

Percepciones sobre la vulnerabilidad urbana en el barrio Esperanza, Río Grande. Problemáticas y prioridades para su atención, desde la visión de los actores

Awareness About Urban Vulnerability in the Esperanza Neighborhood, Río Grande. Problems and Priorities for its Attention, from the Perspective of the Actors

Andrea V. Torres

Universidad Nacional Patagonia Austral (UNPA), Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina
andreamvianatorres1985@gmail.com

Lucía Fank

Instituto de la Vivienda y el Hábitat (INVIHAB), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Córdoba Capital, Córdoba, Argentina
lucia.fank@mi.unc.edu.ar
[ORCID: 0000-0002-2194-3329](https://orcid.org/0000-0002-2194-3329)

Resumen

La vulnerabilidad urbana que afecta a los barrios populares de origen informal se materializa en múltiples dimensiones de desventajas que exceden la cuestión de la tenencia de la tierra y la provisión de servicios básicos. El reconocimiento de las particularidades que adquiere la vulnerabilidad urbana en cada caso, y la percepción que tienen de ella distintos actores involucrados, resultan aspectos fundamentales en la definición de acciones y la formulación de políticas adecuadas para su atención. En el caso del barrio Esperanza, ciudad de Río Grande, distintas problemáticas ambientales vinculadas a su localización, así como la ausencia de equipamientos básicos, han llevado a su reconocimiento como el barrio más vulnerable de la ciudad. Sin embargo, no se han realizado hasta el momento trabajos que busquen definir participativamente criterios para su abordaje. El presente artículo tiene como objetivo definir las principales problemáticas y prioridades de atención de la vulnerabilidad urbana en el barrio Esperanza, a partir de la percepción de distintos actores involucrados en su proceso de urbanización. Se aplica un diseño metodológico mixto, en dos etapas. La primera consiste en un relevamiento técnico-perceptual del barrio. La segunda, en el reconocimiento de las percepciones de los habitantes y actores del Estado respecto de los problemas, potencialidades y prioridades de atención, a través de entrevistas y talleres comunitarios. Los resultados permiten identificar espacialmente distintas dimensiones de vulnerabilidad y definir acciones para su mitigación desde una visión conjunta.

Palabras clave: Vulnerabilidad urbana; Percepción social; Barrio informal

Abstract

Urban vulnerability that affects working-class neighborhoods of informal origin materializes in multiple dimensions of disadvantages that go beyond the issue of land tenure and the provision of basic services. The recognition of particularities acquired by urban vulnerability in each case, and the perception that different stakeholders have of it, are fundamental aspects in the

definition of priorities and in the formulation of appropriate policies for its attention. In the case of Esperanza neighborhood, in the city of Río Grande, different environmental problems related to its location, as well as the absence of basic facilities and infrastructure, have led to its recognition as the most vulnerable neighborhood in the city. However, no research has been carried out so far that seeks to identify the priorities for attention to the problem in a participatory manner. The objective of this article is to define main problems and attention priorities of urban vulnerability in Esperanza neighborhood, based on the perception of different actors involved in the urbanization process. A mixed methodological design is applied, in two stages. The first consists of a technical-perceptual survey of the neighborhood. The second, in the recognition of the perceptions of the inhabitants and State actors regarding the problems, potentialities and priorities of attention, through interviews and community workshops. The results allow to spatially identify different dimensions of vulnerability and define priorities from a joint vision.

Keywords: Urban vulnerability; Social perception; Informal neighborhoods

Recibido: 22/03/24; **Aceptado:** 02/09/24

Introducción

La vulnerabilidad es un tema que ha cobrado gran relevancia en los últimos años dentro de las investigaciones socioterritoriales (Díaz y Maldonado, 2020). Su estudio se asocia al reconocimiento de un estado de mayor exposición y fragilidad que pueden presentar ciertos grupos frente a distintas amenazas y/o riesgos. Estos pueden ser de origen ambiental, como los desastres naturales (Foschiatti, 2009), o de origen socioeconómico (Katzman, 2000), como el riesgo de exclusión social (Zucchini et al., 2020), entre otros. Desde un enfoque urbano, la vulnerabilidad refiere a la presencia de áreas dentro de la ciudad que muestran múltiples dimensiones de desventaja, las cuales podrían generar un estado de mayor fragilidad de sus habitantes frente a riesgos o cambios en la estructura urbana y dificultar la movilidad social ascendente (Gómez et al., 2014; Yáñez Romo et al., 2017). A nivel intraurbano, el estudio de la vulnerabilidad urbana (VU) implica reconocer barrios que, tanto por las características del entorno, como de los y las habitantes y/o las capacidades institucionales existentes para su atención, presentan mayores restricciones en el acceso a oportunidades urbanas (Córdoba y Hernández Ajá, 2008).

En el caso de las ciudades latinoamericanas, existen variados trabajos que afirman la presencia de mayores situaciones de VU en los barrios populares de origen informal¹ respecto de otros barrios (Píngaro Lefevre et al., 2016). Dado su proceso de urbanización por fuera de los canales formales y parámetros urbanísticos, existen problemáticas que los afectan particularmente (Clichevsky, 2009), entre las que pueden mencionarse: situaciones de riesgo ambiental por su localización en áreas no urbanizadas o urbanizables, condiciones de precariedad habitacional, lejanía de fuentes laborales, falta de servicios y equipamientos públicos. También, un estado de mayor incertidumbre respecto de la posibilidad de desalojos y estigmas sociales que pueden aparecer en torno a su proceso de ocupación.

Las políticas urbanas que atienden a los barrios populares de origen informal, sin embargo, suelen dejar de lado las distintas dimensiones de vulnerabilidad a las que están expuestos los y las habitantes. Se limitan, generalmente, a la provisión de servicios mínimos y a la regularización dominial (Smolka y Biderman, 2009), sin tener en cuenta las múltiples situaciones de desventaja que generan desequilibrios socioterritoriales entre estos y otros barrios de las ciudades. Tampoco consideran, en muchos casos, la percepción de los propios pobladores en relación con sus problemáticas y prioridades de atención (Fernandes, 2016).

En este sentido, resulta fundamental el aporte que los estudios de VU desde la percepción social pueden brindar al campo de las políticas urbanas, ya que permiten adoptar una visión integral, territorial y comunitaria en la definición de acciones de mejoramiento barrial, así como su priorización (Gómez-Quintero et al., 2018).

Las situaciones de VU asociadas a la informalidad varían de un contexto a otro, según las condiciones generales de cada lugar y otros factores, como los riesgos existentes y la capacidad institucional para su atención (Yáñez Romo y Muñoz Parra, 2017).

En el caso del barrio Esperanza, localizado en la ciudad de Río Grande, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el análisis de las condiciones de VU resulta especialmente relevante. El barrio se encuentra localizado en el sector denominado "Margen Sur", el cual concentra la mayor parte de los asentamientos populares de origen informal de la ciudad (Finck, 2019). Estos crecieron entre 2003 y 2023, a causa de una marcada dinámica de especulación inmobiliaria que dejó a parte de la población sin posibilidades de acceso al hábitat. El barrio Esperanza fue el último de los asentamientos de este sector. Inició su proceso de ocu-

1 Los barrios de origen informal son aquellos en los que el proceso de urbanización es llevado a cabo desde la lógica de necesidad, por los propios habitantes (Jaramillo, 2008).

pación en el año 2011 y creció sobre tierras de dominio privado que se corresponden con un exbasural de la década de 1980. Si bien dicho basural fue inhabilitado en la década posterior, la falta de estudios que analicen el grado de contaminación que presenta el suelo implica un gran riesgo sanitario para el asentamiento poblacional. Además de esta compleja situación ambiental, el barrio presenta otra serie de problemáticas urbanas que lo han definido, en un estudio realizado en 2021, como el más vulnerable de la ciudad (Fank, 2021). En cuanto a las políticas aplicadas, cabe mencionar que, desde 2019, el barrio Esperanza cuenta con servicios de agua potable y electricidad, motivo por el cual ha quedado fuera del Registro Nacional de Barrios Populares. El proceso de regularización dominial iniciado en la misma época concentró los esfuerzos político-institucionales principalmente en cuestiones legales vinculadas a la tenencia. No obstante, hasta el año 2022, no se registraban políticas que consideraran las condiciones de VU existentes ni procesos de trabajo comunitario en pos de una construcción colectiva de soluciones.

En relación con los antecedentes que aborden la VU en Río Grande, la investigación antes mencionada (Fank, 2021) permitió identificar de manera cuantitativa su nivel y composición en los distintos barrios de la ciudad. Sin embargo, no se han realizado hasta el momento estudios sobre las características de la VU en el barrio Esperanza, que incorporasen las percepciones de los distintos actores involucrados. Tampoco se han tenido en cuenta prioridades y potencialidades a ser consideradas para un abordaje integral de la problemática.

El presente trabajo tiene como objetivo definir las principales problemáticas y prioridades de atención de la VU en el barrio Esperanza, a partir de la percepción de distintos actores involucrados en su proceso de urbanización. Se pretende con ello generar aportes a la formulación de políticas de integración sociourbana. En ese marco, durante el año 2023 se puso en marcha un estudio de investigación-acción, el cual buscó problematizar la VU del barrio Esperanza desde distintas percepciones, que se llevó adelante en dos etapas. En primer lugar, se llevó a cabo un relevamiento perceptual de las múltiples dimensiones que componen la VU en el caso y su posterior sistematización y análisis; y en segundo lugar, se realizó un trabajo comunitario con referentes barriales y actores del Estado sobre las percepciones de las principales problemáticas asociadas a la VU y a su priorización. Los resultados del trabajo se constituyeron en insumos para la elaboración del Plan Especial de Margen Sur (en el marco del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande), y han permitido definir una agenda de trabajo consensuada entre el municipio y las y los vecinos.

