oeste.

La recuperación de la zona de Puerto Madero ha sido urbanizada prácticamente desde cero, lo que representa la construcción de un barrio a nuevo. Esto condujo a la planificación del parcelamiento específico, hasta diseñar toda la red vial y de servicios que resultarían necesarios para abastecer el nuevo conglomerado urbano. Siendo su financiación la reinversión de los fondos obtenidos mediante la venta de parcelas para construcción.

Puerto Madero es una de las diferentes tendencias globalizantes de urbanización que ha visto la RMBA, donde las relaciones entre espacio y producción se materializan en la pugna entre tendencias globalizantes y la puesta en valor de las herencias territoriales, respondiendo a una lógica privada (venta del patrimonio inmobiliario del estado) que recicla en un mismo modelo espacios de actividades obsoletas. (Prévôt Schapira, 2002: 4)

La lógica de esta operación es cubrir los gastos de infraestructura y de viabilización del sitio con la venta de terrenos públicos a desarrolladores para viviendas de lujo y oficinas.

En estas tendencias el rol del estado como acondicionador y promotor de las nuevas necesidades del capital privado, bajo la forma de corporación, se refleja en la puesta en marcha del proyecto, venta del mismo y la respuesta en el acondicionamiento de la infraestructura necesaria para los nuevos ocupantes.

Esto nos hace reflexionar en la necesidad de una intervención en donde puede haber un collage de formas de apropiación y ocupación del territorio que deberían partir del hecho que la costa estuarial debe ser entendida como un territorio de Patrimonio Social Común.

El desafío es plantear esta categoría de análisis a los fines de resignificar el abordaje político para teorizar el espacio y el territorio e intervenir desde una perspectiva de responsabilidad y de aporte al bien público. El aporte desde la concepción del territorio como patrimonio social común posibilita un nuevo replanteo donde se valore la especificidad local, respetando los tiempos y el desarrollo del patrimonio social desde la identidad. Es así como el método Territorii (Bozzano, 2009) para su intervención basado en los aportes de la Inteligencia Territorial, nos permitirá lograr una bajada empírica del marco teórico propuesto para el trabajo, ya que la concepción de los territorios reales, vividos, pensados, legales y posibles, nos permite partir desde la descripción, a la percepción, la explicación, la prescripción y la predicción de lo que puede suceder con estos territorios

⁶ El Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires se transforman en socios igualitarios

Oportunidades de desarrollo de emprendimientos con nuevas claves sistémicas de organización del territorio

Caso 3. Tierra Vacante y Desarrollo Urbano. Estrategias para su Integración en Ciudades Medias. El Caso del Gran La Plata⁷. (J. Frediani)

La reestructuración económica y social que se operó desde la década de los '80 en casi todos los países latinoamericanos trajo aparejada la retirada del Estado, la privatización y la desregulación, permitiendo a los inversores, planificadores y ciudadanos mayores libertades de acción no regulada, que se reflejan en la estructura de las ciudades. Surge así, en el marco del cambio de nuestros países a un nuevo paradigma económico, basado en el neoliberalismo y una fuerte influencia de la globalización, una ciudad caracterizada por la expansión “sin límites” sobre el territorio.

Esta ciudad se caracteriza por la transformación de la organización territorial tanto en su aspecto físico como social, producto de la inacción política, la falta de medidas jurídico-normativas y de procesos de cambio de carácter económico y sociocultural. En esta nueva realidad urbana, las periferias con sus tierras vacantes “constituyen la parte de la ciudad más receptiva a los cambios y transformaciones que van a producirse y más versátil a la hora de adaptarse a las nuevas formas de producir y distribuir” (Dematteis, 1996).

Las transformaciones territoriales que se vienen produciendo en el Gran La Plata, fundamentalmente desde fines de los años '80, han traído aparejada la sustitución de la ciudad tradicional, abierta y continua por una estructura urbana dispersa, desarticulada y socialmente fragmentada. En las ciudades de la región (La Plata, Berisso y Ensenada) el proceso de crecimiento urbano se realiza sin criterios que favorezcan una integración socioterritorial acorde a las características del área y desconociendo la vinculación funcional entre las nuevas localizaciones y la movilidad de la población en el contexto de un desarrollo sustentable. Así, los espacios vacantes se constituyen en un factor de importancia para absorber este crecimiento de manera más eficiente; su integración física y funcional a la ciudad contribuiría a generar una mayor compacidad del tejido, fundamental para el logro de la sustentabilidad urbana. Esta cuestión identifica un foco de trabajo a compartir entre varios actores, liderados por el Estado.

En el proceso de expansión urbana, caracterizado por la heterogeneidad social, de estrategias y de modos de vida, los sectores de bajos y de altos ingresos compiten por los espacios intersticiales vacantes que se encuentran localizados en la periferia de la ciudad. Los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso expansivo se localizan en áreas periféricas de las ciudades atraídos por motivaciones muy distintas, siendo la disponibilidad de espacios vacantes uno de los factores principales de atracción hacia dichas áreas urbanas.

El interés sobre la temática de las tierras vacantes ha llevado al desarrollo de diversos estudios, en función de entender los factores que intervienen en el proceso de producción y gestión de las mismas como así también los problemas para la ciudad que trae aparejada su existencia, y de avanzar en la formulación de políticas urbanas que orienten su utilización o refuncionalización, de modo que estas políticas puedan constituirse en un *instrumento al servicio de los actores territoriales involucrados* (Girardot, 2002).

