

Territorios en tensión desde una perspectiva multiescalar



Instituto de Cartografía,
Investigación y Formación
para el Ordenamiento Territorial

proyección

ESTUDIOS GEOGRÁFICOS Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS



Instituto de Cartografía,
Investigación y Formación
para el Ordenamiento Territorial

proyección

ESTUDIOS GEOGRÁFICOS Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Nº 36 | JULIO-DICIEMBRE 2024

Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

MENDOZA, ARGENTINA
ISSN 1852-0006

<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/proyeccion>



DATOS DE REVISTA - JOURNAL'S INFORMATION
PROYECCION 36 | ISSN 1852-0006 | JULIO-DICIEMBRE 2024

PROYECCIÓN es una publicación del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.
 5.º Piso, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Centro Universitario, Ciudad de Mendoza, Argentina. CP 5500 ✉ revistaproyeccion@ffyl.uncu.edu.ar



Las contribuciones deben enviarse a través de OJS por el siguiente enlace:
<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/proyeccion/about/submissions>



Revista Proyección (ISSN 1852-0006) es editada por el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo. El primer número fue publicado en el año 2000 en formato papel, para transformarse en publicación digital en el año 2008 con la edición del 4º número. **Revista Proyección** es una de las primeras publicaciones digitales de esta Universidad.

Con una periodicidad semestral, aborda temas inter y multidisciplinarios referentes a la geografía, al ambiente y al ordenamiento del territorio. Promueve la reflexión científica sobre enfoque teóricos y metodológicos de análisis, correlación y prospección a partir del uso de tecnologías informáticas como Sistemas de Información Geográfica y Teledetección. Da espacio a la promoción de nuevos desarrollos y mecanismos de transferencia al sector público y privado con el propósito de contribuir a la resolución de problemáticas territoriales y ambientales.

Imagen de la portada: Elaborada por DG Simon Gelardi.

Envíe su trabajo a:

✉ <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/proyeccion/about/submissions>

El envío de un artículo u otro material a la revista implica la aceptación de las siguientes condiciones:

- Que sea publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución - NoComercial 4.0 internacional (CC BY NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.
- Que sea publicado en el sitio web oficial de "Proyección", de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/proyeccion/> y con derecho a trasladarlo a nueva dirección web oficial sin necesidad de dar aviso explícito a los autores.
- Que permanezca publicado por tiempo indefinido.
- Que sea publicado en cualquiera de los siguientes formatos: pdf, xlm, html, epub; según decisión de la Dirección de la revista para cada volumen en particular, con posibilidad de agregar nuevos formatos aún después de haber sido publicado.



Se permite la reproducción de los artículos siempre y cuando se cite la fuente. Esta obra está bajo una Licencia Atribución-No Comercial 4.0 internacional (CC BY-NC 4.0). Usted es libre de: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato; adaptar, transformar y construir a partir del material citando la fuente. Bajo los siguientes términos: Atribución —debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante. No Comercial —no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Esta revista se publica a través del SID (Sistema Integrado de Documentación), que constituye el repositorio digital de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza): <http://bdigital.uncu.edu.ar/>, en su Portal de Revistas Digitales en OJS: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php>. Nuestro repositorio digital institucional forma parte del SNRD (Sistema Nacional de Repositorios Digitales) <http://repositorios.mincyt.gob.ar/>, enmarcado en la leyes argentinas: Ley N° 25.467, Ley N° 26.899, Resolución N° 253 del 27 de diciembre de 2002 de la entonces SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, Resoluciones del MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA N° 545 del 10 de septiembre del 2008, N° 469 del 17 de mayo de 2011, N° 622 del 14 de septiembre de 2010 y N° 438 del 29 de junio de 2010, que en conjunto establecen y regulan el acceso abierto (libre y gratuito) a la literatura científica, fomentando su libre disponibilidad en Internet y permitiendo a cualquier usuario su lectura, descarga, copia, impresión, distribución u otro uso legal de la misma, sin barrera financiera [de cualquier tipo]. De la misma manera, los editores no tendrán derecho a cobrar por la distribución del material. La única restricción sobre la distribución y reproducción es dar al autor el control moral sobre la integridad de su trabajo y el derecho a ser adecuadamente reconocido y citado.

Sistemas de indexación	Directorios y catálogos	Estadísticas

¿Qué es el acceso abierto?

