

Diego Martínez Godoy
Coordinador

RELACIONES Y TENSIONES ENTRE LO URBANO Y LO RURAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

RELACIONES Y TENSIONES ENTRE LO URBANO Y LO RURAL

© *Diego Martínez Godoy / Coordinador*

Serie Territorios en Debatez N° 4

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador
Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:
Edición y corrección:
Diseño, diagramación e impresión:

Francisco Enríquez Bermeo
Mauricio Alvarado-Dávila
Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-469-8

Depósito legal: 005982

Derechos de autor: 052177

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural / coordinado por Diego Martínez Godoy. Quito : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017
176 páginas : cuadros, gráficos, tablas. - (Serie Territorios en Debate ; 4)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9942-09-469-8

DESARROLLO URBANO ; DESARROLLO RURAL ; DESARROLLO LOCAL ;
ECONOMÍA ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; PLANIFICACIÓN URBANA ; HISTORIA ;
DEMOGRAFÍA ; MIGRACIÓN INTERNA ; CIENCIAS SOCIALES ; ECUADOR

307.1416 - CDD

Índice

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Articulaciones urbano-rurales y desarrollo territorial: Retos para los gobiernos locales de América Latina y Ecuador	
<i>Diego Martínez Godoy</i>	13
Repensar los gobiernos autónomos para lograr la descentralización y una mejor articulación urbano-rural	
<i>María Cecilia Alvarado Carrión</i>	41
Desigualdades y formas de gobierno en las articulaciones urbano-rurales	
<i>Cristina Cielo</i>	75
Reconsiderar los vínculos campo-ciudad en los territorios	
<i>Luciano Martínez Valle</i>	101
Entre lo rural y lo urbano, una agenda para la acción	
<i>Andrea Claudia Catenazzi</i>	119
Nuevas espacialidades urbano-rurales en el DMQ: de la producción ancestral del espacio a la ruralidad contemporánea	
<i>María Susana Grijalva / María Soledad Salazar</i>	139
Una visión esquizofrénica del territorio	
<i>Edwin Miño Arcos</i>	163

Entre lo rural y lo urbano, una agenda para la acción

Andrea Claudia Catenazzi

Introducción

El debate sobre cómo interpretar la dinámica de las relaciones entre el campo y la ciudad ha atravesado el pensamiento latinoamericano con una intensa producción desde los años cincuenta. A lo largo de esa trayectoria, las ideas se han desplazado desde una visión dicotómica entre lo rural y lo urbano hasta su desvanecimiento como clave para interpretar las transformaciones territoriales recientes. En los últimos años, la incorporación de nociones como «nueva ruralidad» o «rururbano» dio lugar a un nuevo léxico que ha intentado captar una serie de fenómenos caracterizados por cambios en las relaciones de interdependencia y la incertidumbre respecto de los efectos sociales y económicos de esta dinámica territorial.

De diversas maneras, esta problemática ha vuelto a colocar el territorio bajo la mirada atenta de decisores políticos y técnicos. Los vaivenes de la vinculación entre territorio y política pública actualizan el interés por incorporar la complejidad de los problemas, tal como se dan en la «realidad». Tal vez, estas oscilaciones sean el resultado de los esfuerzos por atenuar las especializaciones y hasta cierto aislamiento con

que cada profesión ha afrontado los fenómenos territoriales. De hecho, los movimientos de campesinos y pueblos originarios junto con las organizaciones que luchan por un hábitat digno son los que han llamado la atención sobre nuevos reclamos que tienen un fuerte anclaje territorial. Así, las demandas sociales en estos territorios emergentes situados en los bordes de las ciudades interpelan a un modelo clásico de políticas públicas que, en general, ha combinado políticas sectoriales con una centralización en el proceso de toma de decisiones.

En las últimas décadas, la incorporación de cuestiones territorializadas al diseño de las políticas públicas ha sido una estrategia que ha tomado impulso en la región. Se trata de iniciativas impulsadas tanto desde arriba, por algunas políticas sociales de nivel nacional, como desde abajo, por gobiernos subnacionales (provinciales o municipales), en especial aquellos que han sostenido y profundizado procesos de descentralización. El interés por incorporar las nuevas relaciones entre lo rural y lo urbano se inscribe en este proceso, y la preocupación no es sólo sobre cómo ampliar la agenda de gobierno, sino especialmente acerca de cómo implementarla.

La diversidad de las transformaciones en las relaciones entre el campo y la ciudad invitan a reflexionar sobre cómo ha variado el crecimiento de la población rural y la urbana en América Latina. En los últimos 30 años, la población urbana ha pasado del 64% al 80%, representando en la actualidad la región más urbanizada del planeta. Más allá de la discusión sobre los criterios de clasificación de población urbana y rural, que retomaremos más adelante, la intensidad del proceso de urbanización vuelve cada vez más difícil adoptar una clara distinción, pues la interdependencia entre ambas poblaciones ha tendido a incrementarse y diversificarse.