En este sentido, partiendo del reconocimiento de la dificultad en las gestiones locales tanto para la incorporación de tierras vacantes al proceso de urbanización como para la formulación de políticas de integración de las tierras vacantes y la movilidad, el esfuerzo para superarla debe realizarse *si se considera que el manejo del suelo es la llave para orientar un desarrollo urbano sustentable*. La gestión del desarrollo urbano -entendida como un conjunto de acciones y estrategias para mejorar la gestión del proceso de transformación, fundamentalmente por parte del sector público- deberá compatibilizar en forma eficiente un conjunto de demandas de desarrollo territorial con una oferta público-privada que rentabilice, no solamente el capital, sino que también consiga grados crecientes de calidad de vida urbana (Jordán; Simioni, 2003).

En este marco, guiada por el fuerte interés en las problemáticas territoriales resultantes de la expansión urbana y debido a mi participación desde 2009 en el Equipo de Investigación TAG UNLP- CONICET y Universidades asociadas, y ahora en el Groupe de Recherche International de la

⁷ La problemática de las tierras vacantes al interior de un proceso de crecimiento urbano desarticulado y fragmentado surge como un objeto de investigación a profundizar en las conclusiones de mi Tesis de Doctorado en Geografía (UNLP): Frediani, Julieta (2010). Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.355/te.355.pdf>

International Network of Territorial Intelligence (GDRI-INTI-CNRS)⁸, surge la necesidad de abordar aspectos conceptuales y empíricos de la presente temática desde la perspectiva del entendimiento, la inteligencia y el desarrollo territorial, con la finalidad de aportar al desarrollo sustentable de los territorios.

El objetivo general del trabajo consiste en contribuir al conocimiento teórico-empírico de las tierras vacantes, su relación con la movilidad y las lógicas del desarrollo urbano, tendiente al logro de un desarrollo urbano que favorezca la integración socio-territorial en ciudades medias. Las hipótesis que guían nuestro trabajo postulan que: 1. El uso indiscriminado de las tierras vacantes, sin consideración de la movilidad emergente, profundiza el actual crecimiento socioterritorialmente fragmentado e insustentable, poniendo de manifiesto el predominio de la lógica económica del sector privado sobre la lógica político-institucional en la construcción de la ciudad. 2. La existencia de numerosos terrenos vacantes en el Gran La Plata dificulta la movilidad general de la población, con el consiguiente costo económico y social para la ciudad y sus habitantes. 3. Una gestión del desarrollo urbano que considere integralmente los nuevos usos posibles del suelo de las tierras vacantes del Gran La Plata y los cambios derivados en la movilidad, contribuye a generar un nuevo perfil de la demanda del transporte, mejorando la movilidad general de la población. 4. La utilización y/o refuncionalización de las tierras vacantes del Gran La Plata, *entendida como proyecto de inteligencia territorial*, implica la participación de los distintos actores involucrados, tendiente a la apropiación de dichos territorios como factor favorecedor de la integración socioterritorial.

El establecimiento de diálogos teórico-empíricos entre nuestro objeto de estudio y la Inteligencia Territorial constituye así un intento de poner en práctica a esta última. A partir de los ocho criterios teórico-aplicados de una inteligencia territorial latinoamericana, que constituyen el naciente Método Skypa, consideramos que una *primera modalidad* para establecer dichos diálogos se sustenta en el reconocimiento, selección y aplicación de aquel o aquellos criterios más idóneos para abordar nuestra problemática concreta.

Una *segunda modalidad* de diálogo reside en la estrecha relación existente entre la tierra vacante, entendida como un espacio de oportunidad con un importante potencial social y de uso para las diversas actividades urbanas, y el concepto de territorio en construcción, entendido como un poderoso útil de transformación virtuosa en el quehacer con actores institucionales y actores territoriales en un sinnúmero de proyectos, minúsculos, medianos o mayúsculos. Así, la vacancia de tierra constituye una instancia básica e indispensable para el desarrollo urbano y de los distintos sectores sociales; un uso y/o una reutilización racional y consensuada de estas tierras podría contribuir a recomponer la ciudad en su totalidad, favoreciendo la integración socioterritorial.

Mientras que una *tercera modalidad* de diálogo reside en la utilización de métodos o herramientas útiles basadas en los aportes de la Inteligencia Territorial, tales como el método Territorii (Bozzano, 2009), que permitirían reducir las distancias entre empiria y teoría en los trabajos de investigación. Dado nuestro objeto de estudio, nos interesa particularmente poder utilizar el denominado método Territorii, que se nutre de criterios y conceptos operacionales que permiten discernir entre territorios *reales* (el vacío urbano como un área sin uso resultante de una forma conflictiva de extender el hábitat), de lectura preferentemente descriptiva y naturaleza analítica, territorios *vividos* (el vacío urbano como un área insegura, un área de juegos improvisados, etc.) de fuerte base perceptiva y fenomenológica, territorios *legales* (el vacío urbano como un área susceptible de determinados usos urbanos según lo estipulado por la ordenanza local) de orden prescriptivo, territorios *pensados*, de naturaleza explicativa y sintética, y territorios *posibles* (el vacío urbano como un área de oportunidad para la realización de nuevos proyectos urbanos), de carácter propositivo orientado a la consecución de territorios más equitativos, menos excluyentes, más sustentables y sostenibles. Sin embargo, no se desconoce que la utilización de este método deberá complementarse con otros métodos y técnicas con el objeto de enriquecer el análisis y propuesta de alternativas.

