

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Población, gestión y ordenamiento urbano. Intervención en pequeñas ciudades de crecimiento acelerado.

Beatriz Cossio, Beatriz Dillon, Javier Hernández, Daila Pombo, Claudia Lausirica y Gabriela Sardi.

Cita:

Beatriz Cossio, Beatriz Dillon, Javier Hernández, Daila Pombo, Claudia Lausirica y Gabriela Sardi (2009). *Población, gestión y ordenamiento urbano. Intervención en pequeñas ciudades de crecimiento acelerado. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/138>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Población, gestión y ordenamiento urbano

Intervención en pequeñas ciudades de crecimiento acelerado

Beatriz Cossio

*Universidad Nacional de La Pampa
bettycos@cpenet.com.ar*

Beatriz Dillon

*Universidad Nacional de La Pampa
bdillon@cpenet.com.ar*

Javier Hernández

*Municipalidad de Santa Rosa – La Pampa
javierhernandezarqui@cpenet.com.ar*

Daila Pombo

*Universidad Nacional de La Pampa
dailapombo@hotmail.com*

Claudia Lausirica

*Universidad Nacional de La Pampa
lausirica@cpenet.com.ar*

Gabriela Sardi

*Universidad Nacional de La Pampa
romanalejo@cpenet.com.ar*

INTRODUCCIÓN

El acelerado crecimiento de la población urbana a escala mundial convierte el análisis de los espacios urbanizados en un tema central de investigación. En las últimas décadas las ciudades están sometidas a procesos económicos y sociales cuya escala trasciende lo local modificando las relaciones sociales y su incidencia empírica en la organización del espacio.

Ante el creciente dinamismo de este proceso y la permanente transformación que genera, los gobiernos locales se encuentran inmersos en un contexto que los obliga a competir por la obtención de un liderazgo y a crear condiciones favorables para la radicación de los generadores de estas relaciones.

Las políticas de desarrollo y ordenamiento urbano enfrentan una serie de desafíos cuya aplicación demanda la búsqueda de soluciones para mejorar las condiciones sociales y disminuir las desigualdades. A su vez, el marcado crecimiento se hace cada vez más evidente en las pequeñas y medianas ciudades con la consecuente necesidad de crear espacios de concertación o negociación entre actores públicos y privados.

La localidad de 25 de Mayo -La Pampa-, presenta una historia urbana particular que reconoce dos momentos de crecimiento demográfico intenso: el primero, en la década de los '70, a causa de la planificación estatal, la colonización social y el desarrollo de la agricultura bajo riego y; el segundo, en la última década, vinculado con el impulso de la explotación petrolera. A la movilidad y asentamiento de trabajadores, operarios y personal jerárquico de las empresas se suman una serie de operadores de servicios complementarios con la consecuente demanda de infraestructura y equipamiento urbano.

El acelerado crecimiento demográfico originó cambios sustanciales en la estructura, dinámica y distribución de los grupos sociales residentes e incorporados. Una de las principales consecuencias fue la vertiginosa y desordenada subdivisión del suelo y la incorporación de áreas, sin planificación previa, con el riesgo de una pérdida del control operativo de la expansión del espacio urbano.

Sumado a ello, el impacto de la actividad petrolera sobre la estructura social de la ciudad generó un superlativo incremento del valor del suelo urbano provocando desequilibrios y tensiones entre la población residente y la incorporada.

La necesidad de intervención sobre el territorio se plasmó en un proyecto de urbanización que consistió, básicamente, en la incorporación al plano urbano de un sector de quintas de una hectárea y media destinada, originalmente, a la actividad productiva asignándole un nuevo carácter: el de uso residencial de baja densidad con servicios complementarios compatibles.

La gestión urbana y el ordenamiento territorial

El control de los desequilibrios que presenta la organización del territorio fue resuelto, históricamente, por herramientas legales que, con ayuda de la planificación, permitieron crear un marco teórico capaz de entender las relaciones entre los procesos sociales y el territorio.