La magnitud del proceso de urbanización tuvo eco en la Nueva Agenda Urbana, resultado de los debates desarrollados en torno a la cumbre de UN Hábitat III, realizada en Quito (17-20 de octubre 2016). Los acuerdos sobre los principales problemas para garantizar el acceso universal a un hábitat digno mostraron un especial énfasis en la cues-

tión urbana, valorada como «una de las tendencias transformadoras del siglo XXI». Esta afirmación, presentada la mayoría de las veces de manera acrítica y sin historia, tuvo como contraparte las intensas discusiones que, simultáneamente, se organizaron desde Hábitat 3 alternativo. Aquí, los acuerdos expresaron la necesidad de interpretar y evaluar en términos conceptuales y políticos el sentido de esas transformaciones en las últimas décadas.

En el marco de este debate, el presente trabajo se plantea un doble objetivo. Por un lado, recoge la relevancia de poner en común nuestros puntos de vista para interpretar el devenir de las interacciones entre lo urbano y lo rural en clave latinoamericana. Por otro lado, propone construir una agenda para la acción que mejore la utilidad técnica y política de algunos instrumentos y dispositivos de gestión territorial para captar y dar respuesta a los principales desafíos derivados las recientes transformaciones rurales y urbanas. En ese sentido, el trabajo también es una reflexión sobre la relación entre territorio y políticas públicas. En particular, intenta contribuir a una reflexión sobre las capacidades para orientar un desarrollo territorial inclusivo y sostenible de la acción pública local, entendida como un proceso de decisiones complejo que no es sólo de los gobiernos, sino también de la diversidad de movimientos sociales y de los actores económicos (empresas y los propietarios de la tierra).

Para desarrollar estos objetivos, el trabajo se organiza en tres partes. En una primera parte, se reconstruye un itinerario latinoamericano sobre las interacciones entre lo rural y lo urbano mediante la presentación de algunos ejes del debate actual. En una segunda parte, se caracterizan los rasgos más significativos de la urbanización argentina. La Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno: nación, provincias y municipios. Por diferentes razones, y a pesar del temprano proceso de urbanización, el ordenamiento territorial nunca fue contemplado en la legislación nacional y sólo tres casos en el nivel provincial. Para profundizar en este último aspecto, se presentan los principales actores y los procesos que permiten comprender el lugar que ocupan las relaciones entre lo rural y lo urbano en las políticas territoriales. Por úl-

timo, se propone una agenda para la acción a partir de tres dispositivos de gestión territorial que se proponen dar respuestas particulares y, a la vez, convergentes a los principales desafíos de las interacciones entre lo rural y lo urbano.

Un nuevo léxico sobre las interacciones entre lo urbano y lo rural

Desde hace varios años se plantea un intenso debate para superar la dicotomía rural-urbano y comprender la magnitud y las nuevas dimensiones de los cambios que se ponen en juego entre el campo y la ciudad. Cabe aclarar que el acento puesto en las interrelaciones no significa dejar de lado que tanto el espacio rural como el urbano tienen características y conflictividades específicas y diferenciadas entre sí. Por el contrario, estas particularidades son el punto de partida de este apartado, que se propone abordar el proceso de mutua transformación alrededor de tres ejes del debate: la revisión de la noción de territorio, la incorporación de nuevas nociones y la vinculación con los estilos de desarrollo.

Un primer eje del debate coloca la noción de territorio en el centro de las reflexiones. Varios autores coinciden en la dificultad y, al mismo tiempo, la relevancia de revisar esta noción utilizada en diversas disciplinas. La perspectiva convencional sobre el territorio se enfoca en las tradicionales relaciones de contigüidad de las ciudades con su entorno y de los espacios rurales con la ciudad de referencia. No obstante, es posible desarrollar una lectura alternativa, relacional de las ciudades y los espacios rurales que incluya las articulaciones a distancia, los flujos y redes de intercambio (Dupuy, 2001; Offner, 2000; Amin, 2005). De esta premisa inicial se desprende la relevancia de la función de las redes técnicas (transporte, agua, telecomunicaciones) como enlace e interdependencia entre diversos territorios, a través de la cual se manifiesta una trama compleja de relaciones del poder que aumentan o reducen las distancias materiales y simbólicas (Catenazzi, 2013).

A modo de ejemplo, en Argentina, los procesos relacionados con la expansión de la frontera agrícola o con la explotación minera y petro-

lera no siempre tienen una articulación con las ciudades próximas. Por el contrario, estos procesos, en la mayoría de los casos, constituyen la causa de migraciones rural-urbano en diferentes escalas o de crecimientos explosivos, seguidos de pérdidas de población (SSPTIP, Argentina Urbana, 2011). La caracterización de esta dinámica territorial fue una de las cuestiones de la agenda territorial planteada durante el denominado «ciclo kirchnerista» (2003-2015), en el marco de una incipiente institucionalización de la planificación territorial.