Partiendo de la consideración de que la vacancia de tierra es una instancia básica e indispensable para el desarrollo urbano y de los distintos sectores sociales, un uso y/o una reutilización racional de estas tierras contribuirían a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad, favoreciendo la integración socioterritorial. Frente a esta situación, el suelo y, en particular, las tierras no ocupadas y/o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, enmarcándose las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sustentabilidad (Clichevsky, 2007). Tendiente al logro de dicho fin, consideramos que el abordaje de esta problemática desde el entendimiento y la inteligencia territorial tiene mucho que aportar a un accionar del Estado que se oriente a la gestión eficaz del territorio a

⁸ Promovido por el CNRS Centre National de la Recherche Scientifique de Francia, proyecto 2011-2014

través de la implementación de políticas directas de carácter integral y a generar instrumentos que tiendan a revertir o disminuir los actuales desequilibrios territoriales y las asimetrías sociales. Finalmente, cabe destacar que el principal resultado esperado del presente trabajo es el elaborar, a partir de los criterios del entendimiento e inteligencia territorial, pautas para la formulación de estrategias de integración de las tierras vacantes tendiente al logro de una gestión sustentable del desarrollo urbano en ciudades medias, a través del estudio de caso del Gran La Plata. Partiendo de la consideración que el protagonismo no es político ni científico, sino de los diversos actores territoriales involucrados, la formulación de estas estrategias exige un profundo debate que involucre una acción coordinada de todos los actores (cada uno de ellos con diferentes lógicas, intereses, necesidades y expectativas) en la definición de la ciudad en la que desean para vivir; sólo así seremos capaces no sólo de comprender mejor la *formación* de las tierras vacantes sino fundamentalmente de resolver los problemas actuales y futuros inherentes al *proceso de construcción de las ciudades*.

Caso 4. La formación de sistemas energéticos anticrisis. El caso de la energía eléctrica en la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires. (A. Furlan)

Consideramos aquí la potencial vinculación de una problemática que se ha convertido en signo característico de la época actual - la *crisis energética* - con la perspectiva de la Inteligencia Territorial. Ante todo, conviene explicitar el grado de recursividad existente entre el macrofenómeno de la crisis energética y el desarrollo del capitalismo a escala global: la crisis energética se presenta como un determinante histórico de la forma que asume el capitalismo desde finales del siglo XX, a la vez que la recreación de esas formas emergentes constituyen el marco de acción frente a la crisis de los suministros de energía. Creemos que las nociones económico políticas de crisis que han venido elaborando los teóricos de la llamada «escuela de la regulación» (ligada a los nombres de Michel Aglietta, Robert Boyer, Alain Lipietz y, en menor medida, David Harvey) para explicar de modo más comprensivo los cambios acaecidos desde finales de los sesenta proveen una conceptualización fructífera para retratar con suma fidelidad el movimiento y la síntesis a la que hacemos alusión, quedando la trayectoria del uso social de la energía íntimamente ligado al curso de la historia, lo que presupone una expresión territorial.

Pero ¿qué rasgos específicos pueden reconocerse en esa problemática de la energía? Los resumiremos en cinco puntos. En *primer* lugar, la crisis es consecuencia de haber constatado indicios de agotamiento de la principal fuente energética a nivel mundial, el petróleo, sin haber logrado aún poner en valor un sustituto energético de capacidades similares o superiores a aquél. A diferencia de anteriores transiciones energéticas (de la leña al carbón, del carbón a los hidrocarburos), motivadas por el descubrimiento de fuentes superadoras y por la creación de tecnologías que permitan su aprovechamiento, la actual muestra una pérdida relativa de la participación del petróleo en el consumo energético mundial y un aumento de energías alternativas (atómica, eólica, solar, otras) y de convencionales revalorizadas (carbón). Por lo tanto, la tendencia actual es hacia la diversificación de las matrices energéticas. En *segundo*, la escasez relativa de los recursos energéticos es un factor de extrema importancia en la configuración del escenario geopolítico global, recrudesciendo las tensiones y conflictos y los lazos de dependencia entre naciones y regiones productoras de energía y aquellas que carecen de ella, pero también incentivando las negociaciones y la formación de alianzas estratégicas y los proyectos de integración energética regional. En *tercer* término, la crisis energética está coincidiendo en el tiempo con un altísimo consumo mundial que ha llevado a reclamar un uso racional, eficiente y responsable de la energía que encuentra dos razones básicas: disminuir el consumo por la incapacidad de dar respuesta a la demanda constante y disminuir la producción-consumo por los fuertes impactos ambientales que se vienen registrando desde la segunda mitad del siglo XX (contaminación atmosférica, inundaciones por instalación de represas hidroeléctricas, derrames de petróleo, desastres nucleares, relación directa con el cambio climático, etc.). *Cuarto*, la profundidad del proceso de privatización y mercantilización de la energía que se llevó a cabo en ciertos países (y el nuestro es un amargo ejemplo) agrega un factor de complejidad a la planificación del desarrollo de los sistemas energéticos, en tanto la idea de “interés general” que envuelve al sector de la energía se confronta con la concreción de los intereses empresariales que el propio marco institucional legitima. Así, el desarrollo energético -manifestación sectorial del desarrollo territorial- se vuelve dependiente, al menos en parte, de la conservación de la rentabilidad de las empresas que componen el sector. En Argentina, producido el cambio estructural de 2002, que desmanteló un esquema económico que permitía extraer rentas extraordinarias en la explotación energética, sobrevino la parálisis de crecimiento en determinados subsectores; luego, el riesgo de desabastecimiento interno. Por *último*, el clima de incertidumbre que abunda en el universo de la energía, justificado por el decrecimiento de las probabilidades de éxito al realizarse actividades de

exploración de hidrocarburos y el relativamente lento desarrollo tecnológico vinculado a la explotación de energías alternativas, coloca a las inversiones del sector en una posición de alto riesgo, lo que dificulta el acceso al crédito para la realización de actividades prospectivas y restringe las posibilidades de innovar en el área de generación de energía. A su vez, la escasa promoción de apuestas tecnológicas innovadoras vinculadas al desarrollo de alternativas todavía no ha generado una masa considerable de empresas dedicadas a la construcción de equipamiento específico. Por este motivo, la capacidad de producción de ciertos objetos técnicos tiende a saturarse con facilidad. Esto contribuye a la repetición de soluciones tecnológicas que, si bien hoy ofrecen mayor seguridad, confiabilidad y disponibilidad, también demoran la adopción de estrategias y modelos de energización anticrisis.