"El acceso abierto (en inglés, Open Access, OA) es el acceso gratuito a la información y al uso sin restricciones de los recursos digitales por parte de todas las personas. Cualquier tipo de contenido digital puede estar publicado en acceso abierto: desde textos y bases de datos hasta software y soportes de audio, video y multimedia [...]".

Una publicación puede difundirse en acceso abierto si reúne las siguientes condiciones:

- Es posible acceder a su contenido de manera libre y universal, sin costo alguno para el lector, a través de Internet o cualquier otro medio;
- El autor o detentor de los derechos de autor otorga a todos los usuarios potenciales, de manera irrevocable y por un periodo de tiempo ilimitado, el derecho de utilizar, copiar o distribuir el contenido, con la única condición de que se dé el debido crédito a su autor;
- La versión integral del contenido ha sido depositada, en un formato electrónico apropiado, en al menos un repositorio de acceso abierto reconocido internacionalmente como tal y comprometido con el acceso abierto."

De: <https://es.unesco.org/open-access/%C2%BFqu%C3%A9-es-acceso-abierto>

Política de acceso abierto: Esta revista proporciona acceso abierto inmediato a su contenido, basado en el principio de que ofrecer los avances de investigación de forma inmediata colabora con el desarrollo de la ciencia y propicia un mayor intercambio global de conocimiento. A este respecto, la revista adhiere a:

- PIDESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_07_de_rechos_economicos_sociales_culturales.pdf
- Creative Commons <http://www.creativecommons.org.ar/>
- Iniciativa de Budapest para el Acceso Abierto. <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/translations/spanish-translation>
- Declaración de Berlín sobre Acceso Abierto https://openaccess.mpg.de/67627/Berlin_sp.pdf
- Declaración de Bethesda sobre acceso abierto https://ictlogy.net/articles/bethesda_es.html
- DORA. Declaración de San Francisco sobre la Evaluación de la Investigación <https://sfdora.org/read/es/>
- Ley 26899 Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegintenet/anexos/220000-224999/223459/norma.htm>
- Iniciativa Helsinki sobre multilingüismo en la comunicación científica <https://www.helsinki-initiative.org/es>

Proceso de evaluación por pares: Los trabajos enviados a **Proyección**, sean estos artículos libres, artículos de dossier o reseñas de libro, son, en primer lugar, sometidos a revisión del Comité Editorial encargado de evaluar los siguientes aspectos:

- Pertinencia temática en función de las líneas de la revista.
- Cumplimiento de las normas de publicación.
- Estructura, originalidad y calidad del trabajo.

Si en este primer paso se identifica que el trabajo no cumple con alguno de los requisitos, éste será devuelto al/la autor/a o los/las autores/ras para su revisión.

Los manuscritos que a criterio del Comité Editorial cumplan con los requisitos exigidos por la revista, serán sometidos al sistema doble ciego de revisión por pares.

Para ello, a través de la revisión inicial, se asegura que los documentos no contengan marca alguna que permita identificar a su autor.

La selección de evaluadores, nacionales e internacionales, se basa en su formación académica-profesional y sus conocimientos en la temática abordada en el trabajo.

El proceso de revisión consiste en completar una grilla de evaluación donde se admiten tres posibilidades:

- Publicable
- Publicable con modificaciones
- No publicable

Los evaluadores pueden remitir al/la autor/a o los/las autores/ras recomendaciones, comentarios y/o aclaraciones sobre el trabajo.

Cuando ambos evaluadores emiten su dictamen como "publicable" o "publicable con modificaciones", el trabajo entra en proceso de publicación, y se remite al/la autor/a o los/las autores/ras para que adapte el manuscrito, las observaciones emitidas en el caso de que existan. Para ello se les otorga un plazo de 15 días

El Comité Editorial se encarga luego de revisar minuciosamente que se incorporen las sugerencias realizadas por los revisores.

Si los dictámenes de los evaluadores difieren, se somete el trabajo a consideración de un tercer revisor para, de esta forma, tomar la decisión editorial correspondiente.

El plazo habitual establecido para los evaluadores es de 15 días. En casos de controversia en que debe someterse el artículo a un tercer referato, el proceso de revisión se extiende 15 días más. Desde el envío del artículo, el tiempo estimado del proceso de evaluación es como mínimo de 2 semanas y como máximo de 12 semanas.