Por detrás de estas consideraciones, es la misma noción de territorio la que requiere ser revisada. En particular, los modos de interpretar la particular configuración territorial que adoptan las relaciones entre lo rural y lo urbano. La caracterización de estas configuraciones puede reforzar la lectura de áreas continuas (métrica topográfica) o de una red (métrica topológica). Esta distinción tiene implicancias en los modos de hacer política pública. Para quienes defienden una relación muy fuerte entre territorio y apropiación, el territorio es una entidad única, definida y delimitada por el control ejercido sobre el espacio. Por el contrario, si la configuración espacial depende de los recursos movilizables y de diferentes modalidades de control (material y simbólico), el territorio puede ser tanto un área contigua, como reticular o de flujos. En la primera acepción, el territorio-área es exhaustividad, en la segunda, el territorio-red selecciona los puntos que conecta (Catenazzi, 2009).

Un segundo eje del debate desarrolla los diversos intentos por categorizar la naturaleza de los cambios mediante la incorporación de nuevas nociones, como nueva ruralidad y rururbanización. De esta manera se plantea la importancia de capturar la heterogeneidad de los territorios rurales y de las interacciones con lo urbano.

La nueva ruralidad, entendida en un sentido amplio, pone en evidencia las grandes transformaciones del espacio rural que exceden las actividades agropecuarias tradicionales y se expresan en una mayor interacción entre los espacios urbanos y rurales (Kay 2009). A la vez, dado que no sólo los campesinos se trasladan a las ciudades, sino que también los habitantes de las ciudades migran al campo, surgen nuevos barrios

cerrados en medio del campo (Torres, 2001), formando así lo que se ha dado en llamar «rurbanización» (Delgado, 2003). Ambos procesos cuestionan la tradicional división rural-urbana e iluminan la fluidez y variedad de las interacciones.

En efecto, las transformaciones estructurales más significativas de las últimas dos décadas en el medio rural latinoamericano resultan no sólo del crecimiento de la población urbana, sino además de una mayor integración funcional entre lo urbano y lo rural. En primer lugar, la diversificación de la estructura productiva y su manifestación en el mercado de trabajo a través del crecimiento del empleo rural no agrícola. En segundo lugar, el incremento en la proporción de empleados agrícolas que tienen residencia urbana, sobre todo en países del Cono Sur (Rodríguez y Meneses, 2011).

La articulación de sistemas de movilidad y transporte y la ampliación de la cobertura de las redes de informática y de telecomunicación refuerzan y habilitan nuevos vínculos y formas de organización de los desplazamientos entre el campo y la ciudad, aunque paradójicamente en algunos casos no llegan a conectar barrios vecinos. En este contexto, algunos rasgos de la urbanización, pero también del campo, se extienden hacia porciones cada vez más amplias del territorio. Los atributos de esta interfase se expresan, por ejemplo, en la mayor articulación de la población que reside en áreas rurales pero que se insertan en mercados de trabajo urbanos. Al mismo tiempo, no sólo la residencia se expande de manera difusa, sino que, asimismo, una amplia variedad de usos del territorio rural como los vinculados al turismo o nuevas industrias compiten con las tradicionales actividades agropecuarias. La diferencia radica en que ahora parecería que el crecimiento urbano no se da más por la migración del campo a la ciudad, sino por la forma en que el centro urbano integra lo rural: ya no es centrípeta, sino centrífuga (Ramírez Velásquez, 2005).

Un tercer eje interroga la validez de sostener la división de la realidad en el binomio urbano-rural, en el que el primero es el polo dinámico que transforma y el segundo es el atrasado que permanece. Esas catego-

rías, que desde la teoría de la modernización contrastaron la ciudad y el campo, aún se mantienen vigentes. Sin embargo, desde el «campo del desarrollo del subdesarrollo», denominado así por Nahon et al. (2006), promovido desde la Cepal (Comisión Económica para América Latina), la temática agraria ya había sido incorporada desde los años cincuenta. En este marco, como parte de la problemática cepalina del desarrollo, la excesiva concentración de la propiedad de la tierra en la totalidad de los países de la región fue considerada como un freno al proceso industrializador-modernizador que se intentaba impulsar. La explicación de este funcionamiento de la economía rural se complementaba con la proliferación del minifundio sobreexplotado, en el que se localizaba la gran mayoría de una población rural extremadamente pobre y explotada. Este planteo dio lugar a que las medidas de fomento a la industrialización estuvieran acompañadas por una reforma agraria tendiente a distribuir más equitativamente la propiedad de la tierra (Sunkel, 2000).

Aun cuando esas perspectivas no incorporaron las particularidades de los fenómenos derivados de la urbanización contemporánea ni las recientes modificaciones en la práctica de los actores rurales tradicionales, otorgan perspectiva histórica a ciertos rasgos estructurales, como la concentración de la propiedad de las mejores tierras en pocos latifundistas en general ausentes. De esta manera, nos plantean la relevancia de reinsertar las relaciones entre el campo y la ciudad dentro de la dinámica global de la acumulación capitalista y sus contradicciones.