El proceso de crisis/transición energética global se está concretando con velocidades y manifestaciones diversas en los múltiples territorios y lugares del planeta. Desde ya, la cristalización de los acontecimientos no se evade de las estructuras de poder preexistentes a cada escala. No obstante, a través del efecto combinado de los hechos que han venido produciéndose pueden reconocerse tendencias más o menos comunes a la totalidad de los espacios geográficos, que, conforme el objetivo del presente trabajo, intentaremos cotejar con las acciones efectivas y potenciales del Estado en un caso concreto, el de la energía eléctrica en la costa atlántica bonaerense, y la posibilidad de cruzamiento con la perspectiva de la Inteligencia Territorial.

En el sector eléctrico, la diversificación de las matrices está asociada a una valorización de recursos energéticos alternativos, como el viento y la luz solar, que se caracterizan por su alta dispersión territorial. Esto marca una diferencia sustancial respecto de la tradicional conformación de los sistemas energéticos, que funcionan en base a fuentes de energía espacialmente concentradas. Por lo tanto, se pasa de una configuración geográfica de los sistemas energéticos, organizada en base a emplazamientos puntuales de emprendimientos, a otra que anexa a tales localizaciones los entornos locales y/o regionales en función de la valoración productiva de los recursos energéticos que presenta el territorio. Ahora bien, exceptuando la atómica, las llamadas energías alternativas, las más de las veces, no son utilizadas como fuente central, sino como porción complementaria del abastecimiento (por ejemplo, electricidad generada a partir de energía eólica y entregada a la red como complemento de la generación termoeléctrica). Estas limitantes estructurales conllevan un aprovechamiento básicamente local de los recursos alternativos, en asentamientos humanos con una baja o moderada demanda de energía y dotados de suelo disponible para instalar la infraestructura requerida por cada proyecto.

Los sistemas energéticos concentrados se asocian a modelo de gestión centralizada. Para concretar una transición hacia sistemas energéticos integrales - es decir, la construcción de sistemas que valoricen y activen los llamados recursos alternativos susceptibles de ser utilizados en la generación eléctrica en el marco de criterios de aceptabilidad ambiental - se requiere una transformación de las estructuras de gestión que admita la descentralización de responsabilidades y funciones a los territorios locales, la creación de organismos locales específicos, la rearticulación de los niveles estatales y la participación coordinada de actores estratégicos (universidades, por ejemplo) en determinadas tareas.

La costa atlántica bonaerense es un espacio que presenta un déficit de infraestructura energética y sufre problemas crónicos de abastecimiento, sobre todo en la temporada estival, cuando la afluencia turística impulsa un muy marcado aumento estacional del consumo eléctrico. Los emprendimientos basados en energización alternativa (solar, eólica, biocombustibles) actualmente muestran un carácter experimental. Pero diversos estudios técnico-económicos de prefactibilidad confirman que la microrregión posee un potencial energético - principalmente eólico - que podría aprovecharse en buena medida. Al momento, sólo existen molinos para generación eléctrica en la denominada "barrera austral" de la costa atlántica (al sur de Necochea), donde se ubican pequeñas localidades de base rural en las que el turismo representan un ingreso complementario y donde la carencia de infraestructura es más grave. Y cabe destacar que los proyectos concretados no surgieron como resultado de una política pública de energización alternativa, sino a partir de iniciativas particulares de actores locales. Los proyectos que actualmente se encuentran en etapa de evaluación han sido elaborados, generalmente, por cooperativas eléctricas (pequeñas distribuidoras municipales) que buscan alivianar y/o liberarse de los costos de la compra de energía en el mercado eléctrico y/o a la distribuidora provincial. Por otra parte, la vocación integracionista y relacional de esta transformación también implica una apertura recíproca de otros sectores y sistemas técnicos. En distintos puntos de la costa atlántica se están llevando a cabo experiencias de generación de energía a partir del reciclaje de residuos. Estas prácticas están cargadas de un alto valor educacional y, de hecho, las escuelas están siendo escenarios de su realización.

La formación de sistemas energéticos anticrisis, constituidos en base a los principios reseñados, representa una de las soluciones a implementar frente a una problemática contemporánea que se está agudizando gradualmente. Creemos que la perspectiva de la Inteligencia Territorial puede contribuir a la construcción, fortalecimiento y consolidación de las condiciones territoriales necesarias para iniciar la transformación del uso social de la energía. En este sentido, y en todas las cuestiones vinculadas a los servicios de infraestructura, se vuelve ineludible la presencia del estado como actor estratégico, pero no único actor. Cambios profundos requieren participación y compromiso político de diversos actores concurrentes para instalar la necesidad de actuar frente a la crisis *en y desde el interior del sujeto colectivo* y promover la unificación y acrecentar la potencia de las acciones transformadoras.