En el primer apartado se realiza una reflexión en torno a la importancia de la percepción social de la VU y se describen las características del barrio Esperanza. En el segundo apartado se refieren los métodos y técnicas implementadas. En el tercer apartado se presentan los resultados del relevamiento realizado y se exponen las percepciones de los habitantes y actores del Estado, respecto de las problemáticas que componen la VU del barrio, las potencialidades y las prioridades para su atención. En el cuarto apartado se realiza una discusión sobre los resultados alcanzados y finalmente se presentan las conclusiones.

La vulnerabilidad urbana desde la percepción social

En relación con los estudios de VU, existen variados trabajos que han buscado su reconocimiento y caracterización como un aporte a la adecuación de las políticas públicas para el mejoramiento de barrios desfavorecidos (Gómez-Quintero et al., 2018). La mayor parte de ellos se centra en la aplicación de métodos cuantitativos, que permiten generar datos geoestadísticos multidimensionales para la identificación territorial y longitudinal de la vulnerabilidad (Gómez et al., 2014). Estas mediciones revisten especial importancia en la aplicación de políticas de gran escala, en tanto que algunas de ellas apuntan directamente al abordaje integral de barrios vulnerables de origen informal (TECHO, 2016).

Existen también aportes como los de Turcu (2012) y Ruiz (2019), que incorporan el análisis cualitativo para el reconocimiento de las percepciones sobre la VU a través del trabajo comunitario con distintos actores. Este tipo de investigaciones generan valiosas contribuciones para la comprensión de las múltiples visiones relativas a las desventajas que pueden mostrar ciertos barrios, y permiten adecuar las acciones a las necesidades de los habitantes. Además, conocer cómo la comunidad se percibe a sí misma proporciona información en relación con la vulnerabilidad, así como sobre su identidad, valores, prioridades y objetivos (Ruiz, 2019).

En el aporte que estos estudios brindan a las políticas urbanas, Erizondo y Zarazaga (2023) sostienen que “para implementar políticas públicas de manera exitosa en áreas urbanas segregadas, es necesario que el Estado logre entablar relaciones de cooperación con los referentes barriales” (p. 2). En la misma línea, Jaraiz Arroyo (2012) afirma que las experiencias de implementación de programas que incluyen la perspectiva comunitaria muestran mejores impactos, a la vez que legitiman los procesos de integración sociourbana.

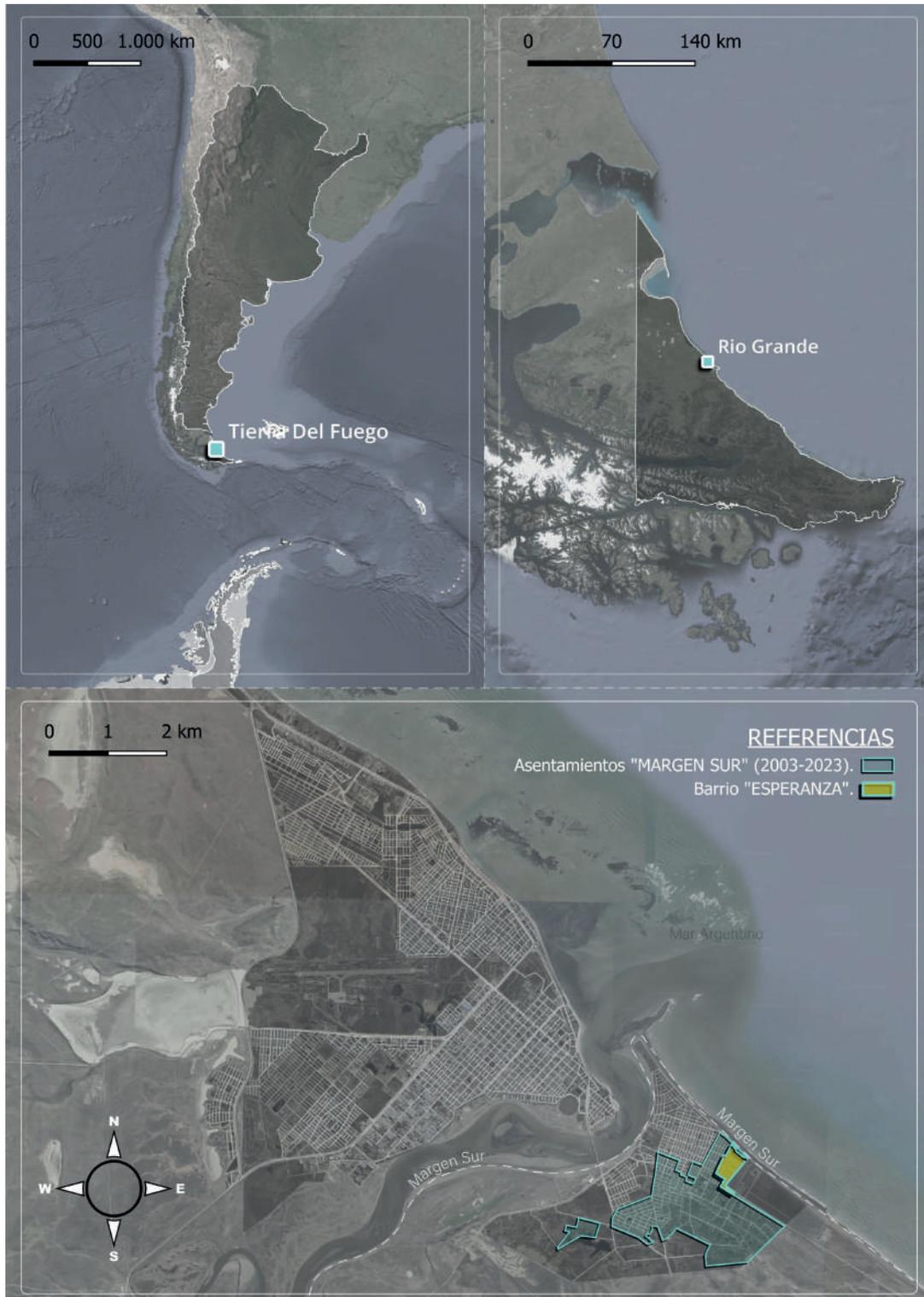
A nivel operativo, Gómez-Quintero et al. (2018) afirman que el trabajo comunitario aplicado al abordaje de políticas de integración sociourbana en barrios vulnerables requiere tener en cuenta dos cuestiones: el proceso de participación (si es vinculante o no, los taller, charlas, entrevistas), y la estructura organizativa involucrada en su implementación (considerando el seguimiento político-técnico, la coordinación de recursos y cuestiones operativas).

En este trabajo se retoma la perspectiva del trabajo social comunitario para el reconocimiento de percepciones sobre VU, como un aporte a la definición de problemas y prioridades de atención en el barrio Esperanza.

Los barrios informales de origen popular en Río Grande y el caso del Esperanza

Como se mencionó anteriormente, el barrio Esperanza forma parte del sector Margen Sur de Río Grande, ubicado al sur del río homónimo, como muestra la Figura 1. En este sector, originalmente planteado como área suburbana, los asentamientos crecieron entre 2003 y 2023, fundamentalmente por tres razones.

Figura 1: Ubicación del barrio Esperanza.



Fuente: elaboración propia con QGIS-Photoshop-Illustrator.

En primer lugar, debido a un proceso de migración interprovincial, asociado a un ciclo industrializador positivo entre 2003 y 2015 que produjo miles de fuentes de empleo en la ciudad² y generó importantes impactos en la expansión urbana. Mientras que para ese período la población aumentó de los 52.682 habitantes a los 93.400, la expansión fue de 855,3 ha (67% de la mancha urbana anterior) y la producción informal representó el 56% de esa expansión, localizada casi completamente en la margen sur (Fank, 2021). En segundo lugar, debido a la falta de capacidades estatales para responder a la nueva demanda habitacional. Ante el proceso de crecimiento poblacional y urbano acelerado, la capacidad de respuesta de los poderes públicos a nivel local se vio desbordada, lo que generó distintos impactos en los usos del suelo y en las condiciones habitacionales, así como en las lógicas de producción del espacio. En tercer lugar, debido al proceso de mercantilización creciente del suelo y la vivienda originado en la misma época. Considerando los altos precios en las ofertas del mercado inmobiliario, y los tiempos de producción de viviendas y lotes por parte del Estado, gran parte de la nueva población no pudo resolver su necesidad de vivienda por la vía formal, y debió hacerlo a través de la ocupación de tierras de manera informal (Finck, 2019).

Los asentamientos en la margen sur del Río Grande crecieron tanto sobre tierra fiscal, provincial y municipal como sobre tierra privada; en este último caso, alentados por sus dueños ante la desvalorización de la tierra productiva primaria. Estas tierras no aptas para urbanización por sus características naturales –mayoritariamente zonas anegables y destinadas a uso productivo– fueron la única posibilidad de urbanización no mercantilizada. Con el tiempo, las diferencias entre la margen norte y la margen sur se han ido consolidando en términos urbanos. Mientras que el sector norte concentra la mayor cantidad de servicios, fuentes de empleo y barrios formales, en el sector sur se encuentran la mayor cantidad de asentamientos informales, los cuales muestran peores condiciones habitacionales y de accesibilidad urbana. En 2023, se contabilizaban 16 barrios de origen informal en este sector de la ciudad (Figura 2), 14 de ellos creados entre 2003 y 2015³.