La recepción del trabajo no implica la obligación en su aceptación ni compromiso respecto a su publicación.

Política de detección de plagio: Para la detección de plagio se utiliza el software gratuito [Plagius](#). Esta etapa de control está a cargo del Comité de redacción y el Editor de la revista.

Aspectos éticos y conflictos de interés: Proyección adhiere al código de ética y buenas prácticas propuesto por [COPE \(Committee on Publication Ethics\)](#).

Política de preservación: La información presente en el "Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Cuyo", es preservada en distintos soportes digitales diariamente y semanalmente. Los soportes utilizados para la "copia de resguardo" son discos rígidos y espacio en la nube. Copia de resguardo en discos rígidos: se utilizan dos discos rígidos distintos ubicados en el mismo servidor. Esta copia se realiza en uno de los discos rígidos y en la nube cada 24 horas, sin compresión, salvo para la copia de la base de datos, y sin encriptación. Semanalmente, el contenido de este disco rígido es copiado al segundo disco rígido. Para las copias en la nube de google se almacena la base de datos, el árbol web del sistema OJS y los archivos pdf de los artículos de las revistas. El sistema OJS tiene incorporada una herramienta de exportación de artículos y/o números para que los gestores de cada revista pueda hacer una copia de los mismos en el momento en que lo prefieran. De esta manera se cuenta con un nivel extra de protección de los datos, que es independiente de la programación y recursos físicos expuestos en el presente documento.

EQUIPO EDITORIAL

Dirección general: Arq. Mariela López Rodríguez. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Editor responsable: Geóg. Lucia Cuello-Rüttler. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Comité Editorial

Dra. María Flavia Filippini. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Agrarias.

Dra. María Verónica D'Inca. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Mgter. Cristian Harry Padilla Rodríguez. Universidad de Córdoba. Montería. Colombia

Comité de redacción

Prof. Néliida Berón Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Mgter. E. Claudia Valpreda Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Geog. Matías Ghilardi CONICET. Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales y Contemporáneos (IMESC)

Geog. Nadia Rapali. Gobierno de Mendoza. Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Agronomía.

Geog. Carla Cuccia Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Asistencia editorial

Est. Rodrigo Miranda. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Est. Ignacio Sardi Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Comunicación / Difusión: Biblioteca digital. Universidad Nacional de Cuyo. <http://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=3063>
Área Comunicación Institucional y Página Web. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.



Gestora de OJS: Lorena Frascali Roux  0000-0001-5342-0875  arca.lorena@ffyl.uncu.edu.ar




Corrección ortotipográfica: Federica Distefano  0000-0001-9176-9234  diseño@ffyl.uncu.edu.ar


Diseño y maquetación: Clara Luz Muñiz  0000-0001-7184-0507  arca.clara@ffyl.uncu.edu.ar



Diseño de tapa: DG Simón Gelardi  gelardisimon@gmail.com

COMITÉ CIENTÍFICO-ACADÉMICO

 Dra. María Alejandra Taborda. Universidad de Córdoba. Colombia. Contacto:  socialescomolobia@gmail.com


 Dra. María Esther Ayala Arcipestre. Universidad Autónoma de Campeche. México. Contacto:  socialescomolobia@gmail.com;  maeayala@uacam.mx

Dr. Ángel Pueyo Campos. GEOT (Grupo de Estudio en Ordenación del Territorio), Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Zaragoza. España. Contacto:  apueyo@unizar.es

 Dr. Eduardo Vedor de Paula. Universidade Federal do Paraná. Brasil. Contacto:  edugeo@ufpt.br

 Dra. Marcela Virginia Santana. Universidad Autónoma del Estado de México México. Contacto:  mvsantanaj@uaemex.mx

 Dr. Jaime Rebolledo Villagra. Universidad del Bio-Bio. Chile. Contacto:  jrebolle@ubiobio.cl

Dr. Pablo Ciccolella. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Contacto:  pjvescovo@yahoo.com.ar

 Dr. Gustavo Buzai. Universidad Nacional de Lujan. Argentina. Contacto:  buzai@unlu.edu.ar

Mgter. Paola Studer. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Agrarias. Argentina. Contacto:  pstuder@fca.uncu.edu.ar

 Arq. Leonardo Altmann Macchio Universidad de la República. Uruguay. Contacto:  altmann@fadu.edu.uy

Artículos

Crecimiento urbano de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Estudios para medir la habitabilidad urbana por medio de la vivienda

Silvia Andrea Valdez Calva y Arturo Venancio Flores8

Los desafíos del (re)ordenamiento territorial en la escala local. La experiencia de Rauch, Provincia de Buenos Aires

Micaela Comesaña.....30

Crecimiento forestal en Ñuble (Chile): ¿desarrollo regional o actividad extractivista?