Los métodos de la IT en acción, integrando actores

Caso 5. Ordenamiento del territorio con IT. El caso del código de ordenamiento urbano y territorial de Colón, Buenos Aires (G. Cirio)

El caso seleccionado se refiere a un proyecto de investigación e intervención territorial cuyo objeto fue la elaboración de un código de ordenamiento urbano y territorial para el Partido de Colón, provincia de Buenos Aires, Argentina.⁹ Se trata de un municipio ubicado en el sector noroeste de la región pampeana bonaerense que cuenta actualmente con un estimado de 25.000 habitantes (23.179 habitantes. INDEC 2001). El proceso se inició como una demanda de parte del Estado municipal a un equipo de profesionales de diversas disciplinas planteando la problemática de una necesidad concreta: poder planificar a futuro el territorio de un municipio enmarcado en un proceso de crecimiento económico y demográfico, y desarrollar un instrumento de gestión útil a esos fines. El principal problema a resolver, entonces, fue la ausencia de un modelo de desarrollo del territorio que se manifiesta en Colón a través de un crecimiento extendido y fragmentado del área urbana, con conflictos derivados de la incorrecta localización de las actividades, la segregación espacial, la falta de perfiles futuros consensuados entre los ciudadanos colonenses, las incompatibilidades entre usos del suelo contiguos, y otros. Ante esta demanda, la respuesta del equipo de profesionales consistió en poner en práctica un abordaje teórico metodológico orientado por los principios de la IT. En ese sentido, la primer reflexión al interior del equipo co-construida con los representantes del estado municipal de Colón fue la de establecer qué herramientas metodológicas se pondrían en práctica. Como resultado se estableció en primera instancia la pertinencia de trabajar con el **método Skypa**¹⁰ (Bozzano, 2011), con el objeto de conformar un equipo de trabajo representativo de todos los actores, lógicas e intereses, y así iniciar un proceso participativo orientado a definir objetivos y establecer prioridades. De esta manera, con la participación de técnicos y profesionales del municipio, profesionales de diversas ciencias sociales del equipo contratado (arquitectos, geógrafos, comunicadores sociales, especialistas en ambiente y ordenamiento territorial, entre otros), vecinos de Colón con amplio conocimiento del territorio y empresarios de la localidad se inició el camino del Entendimiento Territorial de Colón desde la **perspectiva EIDT** (Bozzano-Karol, 2009). Los resultados del trabajo de equipo conformado bajo el método Skypa dieron lugar al establecimiento consensuado de objetivos prioritarios: 1) Estudiar, conocer y entender la totalidad del territorio de Colón definiendo **lugares** en la micro-escala según criterios precisos. 2) Planificar y concretar la **participación** de actores territoriales en cuatro etapas organizadas en comisiones de trabajo (ciudadana, técnica, político-institucional, empresaria) y sentar las bases para la continuidad del proceso participativo. 3) Reconocer los **territorios posibles** más deseables para sus habitantes y más sustentables en el tiempo. 4) Desarrollar un **instrumento de gestión** (el código y la cartografía asociada) útiles para los ciudadanos, los inversores, los técnicos y el estado municipal.

En relación a los objetivos 1 y 3, orientados al entendimiento e inteligencia territorial, el equipo de trabajo decidió hacer uso de los métodos **Territorii** (Bozzano, 2009) y **Stlocus** (Bozzano-Resa, 2007/2009), desarrollos metodológicos propios de la IT. Ambos métodos, trabajados conjuntamente, permiten obtener un diagnóstico participativo mediante la combinación de técnicas cuantitativas, cualitativas y espaciales. De esta manera fueron determinados en sus características esenciales los

⁹ En la elaboración del anteproyecto de ordenamiento territorial y usos del suelo de Colón participaron: Bozzano, H.; Resa S. (coordinadores); Jurado, A.; Cirio, G.; Grassi, L.; Lopez Osornio, M.; Botana, M. y equipo técnico municipal.

¹⁰ No es objetivo de este trabajo exponer los fundamentos de los métodos mencionados, sino reflexionar en torno a su aplicación. Se invita al lector a profundizar en los principios de estos métodos consultando la bibliografía específica citada en este artículo, así como también visitando www.equipotag.blogspot.com

territorios *reales*, *vividos*, *legales*, *pensados* y *posibles* del partido, siendo espacializados y cartografiados de modo preciso en la micro escala a través del concepto de *Lugar*, concebido como patrón de ocupación y apropiación territorial.

Como resultado, en breve resumen, fueron obtenidos cinco tipos de territorios del municipio de Colón, que rescatan de manera dialéctica múltiples cruces entre lo real, lo percibido y lo pensado, sobre tres tipos de territorialidades: urbana, periurbana y rural. Las vocaciones dominantes detectadas han sido la residencial, comercial, y agroindustrial, mientras que la identificación de racionalidades, procesos, tendencias y actores se refiere a tendencias de valorización, vulnerabilidad, accesibilidad, que se establecen en torno a diferentes procesos (sinérgicos o conflictivos) compuestos por múltiples tensiones entre ciudadanos, empresarios, técnicos y el estado municipal.

El resultado del proceso de entendimiento del territorio colonense arrojó la definición de 36 *lugares* o *patrones de ocupación y apropiación territorial* de los cuales 13 son urbanos, 13 son periurbanos y 10 son rurales, cada uno de los cuales se definen por la presencia o ausencia de 29 variables en tres niveles cualitativos de importancia, sistematizados en una matriz.