Figura 2: Asentamientos en Margen Sur, Río Grande.



Elaboración propia con QGIS-Photoshop-Illustrator.

2 La industria, promovida a partir de un Régimen Fiscal, Especial y Aduanero en 1972 (Ley Nacional N 19.640), ha sido el principal factor de crecimiento poblacional y urbano de la ciudad. Desde entonces, y ante cada fase positiva de la industria, la producción informal de ciudad ha cobrado relevancia dentro del proceso de expansión urbana, y representaba en 2023 el 40% del espacio producido (Fank, 2021). La industria ha mostrado ciclos positivos (1970-1991; 2003-2015) y negativos (1991-2003; 2016-2019) que han impactado directamente en las transformaciones urbanas; al respecto, es posible observar un mayor crecimiento poblacional y urbano en los ciclos positivos.

3 Los únicos asentamientos posteriores son los barrios José Hernández (2021) y Chacras del Sur (2023).

El barrio Esperanza comenzó como un asentamiento de 25 familias, ubicadas sobre tierras privadas contiguas al terreno que ocupa el barrio Arraigo. En la actualidad, está integrado por 540 familias, distribuidas en 29 manzanas (parcelas PR, WR y QR del Macizo 47, Sección Y). Sus límites geográficos son: al sur, el terreno del exbasural municipal; al norte, el barrio Arraigo; al oeste, el barrio Los Productores; mientras que al este colinda con un pequeño asentamiento denominado Miramar, próximo a ser relocalizado.

En el año 2014, se constituyó un fideicomiso entre los y las habitantes del barrio con el propietario original de la tierra, que en aquel momento, comenzaron a pagar las cuotas para la ejecución de obras de infraestructura y el proceso de regularización. Sin embargo, el fideicomiso cambió de fiduciario dos veces, y esto retrasó las obras. Finalmente, en 2019, el municipio asumió ese rol y comenzó el proceso de regularización, junto con el tendido de servicios. A pesar de ello, el trámite de mensura está demorado, y en la actualidad los vecinos cuentan únicamente con un acta de tenencia precaria.

Metodología

Esta investigación consistió en un estudio de caso, basado en un diseño metodológico mixto. Se articularon estrategias cuantitativas y cualitativas, complementadas con el análisis espacial. Se utilizaron métodos e instrumentos participativos y centrados en comprender las dimensiones de VU desde diversas perspectivas y percepciones.

El estudio del caso involucró dos etapas fundamentales que se describen a continuación, considerando técnicas de recolección, análisis de datos y fuentes.

Primera etapa

Se llevó adelante un reconocimiento de problemáticas que componen la VU del barrio Esperanza, considerando el enfoque del derecho a la ciudad y las dimensiones de análisis planteadas previamente por Fank (2021). Se realizó para ello un relevamiento de las condiciones del barrio, proceso que incluyó la identificación de factores que contribuyen a la exposición de la población a riesgos y amenazas. De las dimensiones de análisis⁴ propuestas por Fank (2021), se seleccionaron las que se muestran en la Tabla 1, por su pertinencia para el caso. Los indicadores utilizados fueron adecuados en función de la escala de observación (barrial) y sus particularidades.

4 Por el alcance del trabajo, se excluyeron dos dimensiones: condiciones socioeconómicas y condiciones socio-demográficas.

Tabla 1: Dimensiones e indicadores utilizados en el relevamiento perceptual de la VU en barrio Esperanza

Dimensiones	Indicadores
Condiciones de tenencia: refiere al estado de la tenencia; puede ser regular o irregular. En el último caso, se consideran procesos de regularización dominial o de relocalización iniciados.	Tenencia regular Tenencia irregular
Estado ambiental: refiere a la presencia de elementos que puedan afectar la calidad ambiental. Se tienen en cuenta situaciones que se han observado en recorridos previos, tales como la presencia de chatarra, de residuos o de zonas inundables.	Presencia de residuos Acumulación de chatarra Perros sueltos Áreas inundables
Accesibilidad y conectividad: refiere a la condiciones de la red vial y a las posibilidades de acceso al transporte y movilidad.	Red vial asfaltada Transporte público
Servicios públicos: refiere a la forma de provisión y acceso al agua potable, gas y red eléctrica. En el caso de las conexiones por red, la información se corroboró mediante consultas a organismos públicos y privados encargados.	Acceso al agua potable Acceso a gas Acceso a electricidad Desagües cloacales Alumbrado público
Estado de las viviendas: refiere a la calidad constructiva, las condiciones de sanidad, seguridad e higiene de las viviendas existentes.	Irrecuperables Deficitarias recuperables No deficitarias
Equipamientos: refiere a la existencia de centros de salud, educación y espacios verdes dentro del barrio. Su presencia resulta fundamental para garantizar el derecho al hábitat digno.	Existencia de centros educativos Existencia de centros de salud Existencia de equipamientos sociales y deportivos Existencia de equipamientos comerciales
Capacidades institucionales: refiere a los recursos con los que cuenta tanto la sociedad civil como el Estado en sus diferentes niveles, para atender las situaciones de VU que pueden existir en el barrio.	Existencia de organizaciones sociales Existencia de equipos técnicos especializados Coordinación interinstitucional Existencia de programas de mejoramiento barrial y de programas habitacionales

Nota: Elaboración propia con base en Fank (2021).

Se utilizaron distintas técnicas de recolección y análisis de datos, en función del tipo de información a construir. Para el caso de los indicadores que corresponden a las condiciones de tenencia y capacidades institucionales, se procedió al análisis documental (ordenanzas municipales e informes técnicos preexistentes), complementado con la información obtenida en entrevistas. Para el caso de los indicadores que corresponden a las dimensiones estado ambiental, servicios públicos, calidad de las viviendas y equipamientos, se procedió a un relevamiento por observación in situ. Se realizaron recorridos por todas las manzanas que componen el asentamiento (35) y se utilizó la cuadra como unidad de análisis. Se conformó un equipo de trabajo integrado por cuatro técnicos del Estado municipal y dos investigadores/as vinculados a los estudios de hábitat. El relevamiento permitió construir una cartografía perceptual del barrio, así como datos estadísticos referidos a los indicadores analizados.

La información obtenida en el relevamiento fue procesada estadísticamente en la herramienta KoboToolbox⁵, y complementada posteriormente con su geoespacialización mediante el programa QGIS.

Segunda etapa

Se centró en el análisis de las percepciones sobre la VU de diversos actores, y tuvo como objetivo el reconocimiento de 1. las principales problemáticas barriales; 2. las prioridades de atención (según las problemáticas identificadas); y 3. las potencialidades, según actores del Estado y de los y las habitantes del barrio. Para ello, el desarrollo del trabajo comunitario tuvo dos características: 1- se llevó a cabo un proceso de participación consultivo (Collet et al., 2005), que tuvo como mecanismos principales la realización de entrevistas semiestructuradas y de talleres comunales con distintos actores (habitantes del barrio y representantes del Estado municipal y provincial). 2- Se definió la estructura organizativa (Tabla 2) según la matriz propuesta por Gómez-Quintero et al. (2018), la cual permitió identificar actores responsables y sus incumbencias en el proceso participativo.

Tabla 2: Estructura organizativa de trabajo comunitario sobre la VU de barrio Esperanza

Niveles e incumbencias de trabajo	Actores responsables
Seguimiento político: definición de objetivos y líneas de transformación	Referente General barrio Esperanza; Subsecretaria de Hábitat; Secretaría de Ambiente y Producción del Municipio de Río Grande (MRG)
Seguimiento técnico: desarrollo de estrategias y métodos para concretar los objetivos	Dirección de Desarrollo Urbano, MRG; Dirección de Hábitat, MRG; Investigadoras de INVIHAB y UNPA
Coordinación de recursos y servicios: sinergia entre equipos de trabajo	Investigadoras INVIHAB y UNPA
Nivel operativo: intervención en temas puntuales	Referentes de manzana; inspectores de Catastro e Inspectores de Hábitat (MRG)

Nota: Elaboración propia con base en Gómez-Quintero et al. (2018).

5 La herramienta KoboToolbox permitió completar cuestionarios en formato digital, sin conexión de red, y posterior procesamiento y sistematización.

En función de la estructura organizativa previamente definida, se establecieron los mecanismos participativos que se implementarían en cada caso, para el reconocimiento de las percepciones sobre la VU. Las entrevistas (realizadas durante los meses de septiembre y noviembre de 2023) fueron individuales y semiestructuradas, dirigidas a diferentes tipos de actores: referentes barriales (2) y agentes técnicos y políticos del Estado (7). En el caso del Estado, se seleccionaron actores clave, tanto por su conocimiento de la evolución del barrio como por la pertinencia de su área de gestión respecto del problema. Los entrevistados pertenecientes al MRG fueron: la directora general de Hábitat, la directora de Desarrollo Urbano, la directora general de Ambiente, la coordinadora de Catastro, dos inspectores territoriales y una asesora en planificación. A nivel provincial, se entrevistó al director de Tierras del Instituto Provincial de la Vivienda y Hábitat (IPVyH).