Juan Emilio Rivas Maldonado y Nicole Stephanie Zapata Márquez48

Maldonado – Punta Del Este: dinámicas sociodemográficas en la urbanización turística

Leonardo Daniel Altmann Macchio72

Plan de Manejo, ordenamiento territorial y urbanización. Superposiciones y conflictos en el Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, Argentina

Guillermo Martín.....93

La experiencia singular del *Plan Montevideo*. El despliegue planificador en el retorno democrático

Eleonora Leicht Arocena125

Política hídrica y territorial: articulaciones y desencuentros. Caso de estudio: cuenca del río Mendoza, Área metropolitana de Mendoza, Argentina

María Verónica D’Inca, Marcela Andino, Martín Líber y Oscar Rázquin.....144

Seguridad ciudadana con perspectiva de género y ordenamiento territorial. Los planes municipales de ordenamiento territorial del Gran Mendoza, 2019-2024.

Patricia Alejandra Gorri172

Artículos



noir

Crecimiento urbano de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Estudios para medir la habitabilidad urbana por medio de la vivienda


Urban growth of the Metropolitan Area of the Valley of Toluca. Studies to measure urban habitability through housing

Recibido: 27/07/2023 | Aceptado: 30/05/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.060>

Silvia Andrea Valdez Calva

Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
México

 <https://orcid.org/0000-0002-1471-5280>
silviandrea.valdez@gmail.com

Arturo Venancio Flores

Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
México

 <https://orcid.org/0000-0002-8149-8247>
avenanciof@uaemex.mx

Cómo citar: Valdez Calva, S. A. y Venancio Flores, A. (2024). Crecimiento urbano de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Estudios para medir la habitabilidad urbana por medio de la vivienda. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 8-29. Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: El crecimiento de las zonas metropolitanas presenta una relación socioeconómica y recíproca con la ciudad central, siendo la vivienda uno de sus ejes, sin embargo, la habitabilidad urbana de estas se ve condicionada tanto de los elementos internos que la componen como de los servicios urbanos que complementan y cubren las necesidades de la población. El objetivo de este trabajo es evaluar el grado de habitabilidad urbana que presentan las localidades urbanas de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) por medio del empleo de variables enfocadas en la vivienda y los servicios urbanos.

Metodológicamente, se emplea el método de Componentes Principales (CP) para obtener un dato único denominado Índice de Habitabilidad Urbana (IHURB). Los resultados examinan el crecimiento urbano que está experimentando el área metropolitana y las implicaciones que esto genera en la habitabilidad urbana del territorio. Finalmente, las

conclusiones describen que la aplicación del IHURB es un apoyo en la toma de decisiones al geolocalizar los resultados y con ello contribuir a la implementación y mejora de las políticas habitacionales.

Palabras clave: vivienda, áreas metropolitanas, política habitacional, servicios urbanos

Abstract: The growth of metropolitan areas is closely linked to a socioeconomic and reciprocal relationship with the central city, with housing being a key axis. However, the urban habitability of these areas is influenced by both the internal elements that compose them and the urban services that complement and meet the needs of the population. The objective of this study is to evaluate the degree of urban habitability in the urban localities of the Metropolitan Area of the Valley of Toluca (ZMVT), using variables focused on housing and urban services.

Methodologically, the Principal Component Analysis (PCA) method is used to obtain a composite indicator called the Urban Habitability Index (IHURB). The results analyze the urban growth that the metropolitan area is experiencing and the implications this has on urban habitability in the region. Finally, the conclusions highlight that the application of the IHURB supports decision-making by geolocating the results, thus contributing to the implementation and improvement of housing policies.

