

Políticas públicas territoriales en pequeños municipios del norte de la provincia de La Pampa, Argentina

Territorial public policies in small municipalities in northern La Pampa province, Argentina

 <https://doi.org/10.48162/rev.40.042>

Catherine Roulier

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Instituto de Cultura, Sociedad y Estado
Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-9227-1697>
 croulier@untdf.edu.ar

Emiliano Spontón

Universidad Nacional de Patagonia Austral
Argentina

 <https://orcid.org/0009-0005-0148-0223>
 emiliano.sponton@gmail.com

Marcos Meyer

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Instituto de Cultura, Sociedad y Estado
Argentina

 <https://orcid.org/0009-0000-1457-5524>
 marcosm445@hotmail.com

RESUMEN

Se detectó un vacío de información en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas socio-territoriales en municipios del interior de Argentina cuya población no supera los 10.000 habitantes. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo fue describir y analizar las políticas públicas aplicadas al territorio en cuatro municipios del departamento Realicó (La Pampa) desde 2003 hasta 2015. Se consideraron las

particularidades físico-territoriales de los municipios de Alta Italia, Embajador Martini, Ingeniero Luiggi y Realicó para entender las políticas adoptadas. Se recurrieron a técnicas provenientes de la metodología cualitativa como observaciones y entrevistas a actores clave. Se encontró que los cuatro municipios analizados poseen políticas sectoriales de ordenamiento de su territorio, por ejemplo, vinculadas a espacios públicos o mantenimiento de la red vial. Al ser municipios de escala pequeña y estar inmersos en un contexto de ruralidad, muchas de las medidas que adoptan se vinculan estas actividades.

Palabras clave: políticas públicas, ordenamiento territorial, gobiernos locales

Abstrac

We detected an information gap in the design, implementation and evaluation process of socio-territorial public policies in municipalities in the interior of Argentina whose population does not exceed 10,000 inhabitants. Therefore, this work's aim is to describe and analyze the public policies applied to the territory in four towns of the Realicó department (La Pampa) from 2003 to 2015. We considered the physical-territorial particularities of the towns of Alta Italia, Embajador Martini, Ingeniero Luiggi and Realicó to understand the policies adopted. We used qualitative techniques, such as observations and interviews with key actors. We found that the four towns analyzed have sectoral planning policies for their territory, for example, public spaces's policies. Some of the policies adopted are related to the small-scale and the near with the rural context.

Keywords: public policy, territorial planning, local government

Introducción

El estudio de ciudades cuya población no supera los 500.000 habitantes es un campo en creciente formación en Argentina. Se trata de las llamadas “ciudades intermedias” provistas con servicios e infraestructura de una gran ciudad, pero con una población inferior (Manzano y Velázquez, 2015). Junto a esta escala de ciudades, se encuentran ciudades aún más pequeñas que suelen ser conocidas como pueblos, comunas, comisiones de fomento, y su población ronda entre los 500 y los 10.000 habitantes. Si estas poblaciones cuentan con gobierno autónomo propio, se los considera municipios. Los estudios realizados sobre estas concentraciones urbanas de menor tamaño, son aún más escasos, y ello justifica en parte el avance de este estudio.

El objetivo general de este trabajo fue describir y analizar las políticas públicas aplicadas al territorio en cuatro municipios del departamento Realicó desde 2003

hasta 2015 cuya población no superaba los 10.000 habitantes (INDEC, 2010), teniendo en cuenta los actores que participan en su formulación. Puntualmente, se abordó la situación de los municipios de Alta Italia, Embajador Martini, Ingeniero Luiggi y Realicó, ubicados al norte de la provincia.

Los trabajos encontrados hasta el momento se centraron en el estudio de la provincia por regiones (ej. Oporto, Miyar y Sili, 2003; Comerci, 2017; Comerci y Mostacero 2021), o desde dimensiones relacionadas a la conflictividad por el acceso al Río Atuel (ej. Barbosa, 2017), pero no se hallaron estudios acerca de las políticas territoriales en pequeños municipios pampeanos. Por ende, este trabajo se preguntó cómo se relacionan los actores vinculados a la formulación de políticas públicas socio-territoriales en el interior de la provincia de La Pampa entre los años 2003-2015. El recorte temporal coincide con tres gestiones de gobierno locales provincial.

La estructura del trabajo comprende en primer lugar la presentación del marco teórico haciendo énfasis en el concepto de política pública. Luego, se caracterizan los municipios objeto de estudio y se describen las políticas públicas vinculadas al territorio que existen en cada uno de ellos. Finalmente, se pone en discusión teoría y práctica y se esbozan las reflexiones finales sobre la temática trabajada.

Marco teórico

Las políticas públicas surgen de la interacción entre los actores y son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios en ese momento. Los actores pueden ser un individuo, varios individuos, una persona jurídica, o un grupo social que “por el solo hecho de existir pertenecen a un campo social considerado como pertinente para el análisis” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2008, p. 52). Hindess (1986) y Sibeon (1999) avanzan exponiendo que actores son quienes disponen de medios para tomar decisiones y para, luego, actuar en consecuencia de esas decisiones. Por lo tanto, los actores son una condición para la creación e implementación de políticas públicas.

Según Lahera (2004), las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Los organismos gubernamentales de diferentes escalas (nacional, provincial, municipal) son los encargados de su realización, al mismo tiempo que el diseño, gestión y evaluación de estas políticas son una parte fundamental del quehacer estatal. Por lo tanto, las políticas públicas son lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer; es decir, sí el gobierno resuelve no intervenir ante una situación, es también una política que demuestra la postura adquirida por el órgano estatal.