La teoría y práctica de la intervención por parte de los organismos de Estado -a través de políticas públicas específicas en un determinado contexto político y social- es la premisa básica del ordenamiento territorial. En él convergen campos disciplinarios relacionados con el manejo y la administración de los marcos regulatorios urbanos vinculados con la planificación física -por lo general, a cargo de arquitectos planificadores- y el aporte de una visión comprehensiva de los fenómenos espaciales – a cargo de geógrafos- que introducen elementos de análisis de los procesos de producción de la ciudad, entendiéndolos como producto social.

Mediante la gestión urbana, los gobiernos locales intervienen en el territorio a partir de una visión estratégica. La escala de las intervenciones se articula con las actuaciones en el territorio y tiene una función relevante en el desarrollo de las ciudades. Los proyectos de escala reducida tienen también, como en el caso de nuestro objeto de estudio, una importancia estratégica dado sus efectos sobre la dinámica y el ordenamiento urbano.

En estos casos, “la participación ciudadana es un método para conocer lo que quieren los ciudadanos, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades para hacer posible la creatividad social (...). La participación supone aceptarse mutuamente y defender objetivos comunes, pero también asumir las diferencias y hasta las contradicciones, entre órganos administradores y colectivos sociales, como hechos naturales y generadores de vida" (Borja *et.al.*, 1990: 667).

En la actualidad, en muchos países, las mayorías urbanas no son ciudadanas: están marginadas del estado de derecho y de la cultura cívica, subempleadas o sobreviviendo en la informalidad, localizadas en áreas mal equipadas y escasamente visualizadas desde la ciudad formal y legal. La necesidad de proveer viviendas y servicios básicos no se plantea como una solución unívoca sino que el problema tiene otra escala que es la de hacer ciudad en los nuevos espacios urbanos (Borja y Castells, 1997).

La planificación territorial tradicional toma como base el territorio, dado que constituye el soporte material de una sociedad pero, en las últimas décadas, las teorías y corrientes de los años '70, han sido severamente cuestionadas a la luz de los nuevos espacios y procesos globales, cuyas manifestaciones difieren notablemente de los lineamientos definidos tradicionalmente por la planificación. Numerosos investigadores proponen la utilización de nuevos marcos conceptuales, más abarcativos e inclusivos.

El abandono por parte del Estado de servicios públicos básicos -salud, educación, previsión social, servicios urbanos y áreas recreativas- y su consecuente privatización y descentralización, tiene su implicancia en el territorio, en la planificación y en las políticas urbanas. En este contexto, los gobiernos locales emergen como impulsores de estrategias que tienden a fortalecer el desarrollo de sus ciudades y posicionarse en un esquema espacial de escala mayor, fomentando los nuevos procesos de producción, comunicación e intercambio.

La desterritorialización de las actividades económicas, la alta movilidad del capital financiero y de los recursos de inversión impactan notablemente en la formulación de políticas urbanas. La necesidad de captar inversiones ha exigido a numerosos gobiernos locales a flexibilizar y desregular normativas para permitir el desarrollo de grandes intervenciones urbanísticas.

La formulación de planes, programas, proyectos e intervenciones *ad hoc*, son estrategias e instrumentos indispensables para resolver los problemas de la ciudad actual que se presenta como emergente, fragmentada, dispersa, discontinua y requiere de políticas orientadas a la acción y gestión dando respuestas a las demandas sociales de acuerdo a una serie de lineamientos y pautas consensuadas.