Keywords: housing, metropolitan areas, housing policy, urban service

Introducción

La configuración de las ciudades contemporáneas se estudia desde distintas épocas, así como desde diversas disciplinas y campos del conocimiento. En lo que se refiere al área arquitectónica urbana, Casals, Arcas y Cuchí (2013) mencionan que las investigaciones enfocadas al estudio de la habitabilidad urbana se han encaminado hacia los componentes mínimos que requiere la vivienda. Sin embargo, derivado de la pandemia ocasionada por el COVID-19, ONU-Hábitat (2020) señala que la crisis de vivienda y de ciudades habitables se agravó, derivado de la ausencia de servicios y equipamientos básicos; por lo cual los países están obligados a promover intervenciones, si bien a largo plazo, donde se incluyan la revisión e implementación de la habitabilidad, para prevenir futuros desastres y asegurar un sostenido proceso de mejoramiento de los niveles de bienestar y accesibilidad a servicios y equipamientos que demandan las viviendas y las ciudades.

Por ello se vuelve crucial la realización de análisis en conjunto que evalúen en un mismo momento los componentes mínimos que requiere la vivienda y los servicios urbanos que complementan a las ciudades. Actualmente, existen investigaciones sobre la habitabilidad urbana que entrelazan temáticas de crecimiento urbano y condiciones de la vivienda con análisis de datos y gestión de la información; para explicar la morfología, crecimiento y dinámica urbana a través del análisis de grandes conjuntos de datos (Ziccardi Contigiani, 2021; Sánchez Bernal y Rosas Arellano, 2021; Ávila Flores *et al.*, 2018). Dando lugar a la aplicación de diversos métodos estadísticos para estudiar a la habitabilidad urbana; de los cuales se destaca el análisis de Componentes Principales (Johnson y Wichern, 1998).

Metodológicamente, existen antecedentes de estudios espaciales que aplican análisis de Componentes Principales (CP) para evaluar los servicios complementarios de habitabilidad que necesita la vivienda en áreas metropolitanas (Ávila Flores *et al.*, 2018) o para identificar las condiciones de habitabilidad que presenta la vivienda y su vínculo con la segregación urbana derivado de los procesos de expansión que son reflejo de la política habitacional (Ziccardi Contigiani, 2021). Algunos otros analizan las condiciones de habitabilidad en el periurbano de las ciudades al contemplar que existe una concentración de los servicios urbanos en las zonas centrales (Zulaica y Celemín, 2008).

De estos trabajos se delimitan dos puntos clave, el primero de ellos, el entendimiento de la habitabilidad urbana como una condicionante contenida en la vivienda y en los servicios urbanos; el segundo punto, las escalas territoriales donde están contenidas las ciudades y las viviendas. Arboit y Maglione (2022) mencionan que los estudios a escala urbana son más complejos y exigentes en términos de tiempo y recursos, sobre todo los que se enfocan en áreas metropolitanas, ya que los desafíos incluyen superar la segmentación de información, identificar las variables que permiten responder a un mismo fenómeno y la depuración de información que se encuentra contenida en las bases de datos estadísticos.

El área de estudio seleccionada es la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), localizada en el Estado de México, y comprende 16 municipios que abarcan una superficie de 2,410.5 km². Para el año 2020 contaba con una población de 2,353,924 habitantes y actualmente es la quinta zona metropolitana más poblada de México (GEM, 2023). A lo largo del tiempo su desarrollo ha sido heterogéneo, generándose áreas centrales más densas y otras caracterizadas por un crecimiento disperso hacia la periferia, mostrando marcadas variaciones morfológicas (Venancio Flores e Iracheta Cenecorta, 2015).

Por lo anterior, el objetivo propuesto en el presente estudio es evaluar el grado de habitabilidad urbana que presentan las localidades de la ZMVT por medio del empleo de variables enfocadas a la vivienda y los servicios urbanos, implementando el análisis de Componentes Principales para obtener un dato único denominado Índice de Habitabilidad Urbana (IHURB). Los resultados examinan el crecimiento urbano que está experimentando el área metropolitana y las implicaciones que esto genera en la habitabilidad urbana del territorio. Finalmente, las conclusiones describen que la aplicación del IHURB es un apoyo en la toma de decisiones al geolocalizar los resultados y con ello contribuir a la implementación y mejora de las políticas habitacionales.