Respecto a la comprensión de la relación de las políticas públicas con la escala territorial, particularmente de municipios pequeños, Sobrino (2016) advierte que en las comunidades pequeñas hay “un ‘área gris’ aún poco explorada tanto por los académicos, como por los responsables de la formulación de políticas públicas urbanas y territoriales” (p. 3) en las que la rápida mutación de los ámbitos territoriales condicionan ese quehacer estatal, coincidiendo con Carrión (2013) en tanto se requiere para ellas una óptica de análisis y métodos distintos de aquellos aplicables a las grandes ciudades, muy estudiadas en términos de política pública.

Estas políticas (independientemente de la escala donde se apliquen) cumplen el rol de enunciar derechos, obligaciones, estrategias, y principalmente, buscan visibilizar la temática ante la opinión pública con el objeto de que en el momento de debate y sanción de una política pública, se consideren las múltiples opiniones y se aborden diversas alternativas posibles de solución al problema construido social y políticamente, de acuerdo a la perspectiva de cada actor.

Desde este punto de vista, el abordaje de las políticas públicas debería tener más presente las demandas que plantean los diferentes sectores de la sociedad, ya que estas políticas apuntan a la resolución de un problema público. Aguilar Villanueva agrega que lo público se refiere a aquellas políticas que devienen en interés general; su decisión resulta del diálogo, la transparencia y la accesibilidad en sus acuerdos; y la financiación procede de las arcas del Estado (Aguilar Villanueva, 1996 en Díaz Moure, s.f.).

Las políticas públicas incluyen en su ejecución reglas generales y abstractas, como así también actos individuales y concretos de los actores participantes. Pueden

manifestarse mediante leyes nacionales, provinciales, ordenanzas municipales, presupuestos, tratados, declaraciones, planes, programas, entre otros. A su vez, estas políticas no son aisladas, tienen un fundamento para su creación y se relacionan con otras políticas ya existentes, en formación o a surgir en el futuro. Se generan así “redes de políticas”.

Para Chaqués (2004) el análisis de redes de política consiste en el estudio del proceso de formulación de políticas públicas en el que tiene especial relevancia el accionar coexistente de actores públicos y privados. Una de las ventajas que supone entender al análisis en la forma que lo hace Chaqués (2004) es la de superar la dicotomía que existe entre las miradas sociocéntricas y estadocéntricas de los procesos de formación de políticas públicas. La autora citada destaca que los actores que son objeto de análisis no pueden limitarse a grupos sociales y actores públicos, e insiste en que deben incluirse entre ellos a los medios de comunicación y grupos de expertos.

Las redes de política para Chaqués consisten en un “conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes” (2004, p.36). Esa interacción se da entre actores “vinculados unos a otros a través de una relación o un conjunto de relaciones sociales” (Mitchell, 1969, p. 2). Nuevamente aparece aquí el rol primordial del actor en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas.

Cuando se hace mención a las políticas territoriales, hay que considerar que toda política a aplicar se sitúa geográficamente. No obstante, no todas las políticas son pensadas para la modificación del territorio (hay políticas destinadas a salud, educación, trabajo, etc.), sino solo aquellas que persiguen ese objetivo, ya sea para la planificación del crecimiento urbano, la extensión de redes de servicios, cambios en los usos del suelo, entre otros.

La planificación urbana no es una práctica habitual en todos los municipios en Argentina, aunque se incrementó la tendencia a planificar después de los años 90 (Bernazza, 2006). La incorporación de planes estratégicos, planes de urbanos y planes de ordenamiento territorial se exacerbó con el Plan Estratégico Territorial

(PET) de Argentina 2008. Esta visión general de un territorio dado hacia un territorio deseado, configuró algunas obras públicas de gran envergadura (por ej., rutas y extensión de redes de servicios). De esta forma se intentó integrar a las redes o mallas territoriales una mayor cantidad de ciudades y municipios desconcentrando los grandes centros urbanos y jerarquizando ciudades intermedias.

Acompañando la idea de sistema territorial (Bustos Cara, 2002), surge el concepto de ordenamiento territorial, entendido como un instrumento de política pública para organizar las actividades antrópicas en el espacio. Mariño de Posada y Martínez Gómez (2003, p. 60), anuncian que el ordenamiento del territorio es “un conjunto de acciones tendientes a regular, ordenar, orientar las relaciones entre la población y el medio ambiente, en un territorio y tiempo definidos”. Al ser un instrumento de organización espacial, no tiene incidencias sólo sobre el territorio urbano, sino también sobre el rural y es de carácter transversal. Las políticas de ordenamiento territorial buscan, entre otros propósitos, preservar las particularidades físicas, contemplar la vocación del territorio (el conjunto de aptitudes, capacidades, potencialidades y disposiciones de ese territorio), posibilitar el sostenimiento de la estructura social que caracteriza la población, mantener ciertas actividades en el tiempo (Soms García y de la Torre, 2005).

Metodología

La investigación adoptó características exploratorio-descriptivas y el diseño metodológico presentó características cualitativas, siendo el análisis de casos el método seleccionado para la elaboración de este trabajo. A partir de la revisión de la bibliografía y el relevamiento de la información, las técnicas de estudio se basaron en el análisis de documentos jurídicos (Constitución Provincial de La Pampa; Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento; Ordenanzas Municipales y Decretos Municipales); documentos y archivos oficiales (presentados por Gobierno de La Pampa, los municipios en estudio y la Secretaría Provincial de Desarrollo Territorial); documentos cartográficos (planos locales, mapas regionales, imágenes satelitales, registro fotográfico).

Luego se realizaron observaciones no participantes en pos de visitar a los municipios objeto de estudio para su reconocimiento. Posteriormente, se efectuaron entrevistas semi-estructuradas a actores e informantes clave, entre ellos, intendentes municipales, equipos técnicos y concejales municipales, utilizando un muestreo por bola de nieve. Una vez recopilados todos los datos, se sucedió al análisis de los mismos mediante la interpretación de sus discursos y la constatación en el territorio uniendo la teoría con la realidad práctica.