Al mismo tiempo, no es menos evidente que un nuevo campo de experimentación liderado por movimientos sociales como los de defensores de derechos humanos, ecologistas, indígenas y campesinos actualizan este debate con incidencia en las políticas públicas. En este nuevo contexto, cobran relevancia las demandas territorializadas y una renovación del abordaje territorial es requerida para alcanzar la integralidad. El debate sobre las interacciones entre lo urbano y lo rural se inscribe en la discusión sobre la noción de territorio, las nuevas categorías para denominar los cambios y sobre cómo ese territorio es objeto de políticas públicas orientadas hacia un desarrollo territorial integral.

A continuación, se caracterizan los rasgos más significativos de la urbanización argentina para contextualizar los ejes del debate, desarrollados mediante el análisis de los principales actores y procesos que determinan las relaciones entre lo rural y lo urbano.

Argentina, actores y conflictos de lo rural y lo urbano

Argentina es un país que presenta una tasa alta de urbanización. Ya en la década de los años treinta del siglo pasado, junto con Cuba y Uruguay, era considerado un país urbano. En 2010, tenía una población algo mayor a 40 millones de habitantes, y más del 90% era urbana. Esta tasa de urbanización ubica a la Argentina entre los países más urbanizados del mundo. Ahora bien, uno de sus rasgos sobresalientes es la dispar distribución geográfica del proceso de urbanización entre las diferentes regiones del país. Por ejemplo, en la región Nordeste, la población urbana alcanza el 76%, por lo que estas diferencias regionales permiten inferir una profundización aun mayor del proceso de urbanización.

El criterio demográfico es el único considerado para determinar la población urbana. El Instituto de Estadísticas y Censos (Indec) de nuestro país define así a la población en localidades de 2 000 o más habitantes. Sin embargo, conviene detenernos en la posibilidad de revisar el criterio de clasificación de la población en asentamientos y retomar algunos señalamientos planteados por Chomitz y et al. (2005), citado por Rodríguez y Meneses (2011). Los autores destacan que en ningún país se consideran explícitamente criterios de densidad de población o de distancia a centros poblados, los cuales a menudo están asociados con la distinción económica y geográfica entre lo urbano y lo rural. También se argumenta que los bajos niveles de la población de corte y el no contemplar criterios de densidad implican que muchas poblaciones que viven en territorios esencialmente rurales sean clasificadas como residentes urbanos. Por tanto, una de las razones por las que América Latina es una región mayoritariamente urbana se debe a criterios de clasificación con un sesgo antirural. Esta discusión sobre los criterios de discriminación entre lo urbano y lo rural mantiene relevancia, particularmente en re-

ferencia a la caracterización de los modos de crecimiento urbano y a las condiciones del desarrollo productivo rural.

Argentina transitó durante los últimos años hacia una mayor democratización en un contexto de mejora económica, pero la desigualdad socio-territorial es un fenómeno que no ha disminuido. En ese sentido, si bien un conjunto de políticas sociales y económicas disminuyó la pobreza, otras favorecieron la ocupación segregada del suelo en las denominadas áreas de oportunidad y, como consecuencia, la construcción de viviendas sociales en lugares cada vez más alejados de los centros. Así, esta nueva generación de políticas no ha sido capaz de asociar la urbanización con la democratización de las relaciones sociales, manteniendo un proceso simultáneo y contradictorio de expansión de la ciudadanía con una desigualdad territorial cada vez mayor (Catenazzi y Reese, 2016). A partir de este panorama general, nos interesa presentar dos procesos en los que las interacciones entre lo urbano y lo rural se ponen en juego. Por un lado, las tensiones entre la urbanización de baja densidad y la extensión de la frontera agrícola. Por otro lado, la incipiente inclusión de los conflictos rurales y urbanos en la agenda de la política territorial.

Urbanización de baja densidad y extensión de la frontera agrícola

La urbanización de baja densidad es resultado de un tipo de expansión discontinuo que deja vacantes amplios espacios sin urbanizar que resultan sujetos a la especulación inmobiliaria. Este crecimiento comprende dos modalidades. Por un lado, la periferización de la pobreza mediante amplias áreas urbanas con patrones informales de uso del suelo (villas y asentamientos populares). Por otro lado, la rururbanización de los grupos de ingresos altos y medio-altos mediante zonas residenciales con un crecimiento difuso (barrios cerrados y clubes de campo), que suelen incorporar equipamientos educativos, comerciales y recreativos y una conectividad basada en redes de avenidas y autovías que privilegian el uso del automóvil individual. A pesar de que aún ocupan una superficie pequeña en relación con el área total del país, la preocupación se deriva de que el

suelo urbanizado crece a un ritmo muy superior al crecimiento de la población urbana (SSPTIP, Argentina Urbana, 2011).