En relación con los talleres participativos, se realizaron tres en total, durante los meses de octubre y noviembre de 2023. El primero de ellos, de carácter diagnóstico, con referentes del barrio Esperanza y actores clave de la Subsecretaría de Hábitat del MRG; el segundo taller, de reflexión respecto de las visiones de la VU, con actores del Estado municipal que participaron en anteriores instancias del proceso; y el tercero, de priorización de acciones consensuadas con tomadores de decisión.

El taller diagnóstico con referentes barriales se realizó bajo el título: “¿Qué barrio tenemos y qué barrio queremos?”, al que asistieron nueve referentes barriales de manzana y dos técnicos municipales. Un instrumento fundamental fue el mapeo colectivo –en tanto instrumento de conocimiento y de intervención (Díaz Tetamenti, 2017)–, el cual permitió identificar espacialmente problemas y prioridades de trabajo. Se elaboraron mediante esta técnica dos mapas, el primero de ellos, diagnóstico, y el segundo, propositivo⁶. En el taller de reflexión respecto de las visiones de la VU –del cual participaron cinco miembros del MRG (técnicos y políticos)–, se debatieron los resultados del taller diagnóstico y se contrastaron las visiones relativas a las problemáticas identificadas previamente. Finalmente, en el taller de priorización de acciones consensuadas –al cual asistieron seis miembros del MRG (técnicos y políticos)–, se definió una agenda de prioridades de trabajo para la atención de las problemáticas barriales, sobre la base de los resultados generados en el relevamiento, las entrevistas y los talleres previos.

Resultados

Relevamiento

Se presentan los resultados del relevamiento, vinculados a las distintas dimensiones de análisis de la VU previamente identificadas.

Estado ambiental. El principal problema lo constituye la localización del barrio en el área de influencia de un exbasural, sin contar hasta la actualidad con una evaluación de impacto ambiental que permita conocer la magnitud del problema. En los sectores donde se observó mayor concentración de residuos, las viviendas fueron relocalizadas (son 15 hasta el momento); sin embargo, aún no se conoce la magnitud territorial de los efectos que pudiera haber generado el basural a lo largo del tiempo.

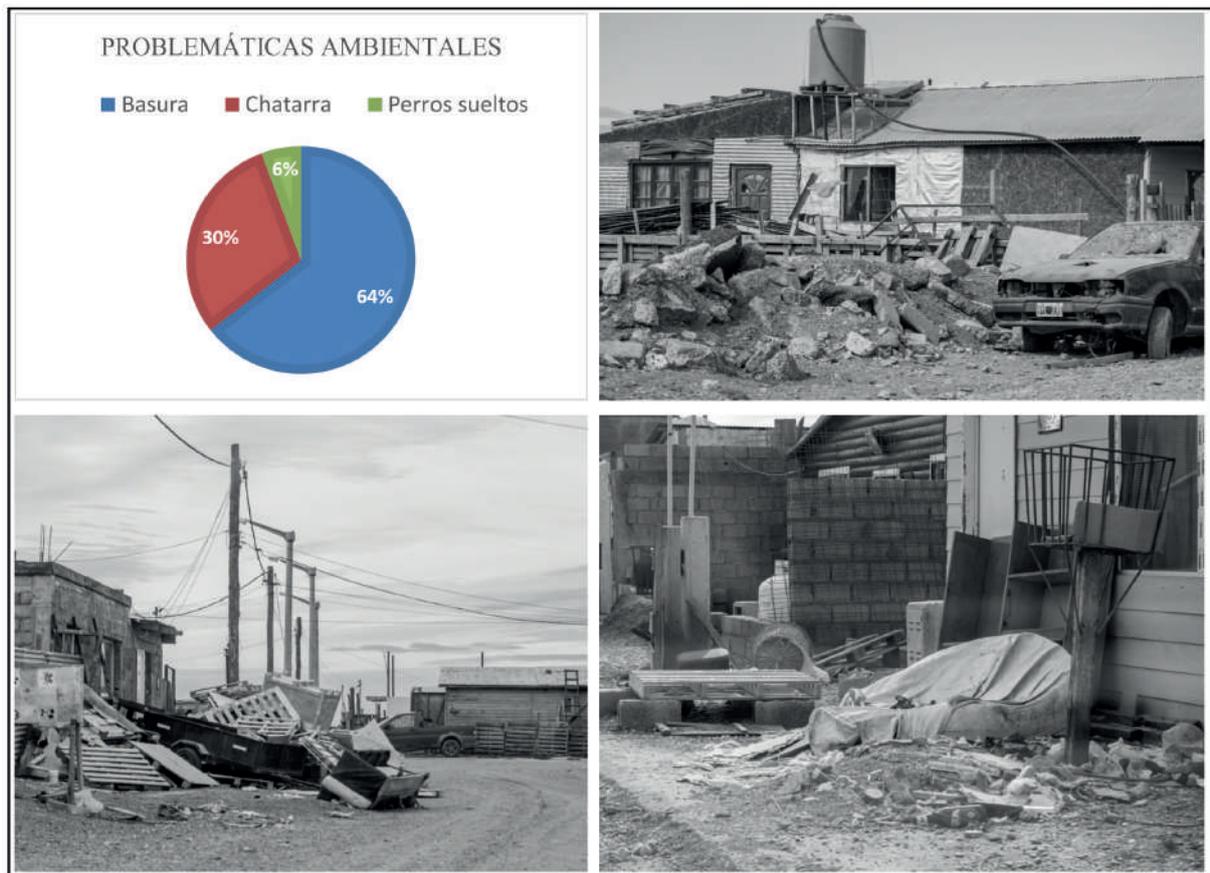
⁶ El mapeo colectivo se realizó en el marco del primer taller, el cual tuvo lugar en la vivienda de un referente barrial. Para ello se desplegaron en el comedor dos mapas del barrio. En el primero de ellos, vecinos y vecinas fueron identificando con diferentes colores las principales características del barrio (como respuesta a la consigna “¿Qué barrio tenemos?”). En el segundo, y con base en lo conversado sobre el primer mapa, se espacializaron colectivamente las mejoras necesarias para cumplir con la consigna “¿Qué barrio queremos?”. En su elaboración participaron los nueve referentes que asistieron a la reunión, con un perfil etario de entre 25 y 45 años.

El relevamiento permitió observar que el 85% de las cuadras del barrio están afectadas por problemáticas ambientales. De ellas, el 64% muestra acumulación de basura (Figura 3), lo que indica una presencia significativa de residuos sólidos en diferentes áreas del vecindario, a pesar de que el 63% de los vecinos cuenta con cestos de basura domiciliarios. Esto probablemente se deba a la baja frecuencia de recolección de residuos voluminosos. Además, se identificó que el 30% de la problemática de residuos sólidos está relacionada con la presencia de chatarra. La acumulación de este tipo de desechos no solo afecta el entorno, sino que también puede representar riesgos para la salud y la seguridad de los residentes.

Se observó, además, que el Estado contribuyó a la problemática ambiental mediante la práctica del volcamiento de escombros en las áreas donde se presentan mayores restos del exbasural. Al ser consultados al respecto, informantes técnicos expresaron que es una “práctica para frenar las urbanizaciones informales”.

Otro aspecto observado fue la presencia de perros sueltos, que generan riesgos para la salud, dado que ya han mordido a varios vecinos.

Figura 3: Problemáticas ambientales observadas en el barrio Esperanza



Condiciones de tenencia. Se constató que, hasta la fecha, el barrio no presenta condiciones de tenencia regular, situación que se encuentra en proceso de solución, en instancia de realización de mensuras. Se observó además un conflicto entre quienes ya han pagado sus trámites en anteriores instancias del fideicomiso y quienes aún no lo hicieron.

En relación con la relocalización, en la actualidad existen 15 familias relocalizadas (y/o en proceso) por encontrarse sobre el exbasural, y 17 esperando lotes para hacerlo.

Accesibilidad. Se observó que el único acceso vehicular desde el resto de los barrios lo constituye la calle Tolhuin. Esta situación limita el acceso a fuentes de trabajo, a comercios y a espacios de esparcimiento.

En relación con el estado de las vías de circulación, el barrio presenta asfalto únicamente por donde transitan los colectivos, mientras que el resto de las calles están conformadas por superficies de ripio (Figura 4). Durante el proceso de relevamiento, se constató que un porcentaje considerable de veredas y cordones cuneta son prácticamente inexistentes, cuestión que contribuye a problemas de drenaje y acumulación de agua.

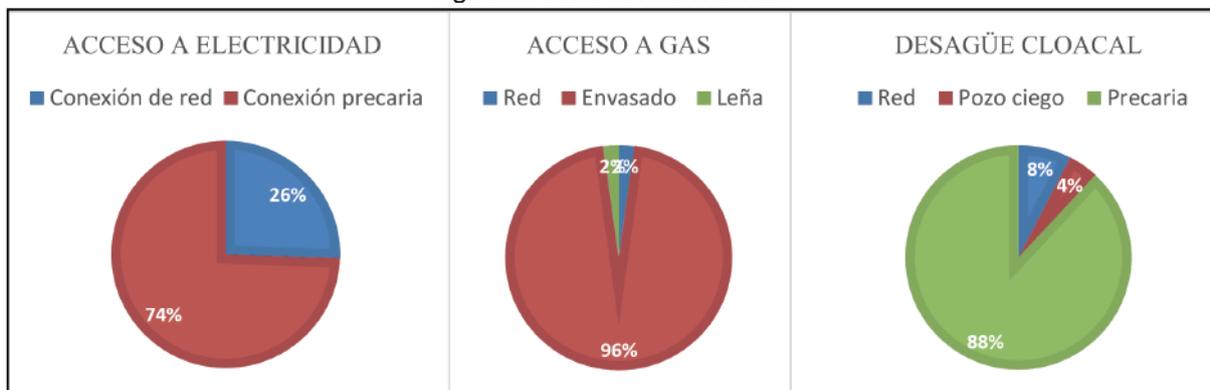
Figura 4: Situación de calles, veredas y cordón cuneta



El servicio de transporte público corresponde a la línea "A" de la empresa CityBus, que realiza el recorrido por las calles Oroski, Holpin, Yaghan, Hoiken, Mevi y Tolhuin con una frecuencia de 15 minutos, exceptuando los fines de semana, que frecuenta cada una hora. Dos dificultades asociadas al servicio de transporte son el escaso número de garitas para el ascenso de pasajeros y la falta de señalización. Para afrontar la demanda social y la crisis económica, el MRG otorga el beneficio de pasajes gratis para estudiantes, docentes, jubilados, pensionados y veteranos de guerra de Malvinas.