Entre las variables que se analizaron para poder comparar tanto las políticas públicas como los escenarios de ordenamiento territorial de los municipios en estudio se destacan las características de las estructuras municipales y la presencia de profesionales vinculados a la planificación urbana; la existencia de planes de crecimiento urbano y/o planes estratégicos; la formulación de políticas para consolidar y/o extender la trama urbana; la formulación de políticas destinadas al suelo rural circundante a la urbanización; la existencia de políticas específicas sobre el uso de los terrenos del ferrocarril; políticas de mejoramiento de red vial, de espacios públicos, de talleres y galpones; políticas de delimitación de áreas industrial y de estacionamiento de camiones. Cabe destacar que dichas variables se relacionan con las características vinculadas a las actividades económicas principales de la región, a su dimensión socio-demográfica, como así también política-administrativa. Sumado a ello, se consideró quiénes son los actores responsables de la formulación de las políticas identificadas.

Casos de estudio

Argentina está compuesta por 23 provincias con gobierno provincial autónomo elegido democráticamente y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que tiene un régimen de gobierno que se diferencia de las provincias ya que cuentan con un jefe de gobierno (y no un gobernador). Entre las provincias más densamente pobladas se encuentran Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza. Empero, existen algunas provincias cuya población total no supera los 500.000 habitantes (INDEC, 2022) entre ellas, La Pampa, Catamarca, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego ubicadas heterogéneamente dentro del territorio nacional.

Específicamente la provincia de La Pampa, se sitúa en el centro de Argentina y limita al este con Buenos Aires, al norte con Córdoba y San Luis, al oeste con Mendoza y al sur con Río Negro. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en 2010 tenía 318.951 habitantes, y en 2022, 366.022 habitantes, lo cual significa que la provincia creció 11% aproximadamente en 10 años. Hacia el interior, se encuentra dividida en 22 departamentos. Santa Rosa es la ciudad capital donde se nuclea el mayor porcentaje de la población, seguido por las ciudades de General Pico, Toay, General Acha, y Eduardo Castex. La provincia está constituida por ochenta (80) localidades, de las cuales sesenta (60) son municipios con gobierno local autónomo, diecinueve (19) comisiones de fomento y un (1) ente comunal. Para el año 2010, dentro de los municipios sólo cuatro (4) superan los diez mil habitantes (General Acha, General Pico, Toay y Santa Rosa) (<http://www.estadistica.lapampa.gov.ar/>). Esto demuestra la primacía de pequeños asentamientos poblacionales en la provincia distribuidos heterogéneamente por el territorio pampeano, con una moderada concentración en el norte de la provincia. Esto justifica el estudio de las políticas públicas en el interior de la provincia, principalmente aquellas vinculadas al uso del territorio, ya que es el territorio (con sus recursos oferentes y las utilidades que hacen de ellos la sociedad) el que determina modos de vida, de actividades económicas, de relaciones.

Particularmente los municipios contemplados en esta investigación se sitúan en el departamento Realicó en el norte de La Pampa (ver Figura 1) y tienen una población inferior a 10.000 habitantes: Embajador Martini (1434 habitantes), Alta Italia (1481 habitantes), Ingeniero Luiggi (4671 habitantes) y Realicó (7756 habitantes) (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010). Se tiene en cuenta esta población¹ ya que el presente estudio transcurrió hasta el año 2015, y la fase posterior de investigación está en curso hasta 2025. Los cuatro poseen un soporte natural que se caracteriza por ser una planicie y el trazado urbano es una cuadrícula regular de manzanas cuadradas y rectangulares (excepto Ingeniero

¹ Los datos de población por localidad del Censo de poblaciones, hogares y viviendas 2022 no están aún desagregados oficialmente. Sumado a ello, como se aclara en el cuerpo del trabajo, los datos analizados corresponden hasta el año 2015.

Luiggi que la planta urbana es una cuadrícula cruzada por dos diagonales). Otra particularidad es el predominio del suelo residencial de vivienda individual, complementando con instituciones, comercios y espacios verdes.