Ambas modalidades contribuyeron con esta dinámica de urbanización insostenible. A la vez, las políticas de vivienda tendieron a reforzar este proceso con altos costos sociales, ambientales y económicos. En efecto, las políticas de vivienda en la Argentina (como en casi toda América Latina) mantuvieron las dos grandes líneas de actuación: la construcción de unidades de vivienda nueva y la regularización urbana y dominial de la urbanización popular.

La construcción de viviendas tuvo como principal objetivo la mejora del nivel de actividad económica y la creación de empleo a través del sector de la construcción. La medición del déficit habitacional centrado en la unidad de vivienda y sin territorio, es decir, sin especificar la localización, mide el éxito de la administración gubernamental en cantidad de viviendas. Por su parte, las políticas de regularización como el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) (vigente desde 1997) tuvieron como objetivo la reurbanización *in situ* de barrios y la regularización la propiedad de la tierra junto con el fortalecimiento del capital humano y social. Si bien estos programas contribuyeron a cambiar el paradigma de intervención en las urbanizaciones informales, desde la erradicación a la radicación en el lugar para integrarlas a la ciudad, al mismo tiempo reforzaron una dinámica de urbanización insustentable.

Aunque existe cierto consenso sobre los impactos de estas políticas, no se ha logrado permear el modelo de ciudad dual formal/informal que aplica viviendas nuevas y regularización de los asentamientos populares con una lógica de intervención por fragmentos desligada del funcionamiento del mercado inmobiliario.

Así, los *bordes*¹ de la expansión urbana se constituyen en territorios en disputa, una interfase de hábitat y actividades socio-productivas diver-

1 La noción de *borde* se asocia a la categoría de periurbano, que designa las configuraciones territoriales situadas en los márgenes de una aglomeración. Se trata de una interfase que expresa el particular modo de crecimiento metropolitano.

sas que integran funciones urbanas y rurales. Son territorios de contrastes en los que se ubican las viviendas sociales, las urbanizaciones populares que albergan familias que son desplazadas de las zonas rurales hacia las ciudades grandes y medianas, también los barrios cerrados y los grandes centros comerciales que se ubican en las zonas más accesibles de esas mismas periferias. Se trata de un territorio poco visibilizado por la relevancia de los límites político-jurisdiccionales que desdibujan la problemática.

La comprensión de estas transformaciones territoriales se complementa con la caracterización de importantes cambios en el sector agrícola, entre los que se destaca la explosiva expansión de la agricultura en gran parte del territorio nacional, liderada por el cultivo de la soya. Argentina sostiene una economía basada en la explotación de los recursos naturales y ha introducido los agronegocios con la extensión del monocultivo.

Las características de un modelo agroalimentario dominado por los cultivos *commodities*, con precios fijados a nivel internacional, condujo a la inexistencia de las políticas agrarias específicas porque ese modelo está ligado a la macroeconomía general. A partir de las privatizaciones, las desregulaciones y la apertura al exterior de la economía argentina desplegadas en los años noventa, grandes empresas agroindustriales adquirieron preeminencia en el ámbito del sistema agroalimentario argentino (Giarraca y Teubal, 2006).

Este fenómeno tuvo impacto en la ampliación de la frontera agropecuaria en tensión con los estilos y la calidad de vida de las comunidades en distintas zonas del país. Algunas de las consecuencias de estos procesos se encuentran en pueblos asolados, contaminación ambiental, pobreza y éxodo rural continuo. Para completar este panorama es necesario volver a la problemática de la tenencia y la posesión de la tierra mencionadas en el punto anterior, ya que el proceso de avance indiscriminado de la frontera agrícola atenta no sólo contra los derechos de posesión, sino también contra el patrimonio ambiental de las comunidades campesinas.

La tensión entre las dinámicas urbanas y rurales también es la tensión entre la periferización de la pobreza, un mercado inmobiliario

de alto estándar en expansión y los agronegocios. La disputa por acceder a un hábitat digno rural y urbano ubica el manejo del suelo en el centro de las explicaciones sobre la desigualdad urbana. Ahora bien, para abordar la gestión del suelo es necesario analizar la combinación entre procesos de especulación inmobiliaria y una estructura concentrada de la propiedad de la tierra que condensó en unos pocos la distribución de recursos económicos y políticos.

La incipiente inclusión de lo urbano y lo rural en la agenda de las políticas territoriales

En los años del «ciclo kirchnerista», la creciente centralidad del Estado en la escena política asignó mayor relevancia a la planificación territorial como una herramienta de política pública para el desarrollo. En ese proceso, se creó la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) (2004), dependiente del entonces recién creado Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Cuatro años más tarde, se constituyó el Consejo Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofeplan).