Servicios básicos. En relación con los servicios básicos (Figura 5), se observó que todo el barrio cuenta con acceso al agua de red. Respecto de la existencia de red eléctrica, la Cooperativa Eléctrica ha realizado el tendido barrial, pero en el 74% de las cuadras del barrio, las conexiones domiciliarias son precarias. Algo similar sucede con los desagües cloacales, donde se observó una marcada ausencia de conexiones domiciliarias⁷. En relación con el acceso al gas, no existe aún red de infraestructura⁸, sino que la mayoría de la población utiliza gas envasado (zeppelin o tubo), el cual se encuentra subsidiado por el Estado mediante bonos.

Figura 5: Acceso a servicios básicos



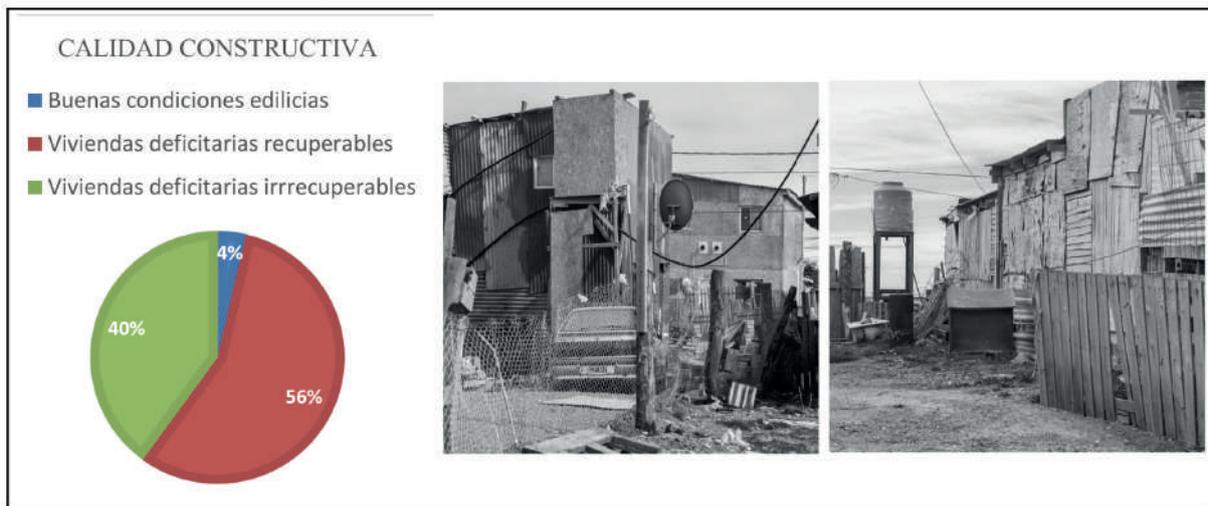
⁷ Se consideran desagües precarios a los casos en los que, si bien existe conexión de red, no se han realizado instalaciones internas o estas no están debidamente ejecutadas.

⁸ Sin embargo, la ejecución de la obra está aprobada por Resolución Municipal N° 2063/2019.

En lo relativo al alumbrado público, este abarca el 50%, y coincide con las calles por las que transita el transporte público. La recolección de residuos domiciliarios está a cargo del municipio, aunque los habitantes manifestaron que el servicio resulta insuficiente.

Estado de la viviendas. Gran parte de las viviendas del barrio se corresponden con casillas que no cumplen con los estándares mínimos de habitabilidad (Figura 6). En muchos casos, se encuentran sin terminar, utilizan materiales de construcción precarios y/o desechos y sus dimensiones no son las apropiadas para el grupo familiar. Se contabilizaron 197 viviendas irrecuperables⁹, mientras que 431 muestran déficit en términos de cerramientos. La carencia de calidad en la construcción de estas viviendas no solo afecta el bienestar de sus habitantes, sino que también aumenta el riesgo de incidentes graves, como incendios. Este peligro se puede generar por diversas fuentes, por ejemplo, instalaciones eléctricas deficientes, la ausencia de medidas de aislamiento ignífugo y una ventilación inadecuada para la combustión de artefactos de calefacción y cocinas.

Figura 6: Condiciones de calidad constructiva de las viviendas



Equipamientos. Se constató una marcada carencia de espacios destinados a satisfacer las necesidades de educación, salud y esparcimiento de la comunidad en el entorno urbano del barrio. Mientras que no existen en el barrio escuelas ni centros de salud, se dispone únicamente de un espacio verde, con una superficie de 936,92 metros cuadrados.

Los centros comunitarios existentes en la zona son gestionados por las principales organizaciones de vecinos del sector y por instituciones religiosas; sin embargo, no cuentan con espacios físicos adecuados a sus necesidades.

Se relevaron cuatro espacios de culto y equipamientos comerciales de escala familiar: dos polirrubros, tres kioscos, dos panaderías, una carnicería, dos talleres mecánicos, una peluquería, una papelería y un lavadero.

Capacidades institucionales. En relación con la sociedad civil, se identificó la conformación de una junta vecinal vinculada a la gestión del hábitat. Esta organización se compone de un representante por manzana y una referente general, quien participa de otros espacios interactorales. La junta vecinal no cuenta con un lugar físico. Además, existen organizaciones

⁹ Por vivienda deficitaria irrecuperable se entiende a aquellas que, debido a su mala calidad constructiva, no tienen posibilidad de mejora y deben ser reemplazadas por una nueva. Siguiendo la categorización propuesta por el Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2010), las viviendas irrecuperables incluyen las categorías: vivienda rancho, casilla, local no construido para habitación, vivienda móvil, pieza en hotel familiar o pensión.

sociales para el funcionamiento de tres comedores comunitarios.

Con respecto a las capacidades del Estado, se reconoció la existencia de equipos técnicos especializados en urbanismo y de equipos territoriales conformados por inspectores de la Dirección de Hábitat (MRG), quienes cumplen las funciones de corroborar los datos residenciales de los habitantes. Sin embargo, existen limitaciones de equipos especializados en temáticas vinculadas a la gestión integral del hábitat, las cuales se están solucionando con la formación específica de posgrado de cinco profesionales.

En relación con la articulación interinstitucional, se observó un conflicto con dependencias de nivel provincial que trabajan en la regularización dominial del barrio contiguo denominado Arraigo, vinculado a la superposición de parcelas en las mensuras.

Respecto de las políticas de mejoramiento barrial, en el marco del fideicomiso, el municipio llevó adelante la instalación de servicios de agua y cloaca, las obras de pavimentación y cordón cuneta y la recolección de basura. En la actualidad, se encuentra realizando obras de pavimentación en nuevas calles. Por otra parte, impulsó la relocalización de viviendas existentes en el basural y en un espacio verde. En cuanto a la información catastral, se observó que se encuentra desactualizada desde 2019. Como se mencionó previamente, se están desarrollando los trámites necesarios para iniciar el proceso de regularización. No se registran, hasta el momento, políticas de mejoramiento habitacional.

Figura 7: La figura ilustra las problemáticas observadas durante el relevamiento.



Elaboración propia con QGIS-Photoshop-Illustrator.

Percepciones sobre la vulnerabilidad y prioridades de atención

Se presentan a continuación los resultados del trabajo comunitario realizado a partir de entrevistas y talleres, para el análisis de las perspectivas sobre la VU de los diversos actores barriales y estatales convocados para el estudio. El análisis se realizó según los tres ejes definidos (problemáticas barriales, prioridades de atención y potencialidades), tomando en cuenta los indicadores de VU y los resultados del relevamiento.

La visión de los actores del Estado. Con respecto a las problemáticas del barrio, desde la visión de actores del Estado se plantearon diferentes opiniones, según los ámbitos y escalas en las que trabajan los y las entrevistadas.

El director de tierras del IPVyH hizo mención a que el barrio se encuentra mucho mejor que otros asentamientos, ya que cuenta con la intervención del municipio en el proceso de regularización. Resaltó que la principal problemática que enfrenta es la regularización dominial, por ser una “mixtura entre un barrio informal y un barrio planificado”.