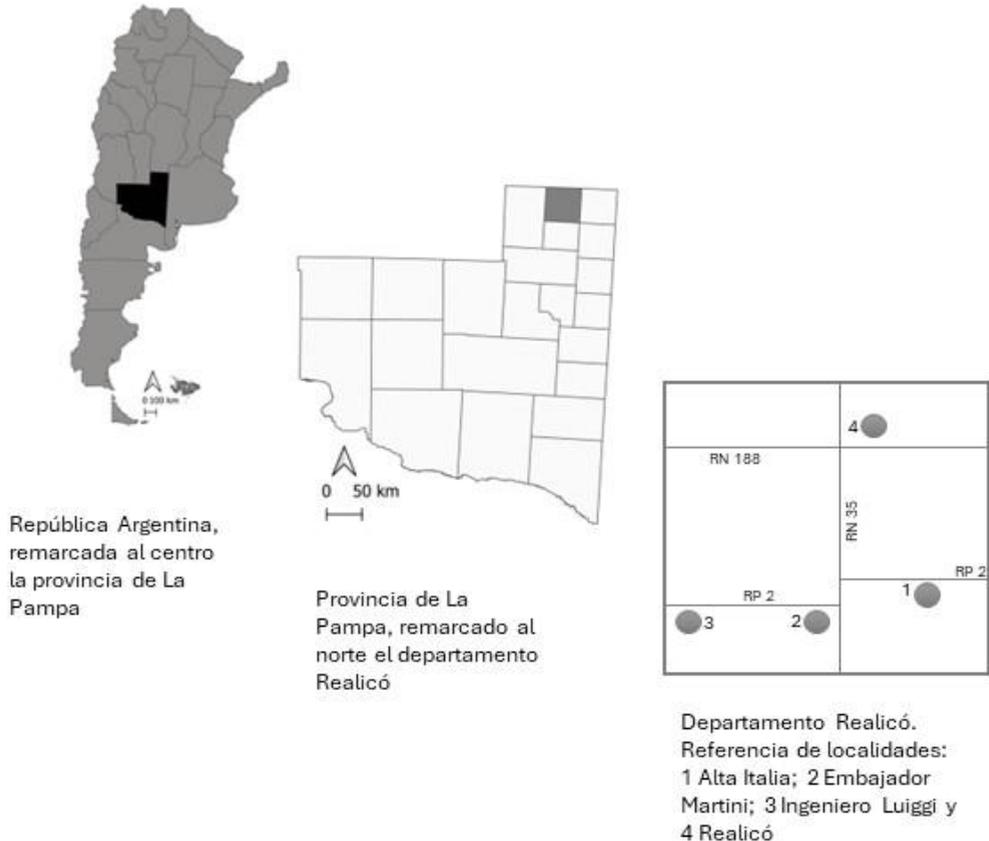


Figura 1. Ubicación de la provincia de La Pampa, el departamento Realicó y los municipios de Alta Italia, Embajador Martini, Ingeniero Luiggi y Realicó. Fuente: elaboración propia

En los cuatro municipios, la traza del ferrocarril divide la planta urbana en dos partes, el desarrollo urbano de cada sector es desigual, debido a las diferencias entre ambas áreas: una es más desarrollada que la otra ya que en ella se ubican la mayor parte de equipamientos, instituciones, comercios, viviendas, servicios. Las dos zonas están escasamente conectadas (generalmente por dos calles y algunos

senderos peatonales), y se hallan galpones y silos de acopio de cereales en los terrenos colindantes.

Se plantea que son municipios “urbano-rurales”, dado que la pequeña escala del asentamiento urbano provoca la cercanía de las actividades agropecuarias al casco urbano (Roulier, 2017). Hay una fuerte interdependencia con dichas actividades, lo cual se manifiesta en la presencia de galpones de acopio de cereales y de maquinarias agrícolas insertos en la trama urbana que, en muchos casos, generan incompatibilidades de usos del suelo.

Resultados

Si bien se considera que los cuatro municipios analizados son pequeños, la diferencia poblacional entre ellos se refleja en la estructura del Gobierno municipal. Mientras que Alta Italia y Embajador Martini no poseen un área específica de planificación urbana y ordenamiento territorial dentro de su gobierno, Ingeniero Luiggi reúne profesionales en la materia y Realicó tiene un área específica (Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Planificación Estratégica). Tanto Ingeniero Luiggi como Realicó han elaborado planes de crecimiento urbano. A continuación, se describen brevemente las políticas territoriales implementadas en cada municipio durante 2003 y 2015.

Alta Italia es un municipio que ha tomado ciertas medidas para ordenar su territorio junto con el acompañamiento de algunas instituciones, cooperativas y ciudadanos. Algunas de ellas están vinculadas específicamente al territorio urbano, mientras que otras se relacionan con actividades rurales ya que son predominantes en la región e influyen en el uso del suelo urbano.

Una de las políticas que ha adoptado el municipio altaitaliense es la consolidación de su trama urbana. En este sentido, al momento de construir planes de viviendas, *“lo que tratamos de hacer es cubrir los baldíos del pueblo, rellenar, porque si no quedaba el pueblo vacío y todo alrededor planes de vivienda”* (Entrevista 1). Como resultado, se consolidó un área residencial, donde también se ubican comercios de uso diario, instituciones y espacios públicos verdes abiertos que propician la interacción entre los habitantes.

Aludiendo a la fragmentación física que producen las vías del ferrocarril, el funcionario explicó que hay sólo dos calles en los extremos norte y sur que unen las dos áreas donde pueden transitar los vehículos. Sumado a esto se trazaron algunos caminos peatonales, los cuales se han iluminado y está planificado colocar hormigón para que puedan circular motos y bicicletas sin que sufran daños. Algunos de los terrenos fiscales han sido mejorados, parquizados y se ha recuperado la antigua estación del ferrocarril como Museo Municipal. Sobre estos mismos terrenos en el sector centro-este se han construido planes de vivienda. A pesar de estas mejoras, aún persisten las edificaciones de galpones y terrenos sin utilizar en la mayor parte del año, excepto cuando ocasionalmente pasa el tren.

Por otro lado, en Alta Italia no hay planes que indiquen donde deberían ubicarse las industrias. Existen en la localidad dos industrias (una fábrica de casillas y una fábrica de complementos agrícolas) y el municipio ha planificado la delimitación de un área para la instalación futura de nuevas actividades industriales. Para ello cuenta con dos terrenos posibles donde se definiría un área industrial en la periferia local.

Otra de las políticas adoptadas fue la delimitación de un área en el acceso de la localidad para el estacionamiento de los acoplados de camiones. De esta forma, se logró evitar tanto el tránsito como el estacionamiento de los mismos en las calles de la trama urbana.

Aludiendo a los galpones destinados al guardado de maquinarias, acopio de cereales o instalación de talleres mecánicos, gomerías o metalúrgicas, no existen normas que restrinjan su localización dentro de la planta urbana, a pesar de generar incompatibilidad funcional y tipológica respecto del uso del suelo residencial, principalmente. *“Cuando un vecino decide construir un galpón, se le solicita que mejore su fachada”* (Entrevista 1).

En la segunda localidad analizada, **Embajador Martini**, algunas de las acciones que surgen desde el municipio e influyen sobre el territorio, son la regularización de la situación de algunos propietarios de viviendas que fueron construidas sobre terrenos municipales, lo cual contribuye a normalizar la situación sobre la

propiedad de la tierra. Conjuntamente, se están construyendo desagües y se está mejorando la red vial de la zona norte.