La SSPTIP elaboró el primer Plan Estratégico Territorial (PET) (2008) y junto con sus distintas actualizaciones ampliaron la agenda de la planificación territorial. Además, la creación del Cofeplan fortaleció el diálogo entre la nación y las provincias y contribuyó a la reinstalación de la planificación territorial como política pública en el país. En este marco se elaboró colectivamente un anteproyecto de ley de ordenamiento territorial nacional, pero no fue priorizado por la gestión gubernamental y, por tanto, tampoco fue enviado para su tratamiento legislativo al Congreso Nacional.

A nivel de los gobiernos subnacionales, sólo tres distritos cuentan en la actualidad con normas integrales de ordenamiento territorial. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó el Plan Urbano Ambiental (2008), aunque aplica un Código de Planeamiento Urbano aprobado en 1977 (durante la dictadura cívico-militar, 1976-1983) que no respon-

de a los postulados del plan. La Provincia de Buenos Aires cuenta con el Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, también aprobado en 1977. Ambas normas tienen una concepción tecnocrática y elitista asociada a las ideas de planificación que dominaban en la época de su formulación. Se trata de un enfoque de la planificación territorial que desconoce las lógicas con las que operan los sectores populares en la producción del espacio urbano y rural. Por último, la Provincia de Mendoza sancionó su propia Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en 2009. Si bien especifica las características de un proceso completo y complejo de planificación, los instrumentos de gestión que permiten fortalecer la acción pública aparecen sólo esbozados. De hecho, las categorías excluyentes como orden y desorden y el mencionado modelo dual de ciudad formal e informal siguen predominando y organizan el debate y las políticas territoriales en nuestro país. De esta forma se naturaliza una interpretación simplificada de lo urbano y lo rural que lleva implícita una única concepción del modo de regulación y del modelo territorial a alcanzar. En síntesis, los problemas territoriales mantienen una baja visibilidad política a nivel nacional y provincial. Esta situación fue transitando hacia un mayor aunque incipiente fortalecimiento institucional de la política territorial, por consiguiente, su incidencia sobre los procesos decisionales se mantiene como una asignatura pendiente. De hecho, la planificación territorial no ha logrado permear un esquema sectorial de asignación de recursos.

Como contracara, un contexto de alta participación y movilización social promovió la conformación de nuevos colectivos sociales. La experiencia del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA), creado en 2004 a partir de la articulación de más de sesenta organizaciones técnicas y de base, es un ejemplo especialmente relevante. Este conglomerado de organizaciones sociales, junto con las universidades públicas, promovió la elaboración participativa y la aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en noviembre de 2012, en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

La sanción de la ley fue el resultado de cuatro años de intensos intercambios en diversos foros sociales y de un continuo trabajo de

incidencia política por parte de un vasto conjunto de organizaciones sociales. La norma reglamenta el derecho de todos los habitantes de la provincia a tener un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan su integración plena. Para lograrlo, se propone fortalecer la capacidad estatal mediante la incorporación de una serie de instrumentos de gestión para intervenir de manera integral, junto con otros actores sociales y económicos, en la modificación de las dinámicas urbanas y del mercado del suelo que explican la exclusión de amplios sectores medios y pobres. En la actualidad, los obstáculos para su implementación se centran en la aplicación de principios basados en una perspectiva de ampliación de derechos y en el uso de los instrumentos que obligan a transformar prácticas burocráticas y elitistas que todavía se imponen en la planificación urbana y en las políticas de hábitat.

Como parte de este proceso de articulación de las demandas sociales por un acceso justo al hábitat, organizaciones de todo el país (entre las cuales también se encontraba el Fotivba) conformaron el colectivo Habitar Argentina (2009), con la intención manifiesta de influir en el debate público mediante una agenda compleja que combinó la discusión de nuevas propuestas legislativas nacionales con implicancias en la formulación de programas habitacionales. De esta forma, el colectivo elaboró proyectos orientados a la regularización de la tierra rural y la urbana, la producción social del hábitat, el urbanismo inclusivo, el alquiler social residencial y el acceso a servicios básicos que afectan a los sectores populares.

A partir de la experiencia acumulada, se puso en marcha una campaña para fijar posición e incidir en el debate político en función de un conjunto de propuestas contenidas en un documento denominado Consenso Nacional para un Hábitat Digno (2014). El texto propone una serie de ejes propositivos que tienen dos estrategias prioritarias: instrumentalizar el enfoque de derechos en las políticas urbanas y abordar la situación del hábitat rural y del urbano como problemáticas específicas, pero sin perder de vista las interrelaciones y continuidades que las vinculan. El documento aborda el problema desde un enfoque más integral:

El hábitat digno incluye el acceso universal a la tierra y a la vivienda, junto con las redes de infraestructura, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción, en un marco de respeto de los componentes culturales y simbólicos de la comunidad, y de la puesta en valor de las cualidades ambientales, según las particularidades del medio urbano y del rural.

De este modo, la trayectoria de estos movimientos sociales muestra que la cuestión de las relaciones entre lo urbano y lo rural fue crecientemente incorporada a las demandas colectivas y a la agenda de las políticas territoriales.