El crecimiento de la población en 25 de Mayo y su impacto en el territorio

La localidad de 25 de Mayo –La Pampa- se ubica en el extremo sudoeste de la provincia sobre la margen izquierda del río Colorado que marca el límite con la provincia de Río Negro. El oeste pampeano se caracteriza por la escasez de población, una marcada aridez y un escaso desarrollo de las actividades económicas. En esta zona, la población se localiza en puestos, parajes y pequeños asentamientos comunicados por una red vial precaria e irregular. Predominan las unidades familiares de producción/consumo, basadas en la cría del ganado caprino y la producción de

artesanas. Estas condiciones coexisten con grandes propiedades improductivas de propietarios ausentes.

La valoración y utilización del recurso hídrico y la aplicación de políticas especiales hicieron del área en cuestión un espacio geográfico particular. Entre las décadas de los '60 y '70 se planificó un área bajo riego acompañada de obras de infraestructura, planes de colonización para acceso a la tierra y servicios urbanos (viviendas, salud y educación) provistos por la localidad de 25 de mayo.

El impacto de las decisiones políticas se evidenció en el ritmo de crecimiento de la población y de la actividad económica. Entre los censos del '70 y '80 la tasa media de crecimiento anual fue del 59,8‰, muy superior a la media provincial que para igual período registró el 19,2‰. En los primeros años, el crecimiento económico pareció ser importante aunque el paso del tiempo evidenció los síntomas de una escasa adaptación a las exigencias del mercado y las consecuencias fueron la descapitalización progresiva de los pequeños y medianos productores frutihortícolas y el abandono de la actividad. En el período intercensal '80-'91 el ritmo de crecimiento anual se hizo más lento alcanzando el 17,7‰ continuando el descenso para el período intercensal '91-2001 (12,9‰) con ritmos inferiores al crecimiento medio anual provincial (14,1‰).

El ejido municipal de 25 de Mayo posee una superficie de 9.120 Km². Según el Censo de 2001 la población del municipio ascendió a 6.962 habitantes de los cuales el 85,5% se asentaban en centro urbano. El proceso de poblamiento tiene estrecha relación con los desplazamientos de población de importantes grupos de inmigrantes provinciales y extraprovinciales "atraídos" por una serie de factores percibidos como positivos. Para explicar el fenómeno migratorio en la zona se debe recurrir a la instancia económica dentro del análisis. En las décadas del '70 y del '80 el "dinamismo" económico inicial de la organización productiva local impacto en la estructura demográfica. En cambio, en la década de los '90, las condiciones del mercado y otras situaciones económicas coyunturales y estructurales afectaron la dinámica interna de la población, cuyo ritmo de crecimiento decayó considerablemente.

Si bien el descubrimiento de petróleo en la zona data de la década de los '50, la privatización de la exploración y explotación ocurrida en los '90, provocó, una nueva dinámica generada por la concesión de áreas productivas. El crecimiento de la actividad ocasionó un nuevo impulso al crecimiento demográfico a partir de la llegada de población, proveniente de otros asentamientos

geográficos, para trabajar en las empresas petroleras y de servicios complementarios que se encuentran operando en la zona.

Los últimos años, y a partir de cálculos realizados mediante métodos indirectos, la población de la localidad supera los 10.000 habitantes. Pero, más allá del número, las características sociales de la población vinculada a la explotación petrolera generó cambios en la estructura social (ingresos sustancialmente mayores al resto de la población ocupada, básicamente, en la administración pública) y nuevas demandas de suelo urbano y servicios jerarquizados.

El proyecto de intervención urbana

25 de Mayo no posee dentro de la planta urbana consolidada inmuebles baldíos o construidos que puedan albergar a esta población que llega a la ciudad para residir y trabajar. Por otro lado, el ascenso social de algunos sectores de clase media demanda cada vez más de áreas residenciales para construir y habitar.

Frente a este panorama, el municipio se encuentra con la urgente necesidad de contar con oferta de tierras disponibles para el asentamiento de viviendas y otros usos compatibles con el residencial, para alojar a esta población y brindarle los servicios y equipamientos mínimos para su residencia.