En relación con el predio del ferrocarril, específicamente, no había hasta 2015 una política planificada de intervención en estos terrenos donde se ubican silos de acopio de cereales, estacionamiento de maquinarias agrícolas, acopio de materiales. Empero se ha mejorado un sector conocido como “el parque los caldenes”.

En la entrevista con los Concejales martinenses, uno de ellos comentó: “Tenemos un proyecto para sacar los camiones de los terrenos del ferrocarril y hacer una playa de estacionamiento que esté delimitada, iluminada. También otro para acopiar los agroquímicos y las máquinas fumigadoras; ese va más avanzado” (Entrevista 3).

Asimismo, es relevante destacar que el Concejo Deliberante de Embajador Martini sancionó a finales del año 2012 una ordenanza que regula el uso de productos fitosanitarios y en función de ello, se ha conseguido un terreno de 2.5 hectáreas en el extremo del acceso Hipólito Yrigoyen para el almacenamiento de productos agroquímicos y el guardado de maquinarias fumigadoras.

Otro de los municipios estudiados es **Ingeniero Luiggi**, el cual posee la característica que su trazado urbano ha sido planificado en sus orígenes y posee diagonales que se cruzan en el centro donde se encuentra la plaza principal. Está en proceso de debate una medida referida a la planificación y crecimiento de la planta urbana. “Para planificar la extensión de Luiggi todavía no sabemos si vamos a continuar con el trazado de las diagonales, no se decidió” (Entrevista 4). Luego agregó: “La tendencia de crecimiento urbano es para la zona de los accesos”. De esta manera, desde el municipio redireccionan la localización de actividades, equipamientos y viviendas en función de esta tendencia.

En alusión a los terrenos fiscales, sobre uno de sus márgenes se han construido viviendas, se ha recuperado la antigua estación del ferrocarril y se han parquizado los terrenos aledaños. Estas medidas contribuyen a disminuir la fragmentación física producida por las vías ferroviarias. Además, la ubicación del corredor de

servicios en la zona menos desarrollada y la creación del parque (espacio verde abierto) ayudan a fomentar la integración local.

Otro proyecto fue la pavimentación de la red vial, la cual se extendió hacia sectores cuyas calzadas no estaban asfaltadas. Esto permitiría ampliar la superficie de red vial asfaltada, contribuyendo a mejorar la movilidad urbana, especialmente, para aquellos sectores alejados de la zona céntrica.

La zona industrial de la localidad se está constituyendo sobre un camino vecinal con acceso directo a la Ruta Provincial N° 2, concentrándose en un área específica todas las actividades industriales y evitando incompatibilidades con otros usos del suelo.

Otra de las políticas adoptadas fue destinar un predio en cercanías de la Ruta Provincial N° 2 para estacionar los camiones. El lugar fue cercado e iluminado, y su ubicación permite un fácil acceso a la localidad y a la ruta indicada. De esta manera, se evita que los camiones circulen —cargados o descargados— por la planta urbana.

Respecto a los galpones que se encuentran dentro de la trama urbana, el entrevistado comentó que

no se prohíbe construir un galpón en el centro del pueblo, pero sí regula el uso. La idea es que los talleres, metalúrgicas, depósitos, galpones se ubiquen en el corredor de servicios sobre el acceso de la ruta provincial N° 2. Es una zona que se está conformando bien (Entrevista 4).

Por otro lado, un proyecto que se está llevando a cabo desde el municipio y se relaciona con el ordenamiento territorial del pueblo, es la digitalización de la información catastral que poseen. El funcionario municipal comentó que “Ahora estamos digitalizando todo, con manzanas, parcelas, todo. Luego lo vamos a superponer con la fotografía aérea” (Entrevista 4). Es menester destacar que esta acción en un municipio de pequeña escala es valorable, ya que incorpora y utiliza nuevas tecnologías para lograr mayor eficiencia en su trabajo diario.

Al igual que en las otras localidades analizadas, y dada la proximidad al territorio y actividades rurales, se sancionó a fines de 2012 una ordenanza municipal que regula el uso de productos agroquímicos en las quintas y campos más próximos al ejido urbano. En esta dirección, el funcionario municipal manifestó que “Esta ordenanza tuvo impacto sobre el territorio, lo transformó. Ahora se está probando realizar algo de producción orgánica para no utilizar agroquímicos en la zona más cercana al pueblo, pero los intentos son muy incipientes” (Entrevista 4).

Por su parte, **Realicó** es el municipio más grande del departamento homónimo. Posee un Código de Ordenamiento Urbano que regula los usos del suelo en la localidad y políticas complementarias que adopta el municipio en función del crecimiento y desarrollo local.

De los cuatro municipios analizados, Realicó es el único que posee antecedentes de políticas de ordenamiento territorial desde fines de la década del '90. Cuenta con un Código de Edificación Propio y un Plan de Desarrollo Estratégico Integral y Participativo Realicó 2025 con fuerte énfasis en la dimensión territorial y el cual enmarca las políticas públicas adoptadas por el municipio realiquense, tanto las que están ejecutándose como las planificadas a futuro.

En alusión a los terrenos fiscales, se han recuperado algunos terrenos para la construcción de parques y se revalorizó el edificio perteneciente a la estación del ferrocarril. De esta forma contribuyen a la integración socio-urbana de la localidad dividida por el paso de las vías del ferrocarril.

Con relación a la red vial, desde el municipio están trabajando para mejorar la conectividad local y regional: dentro del pueblo están ampliando la red de pavimento hacia sectores cuyas calzadas son de tierra, mejorando los accesos locales mediante el asfaltado o colocación de luminarias y señales viales, redireccionando el sentido de las calles. Como complemento, elaboraron un proyecto para construir la avenida circunvalación a los fines de conectar las rutas nacionales N° 35 y 188.