A modo de conclusión. una agenda para la acción

¿Qué revelan las relaciones entre lo urbano y lo rural sobre los cambios en políticas territoriales? En principio, la emergencia de dinámicas territoriales con problemas y actores que no son captadas por las políticas de carácter sectorial o segmentadas. Esto no implica que toda política pública debería dejar de lado un abordaje sectorial, pero supone un cambio, tanto en los aspectos sustantivos (ideas y contenidos) como en los procedimentales (operativos y decisionales). Los aspectos sustantivos remiten a la incorporación de los conflictos que se despliegan en los territorios de la nueva ruralidad o rurubanos en la construcción de la agenda territorial y en el diseño de las soluciones.

Los aspectos procedimentales remiten tanto a las preexistencias sectoriales, centralizadas y fuertemente ritualizadas que predominan en los circuitos de la administración pública, como a la trama del poder territorial. Los problemas territorializados incorporan otras redes de actores sociales y económicos que requieren de nuevas formas de coordinación vertical y horizontal para procesar sus demandas. A los retos de coordinación entre los tres ámbitos de la administración pública (nacional, provincial y municipal) y hacia el interior de un mismo nivel de gobierno se agregan otros, derivados de la importancia que cobran algunos territorios por ejemplo, las áreas de nueva ruralidad los bordes del periurbano que no reconocen los límites jurisdiccionales pero que, por su conflicti-

vidad, se transforman en «territorios pertinentes» de políticas públicas. Estos mecanismos de coordinación integrada requieren la inclusión de la participación ciudadana y el respeto de las diversas culturas. También demandan el reconocimiento de la densidad política de los límites administrativos y jurisdiccionales pero que, a la vez, puedan ir más allá de ellos.

La estrategia de la integralidad de las políticas públicas resume la preocupación de los gobiernos y de la ciudadanía en un doble sentido. Por un lado, cuestiona las limitaciones de las políticas sectoriales y focalizadas. Y, por otro, pone en valor la singularidad de los problemas y las soluciones en el territorio. El reto de las experiencias de coordinación integrada no ha sido argumentar el valor de la integralidad, sino tomar decisiones acerca de cómo hacerlo. Desde esta perspectiva se plantean tres grandes dispositivos de gestión con el propósito de cambiar las políticas territoriales y las formas de planificación para captar las relaciones entre lo rural y lo urbano.

En primer lugar, proponemos la gestión de la proximidad como un dispositivo operativo para trabajar en la identificación de «territorios pertinentes» de políticas públicas en un momento del debate sobre la integralidad que requiere de un enfoque territorial. Esta propuesta de gestión se inscribe en ese debate desde una lectura relacional del territorio, muy diferente a las miradas que asocian el territorio a la pobreza localizada.

La gestión de la proximidad supone interpretar las demandas sociales territorializadas en el marco tanto de relaciones de proximidad como de conectividad geográfica. Esta doble interpretación recoge las consideraciones de uno de los ejes del debate sobre las nociones de territorio-área y territorio-red, presentadas anteriormente. La proximidad geográfica alude a la gestión de la distancia que supone considerar tanto la distancia material como la distancia simbólica y las formas de gestión de los conflictos derivados de las continuidades y discontinuidades territoriales. Al mismo tiempo, incorpora los retos de la proximidad organizacional. Dicho de otra manera, incorpora no sólo las relaciones intergubernamentales existentes, sino también las nuevas institucionalidades de «territorios pertinentes» y los actores de la trama del poder

territorial. La proximidad organizacional designa en qué medida confluyen las representaciones y las reglas de acción que orientan los comportamientos colectivos, institucionales e interinstitucionales en torno a la gestión de la proximidad (Carré y Deroubaix, 2006).

En segundo lugar, proponemos la gestión de proyectos territoriales como dispositivos que permitan captar la diferenciación territorial y adaptarse a las diferencias entre los territorios pero que también permitan identificar fenómenos de convergencia y estandarizar respuestas.

Con esta premisa se plantean proyectos territoriales que materialicen un proyecto público para las interfases rurales y urbanas que dé respuestas particulares e inclusivas y, a la vez, generalizables y sostenibles a las tensiones sociales y económicas entre las dinámicas urbanas y rurales. La herramienta del proyecto territorial es complementaria a la planificación, materializa sus estrategias y agrega mayor grado de operatividad.

En ese sentido, desde los aspectos sustantivos proponemos densificar las áreas urbanas y promover nuevas áreas de centralidad que califiquen los bordes de la expansión urbana. Nuestras ciudades se extienden con una muy baja densidad y a un ritmo muy superior al crecimiento demográfico, con un fuerte impacto en la inversión necesaria para garantizar una cobertura universal de los servicios y buena accesibilidad mediante el transporte. Desde los aspectos procedimentales, se apela a una coordinación integrada como un proceso de larga duración que incorpore a las políticas habitacionales, tanto de vivienda nueva como regularización dominal en un mismo proyecto territorial, junto con las políticas ambientales y el manejo integrado de los recursos hídricos. A la vez, la gestión de estos proyectos debe incluir políticas de tributación de la tierra mediante mecanismos de recuperación y distribución de las rentas del suelo que permita producir tierra urbana bien localizada y equipada.