La existencia de un sector de quintas de una hectárea y media, ubicado al norte de la ciudad, designado catastralmente como Ejido 112, Circ. IV, Radio c., constituye una posibilidad cierta de ofrecer tierra vacante para futuros asentamientos residenciales. El área cuenta con una superficie casi similar a la que tiene, actualmente, la planta urbana de 25 de Mayo. Como el destino inicial del sector era la agricultura bajo riego, se encuentra parcelado en lotes de 1,5 has, totalmente forestado, atravesado por canales de regadío –troncales, secundarios y de drenaje-. La circulación es básicamente perimetral, con arterias más anchas, una de doble carril central y una sola calle perpendicular a las mismas.

El abandono de las quintas de regadío y la demanda permanente de suelo urbano hicieron que las parcelas fueran adquiriendo, espontánea y desordenadamente, carácter urbano. Esto provocó la construcción de viviendas de residencia permanente con la consecuente subdivisión de hecho y no legalmente registrada, de las parcelas. Asimismo, fueron apareciendo nuevos usos no residenciales

como barracas, chacarita con autos abandonados, una playa de estacionamiento de camiones, entre otros, otorgándole al área un carácter caótico por la falta de intervención previa.

La incorporación de un área de 135 has a la planta urbana actual, con una importante cobertura de servicios, básicamente de agua potable, gas y electricidad, podría dar respuesta a la crítica situación por la falta de una normativa específica que organice el parcelamiento, las redes de circulación, los usos y actividades económicas, la cobertura de servicios y el equipamiento comunitario, entre otros.

El proyecto se compone de una serie de etapas y acciones enmarcadas en una estrategia de gestión que contiene, básicamente, cinco fases: 1) diagnóstica; 2) propositiva; 3) normativa; 4) de implementación y 5) de control. La premisa inicial, fue mantener el carácter cultural del espacio a incorporar; es decir incluir a los canales de riego y las grandes alamedas dentro del proyecto, por el carácter simbólico que tienen para la población local.

La fase propositiva incluye la zonificación del sector y el otorgamiento del carácter residencial; el parcelamiento futuro, la apertura de calles (troncales y secundarias) y la identificación de áreas de reserva para espacios públicos. Incluye, además, la asignación de indicadores urbanísticos: tipología constructiva, factor de ocupación del suelo, densidad parcelaria, definición de corredores y su vinculación con el resto de la trama urbana consolidada; enumeración de usos o actividades económicas a permitir; cobertura de servicios futuros y equipamiento comunitario y el diseño preliminar de las intervenciones en el espacio público: espacios libres, veredas, plazas, arbolado urbano, etc.

En cuanto a la normativa se incluyó una propuesta de adaptación de la normativa existente para incorporar el área al resto del plano urbano.

Las fases de implementación y control incluyeron la instrumentación del proyecto para obtener un máximo de cumplimiento evaluando las fortalezas y debilidades de los actores involucrados y las probabilidades de éxito. La matriz FODA se elaboró a partir de los resultados obtenidos en varios talleres de participación comunitaria en la que los propietarios manifestaban sus dudas, posibilidad de pérdidas de terrenos por apertura de calles, pago de mayores servicios, etc. y, consecuentemente, las ventajas que podrían presentarse ante el aumento del valor del suelo urbano a partir del ordenamiento.

A modo de cierre

Las transformaciones urbanas recientes han otorgado un nuevo protagonismo a las ciudades que exige una mayor intervención de los agentes responsables de la gestión y actuaciones de distinta competencia estatal y privada. Para ello es indispensable la formación de cuadros técnicos y responsables políticos que aporten los elementos necesarios para la elaboración de proyectos conjuntos de reestructuración. El fin del planeamiento, como instrumento de gestión urbana, es mejorar la calidad de vida de la población a partir de otorgar calidad al entorno comunitario.