Al mismo tiempo, en vistas de optimizar la conectividad con otras regiones, han construido una nueva terminal de ómnibus sobre la Ruta Nacional N° 35, con

múltiples plataformas y servicios; han conformado el Consorcio Ferroviario Unión Pacífico junto a localidades de las provincias de Mendoza, San Luis y Buenos Aires con el propósito de reactivar los ramales ferroviarios y propiciar la utilización de este medio de transporte; y dado que la localidad cuenta con un aeródromo, lo han acondicionado y lo mantienen constantemente en buenas condiciones para utilizarlo en situaciones necesarias.

Respecto a los espacios públicos, han remodelado la plaza central; mejorado el alumbrado público; están construyendo ramblas sobre las calles de mayor circulación peatonal; están nivelando y reconstruyendo veredas públicas para facilitar la circulación de las personas; y existe un proyecto para construir biciesendas y de esta forma promover el uso de la bicicleta. Además, han creado un parque de flora autóctona y realizan campañas de conservación de dichos espacios.

En cuanto a las actividades industriales, en Realicó se conformó el parque industrial ubicado en cercanías de la Ruta Nacional N° 188. Allí se concentran todas las actividades metalúrgicas, fabricación de complementos agrícolas, algunos talleres mecánicos y gomerías. De esta forma, se evita que las mencionadas actividades se ubiquen en terrenos dentro de la planta urbana, pudiendo causar incompatibilidades en los usos del suelo.

Tabla 1. Síntesis de las políticas públicas de ordenamiento territorial identificadas en los municipios del departamento Realicó

Variables/Municipios	Alta Italia	Embajador Martini	Ingeniero Luiggi	Realicó
La estructura municipal incluye un área de planificación urbana y profesionales	No	No	Si	Si
Planes de crecimiento urbano y/o planes estratégicos	No	No	Si	Si
Políticas para consolidar y/o extender la trama urbana	Si	Si	Si	Si
Políticas destinadas al suelo rural	Si	Si	Si	Si
Políticas sobre el uso de los terrenos del ferrocarril	Si	No	Si	Si
Políticas de mejoramiento de red vial	Si	Si	Si	Si
Políticas de mejoramiento de espacios públicos	Si	Si	Si	Si
Delimitación de áreas industrial	Si	No	Si	Si
Otros	-	Regularización de la propiedad. Área estacionamiento camiones	Digitalización de cartografía. Área estacionamiento camiones	-
Actores involucrados en la formulación de las políticas de ordenamiento territorial	Estado municipal	Estado municipal	Estado municipal	Estado municipal

Fuente: elaboración propia

Discusión

Como se mencionó en el marco teórico, las políticas públicas suponen la toma de posición de parte de alguien que habla en nombre del Estado. En el caso de las políticas descriptas, son las personas a cargo del gobierno municipal de turno quienes formular e implementan las políticas tendientes a ordenar el territorio. En otras palabras, las medidas identificadas medidas fueron formuladas e

implementadas por los funcionarios públicos a cargo en cada periodo temporal. Por ende, los actores vinculados a pensar, planificar y construir el territorio son principalmente actores gubernamentales, es decir, los representantes del Estado local. Los actores no gubernamentales intervienen pasivamente cuando los convocan o prestando conocimientos técnicos (por ej. en la elaboración de las ordenanzas sobre el uso de agroquímicos). Esto se observa en los casos de los dos municipios más grandes (Realicó e Ingeniero Luiggi) que tienen políticas formales de ordenamiento territorial, plasmadas en planes o códigos (Plan de Desarrollo Estratégico Integral y Participativo Realicó 2025, y Código de Ordenamiento Urbano de Ingeniero Luiggi), para lo cual se ha invitado a la población a participar y se ha consultado a profesionales.

Sin embargo, para la elaboración de la mayor parte de las políticas de ordenamiento territorial, por ej., sobre el uso de terrenos del ferrocarril, áreas a urbanizar, áreas a parquizar o áreas destinadas a uso industrial, no se sigue el ciclo formal de elaboración de políticas públicas (Subirats et al, 2008). Si bien se reconoce que estas fases no pueden aplicarse de manera mecánica ni aislada, brindan herramientas para mejorar la efectividad de la política. Empero, la cuestión es más profunda ya que no se percibió una fuerte demanda por parte de la sociedad para “ordenar” sus territorios. Entonces, como las políticas públicas suelen responder a asuntos de orden público y demandas de la sociedad, ante la falta de demanda, pareciera que no es necesario pensar en la planificación. Consecuentemente, la elaboración de políticas públicas territoriales recae sobre los gestores políticos de turno estableciéndose escasas redes de actores para la planificación. Las redes de políticas son escuetas y prima el accionar de los actores públicos. La excepción principal en este caso es el ejemplo de Realicó, donde se pautó y proyectó elaborar un plan estratégico que abarca diferentes aristas, entre ellas la territorial, y se incluyó la participación tanto de actores públicos como privados.

Sumado a ello, como se observa en la tabla 1, la tipología de políticas públicas formuladas se correlaciona con las características de los territorios urbano-rurales ya que la cercanía a lo rural es inmediata. Para ello, algunos municipios (como el caso de Embajador Martini) han trabajado fuertemente en políticas que limitan el

uso de productos fitosanitarios alrededor de la localidad y han destinado un espacio alejado del casco urbano para su acopio con el objeto no solo de ordenar el territorio sino de cuidar la salud de su población.