Por su parte, la directora de Desarrollo Urbano (MRG) destacó como principal problemática la situación ambiental del barrio por estar asentado sobre un antiguo basural, y la incertidumbre que implica no saber qué tipo de contaminación existe debajo de las casas. Además reveló, como se puede observar en la siguiente cita, el valor de la regularización y la complejidad de los desafíos urbanos. Destacó la importancia de una perspectiva integral y participativa para abordarlos, en que la planificación y la gestión desempeñan un papel crucial:

Para mí, el principal problema es el riesgo de contaminación de la basura; por el otro lado, si está la regulación dominial [...], y, por otro, que no tiene condiciones óptimas de calidad urbana en cuanto a accesibilidad a equipamientos, a espacios verdes, a la consolidación de las veredas, al paisaje urbano. Pero... ¿la principal problemática? Es la incertidumbre de no saber qué pasa abajo, no se pueden establecer parámetros y normas claras, de qué es factible de lo que pase arriba. Entonces, no se puede saber hasta cuánto se puede presionar ese suelo, hasta cuánto se puede impermeabilizar, y qué tipos de actividades podrían llegar a ser hasta peligrosas que no sean compatibles, por ejemplo, producción de alimentos. Al no existir estos parámetros y no estar también todos estos estudios y no estar saneado dominialmente, es difícil pensar la urbanización adecuada [...]. (Fragmento de entrevista a la directora de Desarrollo Urbano, Río Grande, 22 de noviembre de 2023)

A pesar de las diferencias en las visiones, al ser consultados específicamente por el exbasural, actores de ambos niveles del gobierno coincidieron en que es inviable plantear un proyecto de reubicación de 500 familias, y como alternativa, destacaron la necesidad de contar con un plan de saneamiento y una evaluación del impacto para abordar la situación. Sobre ello, también fue consultada la coordinadora de Catastro (MRG), quien manifestó su posición de llevar en paralelo los trámites de mensura y algún estudio para el saneamiento.

Esta afirmación tiene similitud con la perspectiva de la directora general de Hábitat (MRG), quien sostuvo que el barrio está ordenado en términos urbanos y que una de sus mayores problemáticas la constituye el dominio de la tierra. Al respecto, mencionó:

[...] El Esperanza está ordenado en cuanto a lo que es su urbanismo y su forma, pero por cuestiones dominiales de titularidad de tierra o de fideicomiso, está demorado en lo que es la regularización a sus ocupantes finales, que son los vecinos que están ocupando cada terreno [...]. (Fragmento de entrevista a la directora General de Hábitat, Río Grande, 22 de noviembre de 2023)

Por otra parte, el director de Tierras del IPVyH, la coordinadora de Catastro y la directora de Desarrollo Urbano (MRG) reconocieron que la falta de coordinación entre la provincia y el municipio se presenta como un obstáculo significativo en la gestión eficiente de este y otros barrios populares de origen informal. Mientras que el barrio Esperanza tiene dominio municipal, el asentamiento contiguo (Arraigó) está siendo regularizado por la provincia, al igual que otros barrios localizados al sur del basural. No obstante, en las mensuras se observan superposiciones respecto de la definición de los barrios y su titularidad, razón por la cual, entre los desafíos identificados, se destacó dicha problemática.

La coordinadora de Catastro y la directora de Desarrollo Urbano (MRG) coincidieron en que la falta de vinculación entre ambos niveles no solo impacta en la eficacia de las operaciones administrativas, sino que también tiene consecuencias directas en la planificación y desarrollo urbano.

Otra cuestión que se mencionó son los conflictos que existen al interior del Estado, asociados a la diferencia entre las prioridades (y tiempos) políticos y los técnicos, respecto de la atención de las necesidades del barrio. La asesora en planificación del municipio expuso en una entrevista la complejidad que implica el tema de la regularización del barrio, tanto en términos de gestión política como técnica:

Desde la parte política, se entendía desde 2019 que la regularización era la manera de ampliar derechos en el Esperanza. Sin embargo, cuando nos ponemos a trabajar los técnicos en 2021, nos encontramos con que los estudios realizados sobre el basural no resultaban suficientes como para asegurar la sanidad de los pobladores [...]. Pero por otro lado estaba el tema del compromiso asumido en el marco del fideicomiso con la gente del barrio, que también pujaba por la regularización, en su (lógica) necesidad de contar con la tenencia segura. Desde ahí, hasta acá, comenzamos un camino de construcción de una visión más amplia dentro del municipio respecto al hábitat digno, y de la complejidad que conlleva [...]. (Fragmento de entrevista a asesora en Planificación y Ordenamiento Territorial del MRG, 16 de noviembre de 2023)

En relación con el accionar del Estado, varios actores coincidieron y destacaron lo acertado de la decisión de generar servicios básicos, como agua y cloaca.

La directora general de Hábitat refirió:

[...] el Estado acercó servicios básicos, agua y gas. Bueno, la electricidad es privada, pero también es una gestión que se hace en conjunto. El municipio está en forma permanente con transporte público, recolección de residuos, es un barrio más de la ciudad, no es un barrio que esté todavía en condiciones relegadas respecto al resto de la ciudad. (Fragmento de entrevista a directora de Hábitat [MRG], 14 de noviembre de 2023)

La funcionaria de Desarrollo Urbano (MRG) destacó las mayores responsabilidades que asumió el Estado al transformarse en fiduciario y responsable de la regularización.

En relación con la relocalización, la directora de Hábitat (MRG) mencionó que se han reubicado parte de las casillas que se encontraban en las peores condiciones de exposición a basura, en un terreno contiguo. Sin embargo, en la actualidad esos terrenos ya han sido ocupados por nuevas familias.

Respecto de las potencialidades, tanto el director de Tierras del IPVyH como la directora de Hábitat (MRG) refirieron a la existencia de servicios básicos y a la menor dificultad que

implica para su urbanización su trazado regular. Otra potencialidad importante fue la organización social mencionada por la directora de Desarrollo Urbano (MRG), quien planteó respecto de las y los vecinos: “Están organizados y las problemáticas se pueden tratar en conjunto, y creo que esto no es así en otros lugares de la ciudad. Además, tienen bien en claro cuáles son sus prioridades” (Río Grande, 22 de noviembre de 2023).

La visión de los habitantes del barrio. En relación con la vulnerabilidad del barrio, una referente relató que esta evolucionó a lo largo del tiempo. En este sentido, destacó los desafíos iniciales que presentaron en cuanto a la limitación en el acceso a servicios básicos como gas, electricidad y agua:

En un principio, cuando se arrancó, éramos entre los dos barrios 25 familias las que estábamos habitando y hoy en día tengo en mi barrio 540 lotes, así que imagínate, éramos muy poquitos para la cantidad de terreno que había. Pero bueno, la gente muchas veces tomaba un lugar, le dejaba un cartel y no lo habitaban, pero las personas que vivíamos en el lugar éramos las que teníamos más dificultades para acceder a lo que son los servicios, por ejemplo, el garrafero no entraba en el barrio. Teníamos que patear la garrafa hasta lo que es la Kau porque, al no tener tantas familias y por una sola (vivienda) en el fondo, no iba a entrar. Con el agua nos pasaba exactamente lo mismo, o sea que arrancamos con todas esas dificultades que, cuando no hay un ordenamiento ni hay servicios, obviamente pasa esto. (Fragmento de entrevista a la referente barrial, Río Grande, 27 de octubre de 2023).

Mencionó que algunas de estas problemáticas se resolvieron y que la organización comunitaria ha sido un pilar fundamental para su solución. La existencia de encargados de manzana y reuniones vecinales facilitó la resolución de conflictos y la toma de decisiones consensuadas. Enfatizó, además, la importancia de mantener el apoyo y consenso de los vecinos para impulsar mejoras continuas.

A continuación se muestran los resultados del trabajo comunitario realizado en el taller diagnóstico con referentes barriales el 27 de octubre de 2023. En primera instancia se describieron las problemáticas del barrio, mientras que en una segunda instancia se identificaron y ordenaron, según nivel de prioridad, las acciones que podrían mejorar las condiciones actuales. Finalmente, se mencionaron las potencialidades que deberían tenerse en cuenta en futuros trabajos de integración sociourbana.

Problemáticas del barrio Esperanza. A partir de la pregunta disparadora: “¿Qué barrio tenemos?”, los participantes del taller describieron de manera franca y honesta la realidad del barrio, utilizando como herramienta soporte el mapeo colectivo. Las principales problemáticas vinculadas a la VU identificadas se muestran en la Tabla 3, ordenadas de acuerdo con las categorías previamente expuestas.

Tabla 3: Problemáticas vinculadas a la VU identificadas durante el taller diagnóstico

Dimensión	Problemática	Comentarios
Condiciones de tenencia	Falta de seguridad en la tenencia	Habitantes manifiestan esperar la regularización dominial hace años
	Origen del barrio mediante ocupación de tierra privada	Acceso a servicios esenciales a través de la creación de un fideicomiso que cambió de fiduciario
	Preocupación por la posibilidad de aumento del costo de la tierra en la actualidad	Muchos vecinos pagaron todas las cuotas del fideicomiso, pero otros aún deben cuotas
Estado ambiental	Problemas recurrentes con el sistema de cloacas	Presencia de agua negra (cloacal) acumulada en sectores deprimidos, como algunas calles y esquinas.
	Presencia de perros sueltos	Existen situaciones de mordeduras y ataques en niños y adultos
	Presencia de residuos y basural	Se señala que parte de los residuos provienen de la relocalización y que la limpieza general no ha sido suficiente.
	Presencia de áreas inundables	Se señala la existencia de áreas en ciertas calles y esquinas que se ven anegadas con cierta recurrencia
Accesibilidad y conectividad	Frecuencia insuficiente del transporte público	Afecta particularmente a quienes trabajan al otro lado del puente
	Falta de garitas en condiciones climáticas adversas	Afecta a residentes y principalmente a niños que van a la escuela
Servicios públicos e infraestructura	Problemas en el suministro de agua, baja presión y falta de gas natural	Afecta en forma recurrente a los vecinos
	Suministro de gas mediante subsidios (limitados)	Surgen problemas ante la necesidad de cargas extraordinarias
	Falta de cordones cuneta y veredas	
	Falta de alumbrado público	Se cuenta con alumbrado solo en las calles por donde circula el ómnibus. Genera sensación de inseguridad
Estado de las viviendas		
Equipamiento	Falta de espacios verdes	Carencia fundamental, por falta de posibilidades de esparcimiento para los niños y niñas, quienes solo tienen las calles como espacio de encuentro
	La ausencia de un espacio físico, como un salón de usos múltiples (SUM)	Se destaca como carencia significativa
	Limitación de cupos en ciertas escuelas	Obliga a algunos niños del barrio a estudiar al otro lado del puente
Capacidades institucionales	Falta de acción estatal para el saneamiento ambiental del sector	-

Nota: Elaboración propia con base en resultados del taller diagnóstico.