El dinamismo y la permanente transformación de las ciudades requieren marcos explicativos más amplios, así como también instrumentos normativos más flexibles que permitan abordar la complejidad de los fenómenos actuales. Las políticas de desarrollo urbano enfrentan nuevos desafíos y contradicciones. Asumiendo un territorio urbano plagado de heterogeneidades sociales y brechas económicas casi insalvables, con una creciente segregación y fragmentación, producto de políticas que privilegian las fuerzas del mercado, se requiere, de estrategias claras y precisas que fomenten el desarrollo de áreas urbanas equitativas y sustentables.

La formulación de políticas urbanas y la creación de normativas flexibles con estrategias orientadas a atraer inversiones de carácter privado son premisas básicas del nuevo modelo urbano – territorial. Ello exige la definición de nuevos objetivos e instrumentos de planificación con la participación de los actores sociales e instituciones que respalden o ayuden en la toma de decisiones que coadyuven a la gobernabilidad. En este caso el municipio adquirió un rol de impulsor del desarrollo económico local, facilitando la captación de inversiones privadas y la búsqueda de una mayor competitividad urbana en el contexto de otras ciudades.

Los proyectos e intervenciones urbanas deben favorecer la accesibilidad de la ciudadanía, preservar su valor simbólico, fomentar la vida urbana de relación y expresarse respetando la diversidad en un marco de intercambios y tolerancia.

De la propuesta se concluye que los nuevos instrumentos de gestión y planificación permitirán orientar las inversiones públicas; mejorar las condiciones de vida; favorecer la participación de nuevos actores de forma inclusiva y sostenible; controlar y regular el crecimiento de la ciudad a través de la renovación y recuperación de áreas preexistentes; todo ello con el objeto de fortalecer

el desarrollo de una ciudad que se posiciona en un esquema espacial mayor, favorecida por el ingreso de recursos de capital e inversiones en actividades específicas.

La ciudad actual presenta fracturas, desigualdades y mutaciones que se verifican en lo simbólico y en lo cultural y por eso necesita reexaminarse, en su forma de ser vivida o percibida, en sus modos de pensar y criticarse y necesita hacerlo desde la política y desde la gestión, con nuevas articulaciones entre el Estado y la sociedad, para recrear un pensamiento crítico, una mirada hacia lo diverso y un enfoque interdisciplinario.

Bibliografía

- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Ed. Taurus.
- BORJA, J; M. CASTELLS; R. DORADO & J. QUINTANA (1990). *Las grandes ciudades en la década de los '90*. Madrid: Ed. Sistema.
- GARCIA CANCLINI, N. (1997). *Imaginarios Urbanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- HARVEY, D. (2003) *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- MUXI, Z. (2005): *La arquitectura de la ciudad global*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
- PRECEDO LEDO, A. (1996). *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid: Síntesis.
- SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- DILLON, B. (1995). *Análisis de la población y estructura de la población. 25 de Mayo (La Pampa)-Catriel (Río Negro)*. Santa Rosa: FCH-UNLPam.
- DILLON, B. (2003). *Descapitalización, estado de las fincas y perspectivas futuras de los pequeños y medianos productores frutícolas del Espacio de Agricultura Bajo Riego en la Provincia de La Pampa*". En MEDUS, N. *En torno de lo rural...matices de la geografía*. Santa Rosa: REUN-EdULPam.
- MORISOLI, E. (1983). *Apuntes sobre el proceso de poblamiento de la cuenca media del Río Colorado*. Santa Rosa.
- PROVINCIA DE LA PAMPA -EPRC (2001). *Población, economía y recursos naturales en la rivera pampeana del Río Colorado*. Santa Rosa.
- PROVINCIA DE LA PAMPA (2006). *Síntesis Socioeconómica de la Provincia de La Pampa 2006*. Santa Rosa: Subsecretaría de Planificación y control de Gestión.
- TOURN, G. (1996) *El oasis de 25 de Mayo: evolución, resultados y perspectivas*. FCH- UNLPam. Instituto de Geografía.