Otra de las características que responden a estos territorios es la fuerte presencia de galpones dentro de la trama urbana, muchos de ellos desinados al guardado de maquinaria rural o cereales. Hasta el momento, ningún municipio ha formulado una política concreta para reubicar dichos galpones o modificar su uso. Empero, no ocurrió lo mismo con las estaciones de trenes ya que han sido reconvertidas a museos locales. El uso de los terrenos del ferrocarril es diferente en cada localidad, aunque se repite el patrón que las vías del tren generan fragmentación urbana. Algunos municipios han trabajado en disminuir esta separación, por ej., al parquizar o construir viviendas sobre estos terrenos, mientras que otros han hechos acciones pero no un plan completo de integración.

Respecto al área industrial, los municipios con mayor población, y por ende con mayor diversidad de actividades económicas, han delimitado áreas específicas para el desarrollo industrial. Cabe destacar que algunas de estas actividades industriales están vinculadas con actividades rurales, y no rempazan la importancia de estas actividades como motorizadoras de las economías locales.

Dos medidas que se destacan en los cuatro casos analizados es el mejoramiento de la red vial y el cuidado de los espacios públicos. Ambos son elementos que invitan a la circulación y al encuentro, facilitan la interacción entre los ciudadanos, y que relaciona a la población con el entorno. Estas políticas se sostienen en el tiempo aunque muchas veces no son formales, es decir, no están escritas. No obstante, forma parte de los presupuestos municipales, plataformas políticas y del quehacer estatal cotidiano. En este sentido, como se mencionó anteriormente, no todos los municipios tiene dentro de su estructura municipal un área de planificación urbana, pero si todos tienen un grupo de trabajadores destinados a mantener, limpiar, mejorar los espacios públicos, sea la red vial o plazas y parques. Por ende, las políticas públicas de ordenamiento territorial en estos cuatro municipios del norte pampeano son instrumentos que organizan la vida y

las actividades sociales en un espacio dado, buscando ciertas coherencias y cuidando el medio natural y construido.

Sin embargo, la escasa relación entre los municipios del mismo departamento no fomenta el trazado de redes entre ellos, ni entre ellos y el gobierno provincial. Los entrevistados mencionaron *“que se llevan bien pero que no acostumbran a reunirse para compartir y abordar las problemáticas en conjunto dentro de los límites catastrales departamentales”* (Entrevista 4), ni acostumbran a hacerlo con la provincia, más allá de la buena relación que argumentan.

Desde la dimensión académica, como expresan Sobrino (2016) y Carrión (2013), es importante comenzar a analizar las políticas en estos territorios de pequeña escala y adaptar las metodologías de estudio ya que presentan características dispares respecto al estudio de ciudades grandes e intermedias.

Consideraciones finales

A lo largo del estudio se describieron y analizaron las políticas públicas aplicables al territorio en cuatro municipios del norte de la provincia de La Pampa (centro de Argentina) desde 2003 hasta 2015 como el objetivo del trabajo lo indicaba. Algunas de estas políticas están enmarcadas en planes mayores, pero la mayoría no, dependiendo la localidad como así también la dimensión demográfica.

Se observó que los municipios con mayor cantidad de habitantes (Realicó e Ingeniero Luiggi) poseen políticas mayor cantidad de políticas públicas formuladas formalmente (escritas e incluidas en un plan), una estructura municipal que los respalda y cierta trayectoria en la implementación de políticas territoriales. A su vez, muchas de las políticas existentes se asocian a las actividades económicas rurales predominantes en la región. Otras tienen tintes propiamente urbanos para mejorar o embellecer la vida pública de una localidad.

En respuesta al interrogante planteado acerca de cómo se relacionan los actores vinculados a la formulación de políticas públicas socio-territoriales en el interior de la provincia de La Pampa, se vislumbra una débil participación de diferentes sectores. Solo en los casos de planes más extensos se consulta con la sociedad

civil; casos contrarios, las decisiones recaen sobre los gobiernos municipales de turno. Este fenómeno va acompañado de la escasa demanda de la población para participar de los procesos de ordenamiento territorial; aunque cuando se los convoca, suelen responder al llamado. De esto se deduce una actitud poco proactiva por parte de los diferentes sectores de la sociedad, aunque manifiestan compromiso cuando actores externos (por ej., el gobierno municipal), los invita a ser partícipes. Asimismo, en el período estudiado, la vinculación con el gobierno de la provincia fue escueto, y se respondieron demandas puntuales.

Desagregando la información por localidad, en Alta Italia se desarrollan diferentes políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial, algunas de ellas relacionadas con las actividades rurales; otras se vinculan con las industriales. Algunas están destinadas específicamente al territorio urbano, mientras que otras poseen enfoques sociales o ambientales. A pesar de existir estas políticas, no se percibe una articulación entre ellas; es decir, se presentan como políticas aisladas y no como parte de un plan integral de ordenamiento del territorio desde múltiples aristas. Desde el gobierno municipal existe voluntad política para encarar nuevos proyectos, y ansias de trabajar para conseguir nuevos beneficios para la comunidad.

Por su parte, algunas de las políticas públicas de ordenamiento territorial existentes en el municipio de Embajador Martini se relacionan fuertemente con las actividades rurales, ya que estas son las principales actividades económicas de la región. En este sentido, se puede decir que el territorio rural y las actividades que allí se realizan condicionan, en parte, la formulación de políticas públicas de ordenación del territorio urbano dada la fuerte incidencia de tales actividades en el medio urbano. Desde el gobierno local se han adoptado algunas medidas para mejorar la red vial de la zona norte y sur de la localidad y disminuir, de esta manera, las diferencias entre ambas zonas. No obstante, las políticas propuestas no están articuladas ni forman parte de un plan integral de ordenación territorial. Embajador Martini tiene el desafío de generar cambios en su estructura urbana para lo cual es necesaria la articulación entre lo público y lo privado, la participación comunitaria, de equipos técnicos especializados, y la concertación de los actores locales.