En relación a los objetivos planteados en el proyecto expuesto, fueron considerados con especial atención los territorios legales, evaluando, entre otros elementos, el grado de correlación entre lo que se prescribe (ordenanza Municipal de Colón 252/1979 y 1069/89 de adecuación a la Ley Provincial 8912/1977 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo), y lo que se observa y se percibe. Los territorios *reales* - estudiados mediante técnicas de relevamiento de campo de usos del suelo e interpretación de imágenes satelitarias de alta resolución - y los territorios *vividos* - estudiados mediante técnicas de taller, entrevistas semiestructuradas, encuestas Dephi y *mapas mentales* (Lynch, K.; 1960) - son correlacionados con los territorios *legales* con el objeto de poder avanzar en la co-construcción de territorios posibles bajo la lógica de la IT. En este sentido, fueron detectados importantes niveles de divergencia entre lo que la norma prescribe, lo que el territorio real muestra como ocupaciones de hecho, y lo que perciben los diferentes sectores de la sociedad colonense. De esta manera, la falta de actualización normativa constituye en muchos casos un obstáculo para el desarrollo territorial del partido o de sectores determinados. Como resultado, se genera una situación de gran vulnerabilidad *de la gestión del Estado* frente a la carencia de instrumentos que le permitan enfrentar las presiones de los diferentes actores sociales. Ante esta situación y reconociendo los elementos rescatados en el proceso de investigación, se intentó integrar lo real, lo vivido y lo pensado en función de ofrecer alternativas territoriales que, reconociendo tendencias y lógicas del presente, se proyecten al futuro en busca de generar territorios más equitativos, menos excluyentes, más sustentables y sostenibles, mediante mecanismos de gestión y participación que, instrumentados por el Estado local, garanticen la incorporación activa y efectiva de todos los actores.

Para el caso de Colón, estos territorios posibles se materializan en una propuesta de Zonificación Urbana, Complementaria y Rural, que forma parte de un Anteproyecto de Ordenamiento Urbano y Territorial que consta de 481 artículos específicos, más un apartado en el que se establecen objetivos, desafíos y estrategias. Dichas cuestiones se sintetizan con la elaboración de un conjunto de documentos cartográficos de síntesis, elaborado bajo los principios del **método Portulano** (Bozzano, 2009) que muestran el modelo propuesto para la totalidad del partido, la zonificación según las pautas del anteproyecto de ordenamiento territorial propuesto, estrategias de desarrollo, y otros elementos.

En relación con el objetivo número 2, el proceso participativo implementado durante todo el proceso de investigación, implicó la organización y presentación de distintas comisiones y el desarrollo de una primera reunión general para indagar sobre las primeras percepciones orientadas a establecer y dar cuenta de las fortalezas, los conflictos, los intereses y las visiones de futuro *en torno a la normativa de ordenamiento territorial*. A partir de ese momento cobró vigor otra etapa, donde la gestión participativa tuvo un rol fundamental: se trató de poner en diálogo el diagnóstico urbano y territorial, producido por los profesionales del equipo de trabajo con distintos actores representativos del municipio de Colón. Además del trabajo previsto en las comisiones, se llevaron a cabo algunas encuestas y entrevistas individuales y/o grupales, con el propósito de enriquecer y ahondar en los procesos de reflexión, partiendo no ya de las impresiones que los actores tienen y fueron construyendo en su recorrido, sino a partir del Informe de Avance elaborado por el equipo multidisciplinario. Una tercera fase fue el espacio formal en el que se entabló el diálogo organizado en círculos concéntricos de reflexión desde donde todas las visiones individuales encontraron su espacio en las comisiones que los representaron y, luego, en el conjunto de los grupos. Se concluyó con un Informe Final donde se explicitó la construcción definitiva del proyecto y la construcción colectiva de una propuesta legitimada. La siguiente fase fue el momento de devolución del material elaborado por los profesionales en forma de una propuesta normativa posible. Es la etapa donde a partir de los trabajos anteriores (diagnóstico territorial, entrevistas, encuestas, talleres, etc.) se realizó un primer

proyecto de normativa de ordenanza urbana y territorial para poder ser trabajada y validada con el conjunto de los actores que intervienen en el proceso. La etapa final consistió en la presentación del proyecto desarrollado sobre el consenso alcanzado en fases anteriores con la participación de todos los actores, presentando tanto el resultado como el recorrido realizado.

En relación al objetivo 4, y a partir de lo expuesto, es posible proponer que a partir de la demanda de un actor específico - en este caso el Estado representado por el municipio de Colon - es posible aplicar metodologías y herramientas específicas que con rigurosidad científica y desde el enfoque de la IT incorporen la lógica de todos los actores sociales, aún reconociendo sus diferenciales en torno a sus capacidades de intervención y transformación del territorio. De esta manera, es posible ofrecer elementos para la gestión, intervención y transformación del territorio al Estado, pasando de un entendimiento profundo e íntegro del territorio según lo prescripto, lo percibido, y lo real, a un proyecto de intervención que, incorporando a todos los actores, se oriente hacia la consecución de territorios más inteligentes, más equitativos y sustentables.

Tercera parte: Conclusiones y reflexiones finales.

A partir del análisis de los cinco casos precedentes, seleccionados en función de ofrecer al lector reflexiones en torno a aplicaciones variadas y ricas de la IT en objetos de investigación e intervención territorial, pueden ser esbozadas algunas reflexiones finales:

Los casos expuestos muestran una amplia diversidad de escalas territoriales de actuación. En este sentido, se analizan alcances diversos en relación a unidades territoriales diferenciadas: un área de microescala en una ciudad, el territorio de un municipio, un área costera interjurisdiccional, una metropolización compleja, y una gran región multiprovincial. En este sentido, puede plantearse que la IT puede aportar un abordaje teórico - empírico, mediante conceptos, métodos y técnicas que ofrecen respuestas útiles para el trabajo con objetos de investigación, intervención y transformación a las más diversas escalas territoriales (micro, meso, macro) y con diferentes unidades territoriales (barrio, municipio, metrópolis, provincia, etc.)