La Figura 8 muestra el mapa realizado con los referentes barriales como parte de la actividad de mapeo colectivo, la cual permitió espacializar las problemáticas antes mencionadas.

Figura 8: Resultados del mapeo colectivo en el taller diagnóstico



Nota: Mapeo colectivo, 2023. Elaboración por parte de referentes del barrio Esperanza, Río Grande.

Acciones para la mejora del barrio Esperanza. A partir de la pregunta: “¿qué barrio queremos?”, los y las habitantes expresaron una clara visión de un barrio mejorado. En ese sentido, se reconoció la importancia de:

- Finalizar los trámites de regularización para alcanzar la tenencia segura de la tierra.
- Llevar adelante un saneamiento integral del barrio y mejorar la frecuencia de recolección de residuos voluminosos.
- Mejorar la infraestructura vial, pluvial y de alumbrado público, lo cual resulta esencial para prevenir inundaciones y garantizar la seguridad de los residentes.
- Generar espacios colectivos (se mencionó como aspecto crucial para el bienestar comunitario). Concretamente, se planteó la necesidad de un espacio verde en el sector sur del barrio y de un salón de usos múltiples para el desarrollo de actividades culturales y laborales.

Priorización de acciones. En términos de priorización de atención de problemas vinculados a la VU, se estableció el siguiente orden:

- Realización de mensura
- Instalación de alumbrado público
- Instalación de desagües cloacales
- Construcción de cordón cuneta.

- Construcción de un centro comunitario
- Saneamiento ambiental del barrio

Potencialidades del barrio Esperanza. Las y los habitantes reconocieron y destacaron las siguientes cuestiones:

- La falta de problemas de seguridad se atribuyó a la colaboración y cuidado mutuo entre los vecinos.
- La existencia de recursos profesionales dentro de la comunidad que podrían aprovecharse para actividades en un posible SUM.
- La comunicación activa entre los residentes se destacó como una fortaleza que facilitaría la implementación de soluciones colectivas.
- Gran potencial vinculado a la reciente inauguración de una plaza.
- Se resaltó la importancia del SUM para impulsar actividades y proyectos culturales y educativos que mejoren la calidad de vida en el barrio.

Hacia una visión común de la VU en el barrio Esperanza. Con el propósito de fomentar un acercamiento entre las percepciones de los actores comunitarios y los estatales respecto del barrio, y compartir los resultados obtenidos del relevamiento, de las entrevistas y del taller diagnóstico, se llevaron adelante los dos últimos talleres con actores del Estado municipal. El primero de ellos, de reflexión, tuvo como objetivo la elaboración de un análisis crítico de las problemáticas, potencialidades y prioridades previamente identificadas, y tuvo lugar el 9 de noviembre de 2023. El segundo taller tuvo como objetivo la priorización de acciones consensuadas y la definición de lineamientos a ser incorporados en el Plan Especial de Margen Sur, y se desarrolló el 12 de noviembre de 2023.

En el taller de reflexión, con los actores públicos que participaron del relevamiento y/o del taller diagnóstico, se buscó conocer en qué forma se modificó su percepción respecto de la VU luego de las actividades realizadas. Por otro lado, con los actores públicos que no participaron del relevamiento pero fueron entrevistados en este trabajo, se compartieron los resultados del taller-diagnóstico comunitario y se les consultó su posición en relación con la visión de los y las habitantes. Este enfoque favoreció un diálogo reflexivo y facilitó un mayor entendimiento mutuo en la búsqueda de soluciones consensuadas.

En términos de problemáticas, los participantes del taller de reflexión concordaron con aquellas identificadas por los vecinos (Tabla 2). Además, en relación con las capacidades institucionales, enfatizaron la prolongada ausencia del Estado y la deuda que ello generó a lo largo del tiempo con el barrio.

En términos de potencialidades, fueron destacadas la resiliencia y la autogestión de la comunidad organizada frente a un respaldo institucional acotado. Se subrayó además la importancia de la participación activa y la iniciativa en la construcción de soluciones para sus necesidades.

En relación con las prioridades de atención, a diferencia de lo planteado en el primer taller, la cuestión ambiental se mencionó en primer término.

En el último taller de priorización de acciones consensuadas, sobre la base de los resultados obtenidos hasta el momento y teniendo en cuenta los recursos humanos, técnicos y económicos disponibles, así como la agenda política, se evaluaron las posibles soluciones para la atención de la VU desde una visión integral. Se planteó la necesidad del diseño de políticas de ordenamiento territorial, de saneamiento del área y de integración sociourbana, así como la coordinación interinstitucional y el avance en las reglamentaciones pertinentes.

Luego del análisis, en términos de acciones para reducir la VU, se definieron las siguientes

tes prioridades:

- Saneamiento ambiental
- Realización de mensura
- Proyecto de urbanización para el sector
- Instalación de desagües cloacales
- Construcción de cordón cuneta.
- Instalación de alumbrado público
- Construcción de un centro comunitario
- Regularización dominial
- Fortalecimiento de capacidades institucionales estatales para la atención de la VU
- Establecimiento de canales de comunicación permanentes

Estas acciones fueron incorporadas al Plan Especial de Margen Sur, en el marco de la Ampliación del Plan de Paisaje y Ordenamiento Territorial del Municipio de Río Grande (2024-2026). En su conjunto, conforman en la actualidad el Proyecto Urbano Integral Barrio Esperanza.

Como cierre del trabajo comunitario, se elaboró una agenda de acción para el 2024-2026, que incorporó los tres primeros temas de la priorización consensuada al presupuesto del municipal del corriente año. En pos de avanzar en el proyecto técnico de urbanización, se acordó realizar un próximo taller con los y las habitantes del barrio, a los fines de validar la ubicación de equipamientos, espacios públicos y parámetros urbanísticos propuestos por el municipio sobre la base del trabajo realizado.

Discusión

Los resultados permiten observar que, en las entrevistas realizadas al comienzo del estudio, los actores del Estado no incorporaban entre sus prioridades todas las dimensiones de la VU propuestas en la metodología. Tampoco mencionaron muchas situaciones reconocidas durante el relevamiento. La visión de la problemática se centró principalmente en la regularización dominial, en la necesidad de un saneamiento ambiental y en algunos indicadores de las capacidades institucionales.

Puede observarse además que no existe total coincidencia entre las visiones de los actores entrevistados en esa primera instancia sobre algunas dimensiones de la VU. Se comprueba que, tal como indican Elizondo y Zarazaga (2023, p. 4), el Estado “no es una entidad monolítica”, sino que se compone de diferentes instituciones y organismos donde los funcionarios de distintos niveles y áreas no siempre comparten la misma visión. Mientras que algunos priorizaron la cuestión de la regularización dominial, otros expresaron mayor preocupación por la problemática ambiental, en particular por el tema del basural. Incluso hay quienes sostuvieron que el barrio está ordenado por contar con servicios básicos y el proceso de regularización en marcha y no expresaron preocupación por otros indicadores de VU. En cuanto a las capacidades institucionales, se observa que existe gran coincidencia en el problema de la falta de coordinación institucional y, en general, se resaltó la importancia del accionar del Estado en la provisión de servicios y en los intentos de buscar soluciones al tema de regularización dominial. Se mencionó además el problema de los distintos tiempos técnicos y políticos para abordar las problemáticas. Asimismo, se reconoció la importancia de realizar una mensura que delimite claramente el alcance del barrio.

Los resultados del taller diagnóstico con referentes barriales muestran, en coincidencia con la visión de los actores del Estado, la preocupación de los habitantes por la falta de seguridad en la tenencia y por el problema ambiental asociado al basural. Pero además, surgieron nue-

vas problemáticas, que no fueron mencionadas por los actores del Estado durante las entrevistas y sobre las que existió una mayor correspondencia con los resultados del relevamiento. En el caso de la dimensión ambiental, problemas como la presencia de áreas inundables, aguas negras y perros sueltos se plantearon como una preocupación de los habitantes que diariamente conviven con situaciones que ponen en riesgo su seguridad. Se expresaron además problemas vinculados a la accesibilidad y conectividad, así como de infraestructura, lo cual muestra claramente la situación de desventaja frente a otros barrios que perciben los habitantes. En cuanto a la dimensión Equipamiento, se resaltó la necesidad de un salón de usos múltiples y de espacios verdes, dado que los vecinos y vecinas perciben estas situaciones como una carencia significativa. Sin embargo, a pesar de su importancia para los habitantes, esto no resultó priorizado por los actores del Estado.