En tercer lugar, se puede decir que el Estado municipal de Ingeniero Luiggi cumple un rol activo en la ordenación de su territorio tanto urbano como rural. Posee políticas públicas de ordenamiento territorial que se encuentran en diferentes fases, aunque se percibe una coherencia e integración entre ellas. Hasta el momento hay continuidad de una gestión de gobierno a la otra, lo que permite planificar procesos de largo plazo. El hecho de contar con una reglamentación específica propia posibilita intervenir en el sistema territorial actual y guiar su crecimiento de acuerdo con una norma realizada por técnicos profesionales, representantes de instituciones y ciudadanos locales.

Finalmente, en la localidad de Realicó, si bien las políticas públicas que poseen están transitando diferentes fases (elaboración, selección de alternativas, implementación), todas están enmarcadas en planes generales, lo que les otorga integridad y coherencia a las acciones realizadas. El Estado municipal está presente y comprometido en los proyectos y acciones para organizar y planificar los usos del suelo en la localidad.

En síntesis, estos cuatro municipios analizados poseen tanto políticas sectoriales como integrales en pos del ordenamiento de su territorio. Al ser municipios de escala pequeña y estar inmersos en un contexto de ruralidad, muchas de las medidas que adoptan se vinculan a las actividades rurales. Asimismo, el resto de las políticas (como mejoramiento de espacios verdes y red vial) tienen como fin mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El estudio continuó desarrollándose en los años posteriores (período 2015-2025) y sus resultados están en proceso de análisis. Se tendrá en consideración los resultados del censo nacional 2022, el tiempo de aplicación de las políticas descritas y su evaluación para continuar respondiendo los nuevos interrogantes de investigación.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (Eds.) (1992). *El estudio de las políticas públicas* (3° Ed.). México DF: M.A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (Eds.). (1993). *La implementación de las políticas*. México DF: M.A. Porrúa.

- Barbosa, L.A. (2017). Las intermitencias del río Atuel: una mirada desde la escalaridad del conflicto ambiental. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Bernazza, C. (2006). Capítulo II: La Planificación como herramienta política. En Bernazza, C. *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma* (pp. 39-93). Tesis de doctorado. FLACSO
- Bustos Cara, R. (2002). Los sistemas territoriales. Etapas de estructuración y desestructuración en Argentina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Vol. 22. España
- Carrión, F. (2013). Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción. En Canziani, J. y Schejtman, A. (comps) (2013). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Comerci, M.E. (2017). Territorialidades campesinas. Los "puestos" en el oeste de La Pampa (Argentina). *Revista de Geografía Norte Grande*, 66: 143-165
- Comerci, M.E. y Mostacero, A. (2021). Territorialidades campesinas, movilidades y doble residencia. Estudio de caso en el oeste de La Pampa (Argentina). *Revista Transporte y Territorio*, 24: 8-31
- Cerrillo Martínez, A. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas - Siglo Veintiuno, Madrid.
- Código de Ordenamiento Urbano de Ingeniero Luiggi (2007).
- Código de Ordenamiento Urbano de Realicó (2001).
- Constitución Nacional de la República Argentina - Reforma 1994.
- Constitución Provincial de La Pampa - Reforma 1994.
- Gobierno de la Provincia de La Pampa: <http://www.lapampa.gob.ar>
- Hindess, B. (1986). Actors and social relations. En Wardell, M. L. y Turner, S. P. (eds.) *Sociological Theory in Transition*. Londres: Allen and Unwin.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Lahera E. (2004). Política y Políticas Públicas. *Serie Políticas Sociales*, N° 95. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. División de desarrollo social.
- Mariño de Posada y Martínez Gómez en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial; Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Externado de Colombia (2003). *Población y Ordenamiento territorial* (1ª Ed.). Colombia

Manzano, F.A. y Velázquez, G.A. (2015). La evolución de las ciudades intermedias en Argentina. *Revista Geo UERJ*. (27):258-282.

Mitchell, J.C. (1969). *Social Networks in Urban Settings*. Manchester, Inglaterra: Manchester University Press

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). *Plan Estratégico Territorial* (1° Ed.). Buenos Aires, Argentina.

Municipalidad de Realicó: <http://www.realico.gov.ar/web2015>

Oporto, G.; Miyar, N. y Sili, M. (2003). *La Pampa, una mirada al horizonte*. La Pampa, Argentina. Recuperado el 27 de abril de 2013 de <http://www.produccion.lapampa.gov.ar/publicacion/Indice.htm>

Ordenanza 31/12 de regulación del uso y manejo responsable de los productos agroquímicos. (2012). Concejo Deliberante de Alta Italia.

Ordenanza 42/12 (2012). Concejo Deliberante de Embajador Martini.

Ordenanza 58/12. (2012). Concejo Deliberante de Ingeniero Luiggi.

Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte, A (Eds.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Prevotel, S. (2007). *Tensiones y (des)anudamientos. Entrevista a Oscar Oszlak*. El Estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina. Nueva Tierra Mapa.

Roulier, C. (2017). El rol del estado municipal en la planificación territorial en pequeños municipios del interior de Argentina: el caso de los municipios del departamento Realicó (La Pampa). *Desarrollo y Territorio*, 2: 24-31.

Sibeon, R. (1999). *Agency, Structure and Social Chance as Crossdisciplinary Concepts* en Politics, vol. 19, núm. 3. Sheffield: UK Political Science Association / Blackwell, pp. 139-144.

Sobrino, A. (2016). Informe Preliminar de la Comisión sobre Ciudades Pequeñas. Serie Documentos de Trabajo N 214. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo.

Soms García, E., y Torre, G. de la. (2005). Origen y Desarrollo de la Planificación Territorial. En Metodologías de Planificación Territorial. Santiago de Chile, Chile: Fundación Frei.

Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C; Varone, F. 2008 *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, España.