Uno de los principales aprendizajes de las experiencias expuestas es que es necesario y posible articular el entendimiento del territorio y la participación interactiva de todos los actores territoriales para producir propuestas de territorios posibles que articulen territorios reales, vividos, pensados y proyectados. Los casos desarrollados permiten aventurar que en la medida que las articulaciones entre los distintos actores son más fluidas y profundas (lo que suele requerir transformaciones importantes al interior de cada uno de ellos), los territorios que se construyen y transforman resultan más equitativos y sustentables. No obstante, los mismos no estarán exentos de tensiones constantes. Las lógicas contrapuestas, y las relaciones de poder en juego sobre el territorio, hacen de este un escenario en constante deconstrucción y re-construcción dialéctica.

En este sentido, la IT puede conformar un enfoque integrador que, sin desconocer los conflictos inherentes al territorio, procure establecer mecanismos de negociación haciendo partícipes a todos los actores sociales - cada uno desde su identidad y especificidad - en la construcción de escenarios territoriales alternativos. De esta manera, la IT ofrece mecanismos y herramientas interesantes con gran potencialidad para construir una manera de trabajar en la transformación del territorio con mecanismos de participación permanentes que contribuyan a la sustentabilidad institucional y ciudadana en el tiempo.

El conocimiento, el entendimiento y la apropiación del proyecto por parte de los diferentes actores involucrados en una problemática territorial, así como su participación activa desde las instancias de gestación del proyecto hasta su aplicación como instrumento de gestión son determinantes cruciales para incrementar significativamente el potencial de eficacia de la intervención y el control de la transformación producida en el territorio.

Es necesario destacar también, que a pesar del gran potencial ya comprobado de la IT para abordar una multiplicidad de casos de diferente naturaleza, el enfoque no supone una construcción metodológica acabada y de aplicación lineal, a modo de receta. Por el contrario, es necesario desentrañar los requerimientos específicos del objeto a abordar, analizando la pertinencia de cada uno de los posibles aportes de la IT para obtener, de esta manera, una combinación de elementos conceptuales y metodológicos que incrementen la capacidad de los actores para el análisis y la intervención efectiva y sustentable en el territorio.

Matriz de síntesis

| Caso | Actores del Estado | Otros actores | Tema dominante | Aporte de la IT |
|--|---|--|--|---|
| 1) La pobreza en el Norte Grande Argentino y la IT. | Gobiernos nacional, provincial, municipal y comunal, involucrando diferentes dependencias involucradas en la temática | Organizaciones no gubernamentales; Entidades intermedias; comunidades indígenas; Asociaciones barriales | La desigualdad territorial como determinante de las condiciones de pobreza | Enfoque conceptual para erradicar y/o mitigar las desigualdades territoriales históricas existentes en el NGA |
| 2) Espacios costeros de la década de los 90. el caso de Puerto Madero | Gobierno Nacional y gobierno municipal | Grupos constructores nacionales e internacionales. Transnacionales relacionadas a los servicios | Transformaciones territoriales por políticas neoliberales | Métodos, técnicas y herramientas basadas en los aportes de la inteligencia territorial: territori |
| 3) Tierra Vacante y Desarrollo Urbano. Estrategias para su Integración en Ciudades Medias. El Caso del Gran La Plata | Funcionarios públicos Municipales de La Plata, Berisso y/o Ensenada, Provincia de Buenos Aires. (PBA) Delegados municipales del Partido de La Plata, Dirección General de Tierras y Viviendas del Municipio de La Plata, y homólogos de los otros dos municipios de la Región. Funcionarios públicos de PBA: DOUT - Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial; Subsecretaría de Asuntos Municipales. Profesionales y técnicos de la administración pública municipal y provincial. | Investigadores y académicos sobre la temática urbano-territorial Representantes del sector inmobiliario - agentes inmobiliarios y comercializadores de emprendimientos residenciales. Vecinos de áreas periféricas de los Municipios de la Microrregión del GLP afectados por la presencia de terrenos vacantes. | La planificación urbano-territorial: orientada al logro de un desarrollo urbano sustentable. | Métodos, técnicas y herramientas basadas en los aportes de la Inteligencia Territorial: Skypa y Territorii. Sistemas de Información geográfica. Mecanismos participativos tendientes a la definición conjunta y consensuada de propuestas o estrategias de integración de la tierra vacante |
| 4) La formación de sistemas energéticos anticrisis. El caso de la energía eléctrica en la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires. | Secretaría de Energía de la Nación. Dirección Provincial de Energía de Buenos Aires. Dependencias específicas de municipios de la microrregión. | Empresas del sector eléctrico (generadoras, transportistas y distribuidoras) e Universidades e institutos de investigación, extensión y desarrollo locales. Instituciones educativas. Organizaciones sociales de base. | Solución integral a los problemas de abastecimiento eléctrico mediante la aplicación de un modelo innovador de gestión territorial y energética. | Aplicación de la Perspectiva EIDT (Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territoriales). Mecanismos de articulación de actores con intereses divergentes. Definición conjunta, seguimiento y evaluación de proyectos y acciones transformadoras en el territorio. |
| 5) Ordenamiento del territorio con IT. El caso del código de ordenamiento urbano y territorial de Colón, Bs. As | Intendencia Municipal de Colón, Provincia de Buenos Aires (PBA). DOUT Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la PBA. Subsecretaría de Asuntos Municipales de la PBA. Comisión política: representantes políticos oficialistas y de oposición. | Actores de la ciudadanía: comisión de vecinos del empresariado: comisión de empresarios de Colón. Actores científico – técnicos: equipo técnico del municipio. Equipo de profesionales de cooperativa Territorium. Profesionales con incumbencia en el territorio (colegio de arquitectos, martilleros, etc) | El ordenamiento territorial y urbano como herramienta de gestión y planificación orientada al desarrollo de un municipio. | Métodos, técnicas y herramientas: Skypa, Territorii, Stlocus y Portulano. Sistemas de Información geográfica. Mecanismos participativos durante todo el proceso. Co construcción de los problemas y las soluciones. Mecanismos de garantía para la continuidad del proceso participativo. |