Las problemáticas que surgieron del taller diagnóstico demuestran que la VU desde la visión barrial incorpora situaciones que van más allá de la tradicional visión del Estado respecto de la atención de la informalidad, usualmente enfocada en la regularización dominial y en la provisión de los servicios básicos (Smolka y Biderman, 2009). Otras dimensiones e indicadores resultan asimismo fundamentales para los habitantes, ya que desde su percepción surgen distintas problemáticas que agudizan las condiciones de VU en el barrio. En ese sentido, se ha tomado en cuenta lo que algunos autores afirman (Turcu, 2012) respecto de que la VU se debe tratar como un concepto cualitativo, ya que presenta una relación de dependencia con las percepciones de los habitantes de comunidades urbanas o barrios. Es por ello que se concuerda con el planteo de Ruiz (2019) vinculado a la necesidad de considerar estas percepciones en el diseño metodológico, tal como se propone en este trabajo.

Se destaca que la mayoría de los problemas identificados por los referentes barriales coinciden con las observaciones realizadas durante el relevamiento. No obstante, desde las distintas percepciones no se mencionó el problema del estado de las viviendas, las cuales en muchos casos presentan un alto grado de precariedad, según los resultados obtenidos en él. Esto muestra que, desde la visión de los actores, la VU está principalmente asociada a problemáticas colectivas y a situaciones que ponen en desventaja a los habitantes respecto de otros barrios de la ciudad. Se concuerda con lo planteado por Ruiz (2019) en relación con que son una combinación de circunstancias sociales, económicas y ambientales las que generan las situaciones de VU.

En cuanto a las prioridades, se destaca que, si bien la mensura ocupó un lugar central en las entrevistas y en el taller diagnóstico, las otras que fueron identificadas desde distintas percepciones, en general, no coincidieron en una primera instancia.

En relación con las potencialidades, en el taller diagnóstico se resaltó la gran importancia de la organización y la colaboración vecinal para la solución de los problemas identificados, situación que fue asimismo reconocida por algunos actores del Estado durante las entrevistas.

El trabajo con los referentes barriales resultó fundamental, ya que, al ser seleccionados por manzana, poseen gran acercamiento a las percepciones de la comunidad y a sus necesidades.

Puede observarse que, a pesar de las diferentes percepciones iniciales entre los distintos tipos de actores, durante el taller de reflexión, los actores del Estado –que en primera instancia solo priorizaban la problemática de regularización dominial y algunas situaciones ambientales– expresaron su acuerdo en incorporar la percepción de los vecinos. Esto quedó claramente demostrado en el último taller (de priorización de acciones consensuadas), donde los actores del Estado con capacidad de toma de decisión definieron un orden de prioridades

para la atención de las problemáticas del barrio, que tiene en cuenta la percepción de VU y las prioridades de los habitantes.

De esta manera, a partir de un proceso de diálogo, fue posible avanzar hacia una visión común de los problemas, prioridades y potencialidades del barrio.

La potencialidad de la investigación-acción quedó demostrada en la posibilidad de abordar la VU del barrio desde una perspectiva interactoral, que permitió recuperar las distintas percepciones involucradas en la puesta en marcha de nuevas soluciones para la integración sociourbana. La detección de problemas, potencialidades y prioridades de acción vinculadas a la VU ha permitido la elaboración de una agenda consensuada de trabajo sobre el barrio, la cual ha sido incorporada al Plan Especial de Margen Sur y al presupuesto anual municipal.

Conclusión

En el presente trabajo se ha logrado obtener una visión conjunta de actores clave del Estado y de la sociedad civil sobre las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad urbana en el barrio Esperanza de la ciudad de Río Grande. En particular, se ha demostrado que la incorporación de la percepción de los habitantes del barrio sobre las problemáticas vinculadas a la vulnerabilidad permite enriquecer el conocimiento obtenido a través del análisis de antecedentes realizado mediante relevamientos y consultas con actores del Estado.

La metodología utilizada permitió obtener una visión integral de la problemáticas de la VU, a partir de la combinación de diferentes actividades e instrumentos de recolección de información. El desarrollo de un relevamiento del barrio aportó el reconocimiento de diferentes problemáticas y de las dimensiones a considerar posteriormente en el proceso de trabajo participativo. La utilización de instrumentos como entrevistas realizadas a informantes clave y talleres participativos permitió complementar el análisis con información proveniente de quienes se encuentran vinculados en forma directa con el barrio, ya sea desde la gestión o en su calidad de habitantes. De esta forma, resultó posible identificar colectivamente las problemáticas actuales y consensuar prioridades de trabajo adecuadas a las reales necesidades.

Los resultados obtenidos constituyen un aporte a la formulación de políticas de atención de la VU en el barrio Esperanza, desde el conocimiento técnico y desde la percepción de sus habitantes.

Referencias

- Clichevsky, N. (2009). *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. Bitácora Urbano Territorial, 14(1), 63-88.
- Collet, J., González, S. y Mas, P. (2005). *Balance crítico de las experiencias de participación en Cataluña*. En J. Martí, J. Pascual y O. Rebollo (Coords.), *Participación y desarrollo comunitario en el medio urbano* (pp. 41-63). IEPALA.
- Córdoba Hernández, R. y Hernández Ajá A. (2008). *Barrios vulnerables en el corazón de Madrid*. *Sociedad y Utopía*. Revista de Ciencias Sociales, 32, 319-339.
- Díaz, M. G. y Maldonado, G. I. (2020). *Abordaje metodológico de la vulnerabilidad socio-territorial: estudio comparativo entre las localidades de Alpa Corral y Bengolea, sur de la provincia de Córdoba*. *Cardinalis*, 8(14), 242-266. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardinal/article/view/29874>
- Díaz Tetamenti, J. M. (2017). *Cartografía Social. Teoría y método. Estrategias para una eficaz transformación comunitaria*. Biblos.
- Elizondo, G. y Zarazaga, R. (2023). *El rol de los referentes barriales en la reurbanización de barrios populares. Un análisis a partir de los casos de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita (2016-2020)*. *Revista de Ciencia política*, 43(3). <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000119>
- Fank, L. (2021). *Vulnerabilidad urbana en asentamientos informales: diseño y aplicación de una propuesta metodológica de abordaje en ciudades de Tierra del Fuego. El caso de Río Grande*. *Estudios Socioterritoriales*. Revista de Geografía, 29, 080-080. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.29-211>
- Fernandes, E. (2016). *Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina*. *Derecho a la Ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 10, 86-97. <https://doi.org/10.7764/1355>
- Finck N. (2019). *Barrios autoproducidos en ciudades intermedias: El caso de Río Grande, Tierra del Fuego AIAS*. En *El Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat*, (pp. 1-14). Universidad Nacional de Córdoba, FAUD.
- Foschiatti, A. (2009). *Aportes conceptuales y empíricos de la vulnerabilidad global*. EUDENE.
- Gómez, J. A., Gutiérrez, J. C. y Hernández Ajá, A. (2014). *La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables*. *Empiria*. Revista de metodología de ciencias sociales, 27, 73-94. <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10863>
- Gómez-Quintero, J. D., Eito Mateo, A., Domínguez Sanz, J. y Martínez Molina, M. C. (2018). *El trabajo social comunitario ante la vulnerabilidad urbana: un estudio documental de regeneración de barrios*. *Comunitaria*. Revista internacional del trabajo social, 16. <https://doi.org/10.5944/comunitaria.16.3>

- Jaraiz Arroyo, G. (2012). *La "dimensión comunitaria" en Servicios Sociales. Una aproximación a su tratamiento en barrios marginales*. Cuadernos de Trabajo Social, 25(1), 113-124. https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38438
- Jaramillo, M. (2008). *Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina*. Revista Territorios, 18, 11-53.
- Kaztman, R. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. V Taller regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/31545>
- Píngaro Lefevre, P.C., Reese, E., Brescia, F., Basualdo, G., Miguens, L., Tufró, M. y Perelman, M. (2016). *Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado. Derechos Humanos en la Argentina*. Informe 2016. CELS. <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/vulneraciones-de-derechos-en-tomas-de-tierra-y-asentamientos/>
- Ruiz A. (2019). *El potencial de la percepción social aplicada al análisis de la vulnerabilidad en planificación urbana*. EURE, 45(136), 31-50. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000300031>
- Smolka, M. y Biderman, C. (2009). *Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿para qué preocuparse?* Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/como-medir-informalidad-en-asentamientos-viviendas-ocupadas>
- TECHO (2016). *Índice de vulnerabilidad territorial*. Centro de Investigación social TECHO. http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/ivt_metodologia.pdf
- Turcu, C. (2012). *Re-thinking sustainability indicators: local perspectives of urban sustainability*. Journal of Environmental Planning and Management, 56(3), 695-719. <https://doi.org/10.1080/09640568.2012.698984>
- Yáñez Romo, V., Muñoz Parra, C., Dziekonski Rüdhardt M. (2017). *Vulnerabilidad socio-territorial: posibilidad de determinarla a partir de una construcción metodológica*. Revista Geográfica Venezolana, 58(1), 148-163. <https://www.redalyc.org/journal/3477/347753792010/>
- Zucchini B., Del Río J. P. y Marín, L. (2020). *Índice de vulnerabilidad socio-territorial para el monitoreo de poblaciones vulnerables en contexto de la pandemia Covid-19*. Informe técnico. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Salud. <https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/media/files/2021/02/Indice-de-Vulnerabilidad-Socioterritorial-IVST-para-monitorear-poblaciones-en-contexto-de-la-pandemia.pdf>