En tercer lugar, proponemos consolidar y fortalecer actividades de agricultura familiar periurbana. La disminución de explotaciones agropecuarias más los costos de transporte desde lugares lejanos producen escasez de productos frescos y aumento en los precios de los

mismos. En los últimos años, la agricultura familiar ha sido reconocida como una actividad agropecuaria de gran valor estratégico y con fuerte relación con el concepto de soberanía alimentaria. Pero, a pesar de ser valorada como actividad, tiene baja consideración social. Las familias son «víctimas» de un mercado de suelo desregulado y tienen grandes dificultades para acceder a la tierra y a la vivienda segura y adecuada.

En síntesis, el núcleo central de la problemática rural y urbana en América Latina es el conflicto distributivo. La muy alta concentración de riqueza en pocas manos y su capacidad de incidencia sobre las decisiones políticas generan tensiones de tal magnitud que tienden a deslegitimar a los gobiernos y las formas de representación democrática. El conflicto distributivo se refuerza con las enormes disparidades en el acceso al suelo y las condiciones materiales de vida. Así, las limitaciones de acceso a un hábitat digno, tanto urbano como rural, constituyen uno de los más graves problemas sociales y son la causa de un alto número de conflictos sociales y de violación de derechos.

Una agenda para la acción debe incorporar renovados enfoques, que incluyan dispositivos de gestión capaces de abordar problemáticas vigentes y dimensiones críticas, como los altos precios del suelo, el incremento de las expectativas de ganancias especulativas del mercado inmobiliario, la aplicación de políticas y prácticas urbanísticas con efectos de segregación y los altos costos de transacción y tramitación inmobiliarios. Los dispositivos de gestión aquí propuestos plantean intervenir sobre los mercados de suelo y, en ese marco, cuentan con un potencial extraordinario de redistribución social.

Referencias Bibliográficas

- Amin, A. 2005. «Regiones sin fronteras: hacia una nueva política de lugar». En *Revista Ekonomiaz*, 58. San Sebastián.
- Carré, C., y Deroubaix, J. F. (2006). Las recomposiciones territoriales de la acción pública a la luz de la proximidad. *Revue Développement Durable & Territoires*, Dossier 7, ISSN 1772-9971. París.

- Catenazzi, A., Reese, E. y Mango, A. (2016). Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes. En E. Cohen, M. Carrizosa y M. Gutman (Eds.), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Café de las Ciudades y The New School. ISBN 978-987-3627-18-7.
- Catenazzi, Andrea (2013). Las redes de agua y saneamiento en la agenda urbana: encuentros y desencuentros. En Erazo Espinosa (Comp.), *Infraestructuras urbanas en América Latina: gestión y construcción de servicios y obra pública*. Quito: Ed IAEN. ISBN 978-9942-950-05-5
- Catenazzi, A. et al. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: Ed UNGS-Prometeo. ISBN 978-987-574-328-1.
- Chomitz, K., Piet, B. y Timothy, T. (2005). Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin America and the Caribbean. *World Bank Policy Research*, Working Paper 3634. The World Bank, Washington D.C.
- Delgado, Javier (2003). La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región. *Sociológica*, 18(51). México: UAM-Azcapotzalco.
- Dupuy, G. (1991). *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*. París: Ed Armand Colin.
- Giarracca, N., y Teubal, M. (2006). Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil. En *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: Clacso. ISBN: 987-1183-38-0.
- Kay, Cristóbal (2009). Estudios rurales en América Latina en el período de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?. *Revista Mexicana de Sociología [on-line]* 71(4), 607-645. México. ISSN 0188-2503.
- Nahón, C., Rodríguez, K. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: Ed. Clacso. ISBN 987-1183-55-0.
- Offner, J. M. (2000). Pour une géographie des interdépendances. En J. Levy y M. Lussault (Eds.), *Logiques de l'espace, Esprit des Lieux*. Géographies à Cerisy. París: Ed. Belin.
- Ramírez Velásquez, B. (2005). Miradas y posturas frente a la ciudad y el campo. En Ávila Sánchez (Comp.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* Cuernavaca, Morelos: UNAM. CRIM.
- Rodríguez, A., y Meneses, J. (2011). *Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural*. Documento presentado en la "Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible". Santiago de Chile.

- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2011). *Argentina urbana*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Sunkel, O. (2000). La labor de la Cepal en sus primeros dos decenios. En *La Cepal en sus 50 años*. Notas de un seminario conmemorativo. Santiago de Chile.
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Revista Eure*, 27(80). Santiago.