Referencias bibliográficas:

- Bozzano, H. (2009) Cartography: The Portulano method. Clear and legible maps that justify working with maps. En International Conference of Territorial Intelligence ENTI Salerno 2009
- Bozzano, H. (2009). Territorios posibles. Procesos, Lugares y actores. Editorial Lumier.
- Bozzano, H. (2011). "Primeros diálogos entre el enfoque SIAL y la Inteligencia Territorial: Criterios Científicos para Concretar Proyectos. El caso del Observatorio OIDeTe en Lavalleja, Uruguay. V Seminario SIAL, La Plata.
- Bozzano H. y equipo (2011) Informe semestral *Transporte Ordenamiento y desarrollo Territorial de la Provincia de Entre Ríos*. Convenio de colaboración entre la Secretaria de Planeamiento e Infraestructura de la provincia de Entre Ríos y la Universidad Nacional de la Plata. UNLP No de expediente: 100-1274/09. Marzo 2011.
- Bozzano, H. Karol J. (2009) EIDT - Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territoriales. Una perspectiva metodológica de investigación e intervención. En libro Territorialidades, Serie "Mano-Vuelta". Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores

Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana (IISES-UV), los Cuerpos Académicos Complexus y CTS+i, la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) y la Red Iberoamericana de Postgrados sobre Políticas y Estudios Territoriales (RIPPET) En prensa.

- Bozzano, H. y Resa, S. (2007), El lugar: Criterios teórico-metodológicos para su definición. Aplicación a General Belgrano, Buenos Aires. La Plata(Inédito)
- Bozzano, H. y Resa, S. (2009). Places: The Stlocus method. Its usefulness in diverse intervention projects. En International Conference of Territorial Intelligence ENTI Salerno 2009.
- Bolsi, A. y P. Paolasso (2009a). Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino. PNUD-CONICET-UNT. San Miguel de Tucumán
- Bolsi, A. y P. Paolasso (2009b). "La pobreza entre los argentinos del Norte Grande". Ciencia Hoy, 111: 8-17.
- Brú, J. (1997) Medio ambiente, poder y espectáculo. Gestión ambiental y vida cotidiana. Antrazyt.
- Carut, C. (2007) LOS PROCESOS DE METROPOLIZACIÓN DE LOS '90 EN LA CONFORMACIÓN DE LOS ESPACIOS COSTEROS El caso de Puerto Madero. En: Primer congreso de Universidades Nacionales. 2007. río cuarto.
- Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. EURE (santiago). [online] Dec. 1999, Vol. 25, no. 76, p. 5-27. Available from World Wide Web:< http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0250-71611999007600001&Ing=en&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.
- Cirio, G. (2009) Territorial understanding: Application of the TERRITORII method. Case study of the territorial and urban planning code. Colón, Buenos Aires, Argentina. En International Conference of Territorial Intelligence ENTI Salerno 2009.
- Clichevsky, N. (2007). "La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización", en Cuaderno Urbano N°6, pp.195-220, Resistencia, Argentina.
- Coraggio, J.L., Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina. Ediciones Ciudad, Quito, 1987
- Dematteis, G. (1996). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". En: Revista Urbanitats, N° 4, 1996. Disponible en: <http://www-cpsv.upc.es/CITIC/documents/dematteis.pdf>
- González, S. y Natenzon, C. (1995)"Área Metropolitana de Buenos Aires. Definición y Definiciones" (Documento de trabajo 4/95 – PIRNA)
- Harvey, D. (2004). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu editores.
- Jordán, R.; Simioni, D., (2003) (Compiladores). "Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lefevre, H. (1974) La production de l'espace. Anthropos, París.
- Leff, E. (1994) (comp) Ciencias Sociales y formación ambiental. Barcelona. Editorial Gedisa.
- Lynch, K. (1976) La imagen de la ciudad, Buenos Aires, Infinito
- Maldonado, G y Cóccaro, J. C (1998) Teorizar para representar y representamos para intervenir. En: X Jornadas Cuyanas de Geografía. La geografía frente a la necesidad de integrar territorio y voluntades. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- Massey, D. (2005) La filosofía y la política de la especialidad: algunas consideraciones. En: Arfuch, Leonor (compiladora) (2005) Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Municipalidad de Colon (2008) Anteproyecto de ordenamiento territorial y usos del suelo. Municipio de Colón, Buenos Aires. Convenio Municipalidad-Cooperativa de Profesionales Territorium. H.Bozzano, S.Resa y equipo, La Plata(inédito)
- Nel, Lo, O. (1998) Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En: Monclús, Javier (ed) (1998) La ciudad dispersa. Centre de cultura contemporanea de Barcelona.
- Prevot Schapira, M-F.(2002) Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades. EURE (Santiago), [online]. dic. 2002, vol.28, no.85 [citado 28 Septiembre 2006], p.31-50. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50250-71612002008500003&Ing=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.
- Santos, M. (2000), La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.