Desarrollo

Habitabilidad urbana y vivienda su relación con la política habitacional

El concepto de habitabilidad se describe como el proceso mediante el cual la persona construye y organiza el territorio para llevar a cabo sus rutinas diarias, desde el punto de vista arquitectónico urbano Torres Pérez (2015) comenta que la habitabilidad se manifiesta como un concepto normativo que hace referencia a la vivienda, desde la cual se establecen las condiciones mínimas de funcionalidad, seguridad y adaptación climática, que debe poseer la vivienda para proveer de salud y confort a los habitantes.

La habitabilidad por tanto recae en un aspecto legal y enfocado a la vivienda (Casals, Arcas y Cuchí, 2013), aunque Rodríguez Espinosa *et al.* (2020) exponen que la vivienda debe de comprenderse como un conector que interactúa en conjunto con los demás sistemas urbanos, por lo cual se debe de contar con servicios urbanos que le permitan a la sociedad tener una buena calidad de vida. En este sentido, la habitabilidad es referida desde lo urbano.

Sin embargo, la habitabilidad dentro de la política y la normativa mexicana sigue siendo un concepto que abarca únicamente a la vivienda (Ziccardi Contigiani, 2015). El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022), estipula el derecho a toda familia de poseer una vivienda digna y decorosa. En conjunto la Ley de Vivienda (2019) la reconoce como el elemento básico, el cual debe cumplir una serie de componentes vinculados a la habitabilidad: protección física a sus ocupantes para la prevención hacia desastres naturales, salubridad, servicios básicos y contar con espacios habitables.

En este sentido, los estudios sobre la habitabilidad urbana recaen en la vivienda y sus implicaciones sobre confort térmico, seguridad, calidad de materiales, calidad de vida (Torres Pérez, 2015; Ziccardi Contigiani, 2015). Aunque se tienen propuestas teóricas que delimitan los servicios urbanos que deben contener las ciudades para ser habitables, ya que se exhibe que las zonas centrales de las ciudades tienden a concentrar los servicios urbanos, generando una dispersión del territorio (Landázuri y Mercado, 2004; Alcalá, 2007).

Este crecimiento urbano de manera dispersa, de acuerdo con Ziccardi y González (2015) denota una falta de conexión entre la política habitacional y la política urbana, primero porque la construcción de vivienda se realiza tanto en zonas urbanas como en zonas de tipo rural, las cuales presentan un cambio en su dinámica y uso de suelo, por la demanda de bienes y servicios urbanos que genera la vivienda nueva. Enfatizando esta idea, Pedrotti (2015) alude a los cambios en la normativa para construir vivienda –realizados en el año 2001– donde el estado mexicano otorgó una mayor importancia al ámbito económico y financiero:

La política habitacional reciente en México se reubicó en el conjunto de políticas públicas desplazando sus objetivos sociales y urbanos hacia los que persigue la política económica y, sobre todo, financiera, situando a la vivienda como motor del crecimiento económico (Pedrotti, 2015, pág. 241).

Con esta propuesta el estado mexicano, dejó de lado el aspecto social, repercutiendo en el habitar, por la relación que guarda con la connotación colectiva, como elemento de relación entre la vivienda y el territorio que la contiene.

La Sociedad Hipotecaria Federal (2011) menciona que este hecho suscito que la infraestructura financiera orientara prioritariamente sus recursos hacia soluciones que crearon distorsiones en el mercado habitacional, al estimular una mayor oferta crediticia para la compra de vivienda unifamiliar, provocó una mayor demanda de suelo, servicios urbanos básicos, transporte y vías de comunicación, que requirieron de los gobiernos locales mayores inversiones en infraestructura y un crecimiento no deseado para las ciudades.

Esta separación entre vivienda y territorio representa un déficit entre la población y los requerimientos mínimos de espacios públicos, equipamiento y servicios urbanos para la autosuficiencia de cada una de las zonas urbanas que componen al territorio (Torres Pérez, 2020), lo anterior se ve reflejado en problemas de conectividad, integración y funcionalidad, elementos que idóneamente debieran de promoverse desde el diseño para lograr una mejor cohesión social y un entorno habitable.

Análisis territorial de la vivienda a partir del crecimiento urbano y la formación de zonas metropolitanas

Monkkonen y Giottonini (2017) describen que los municipios en México establecen los límites de crecimiento urbano de sus localidades, pero son los niveles estatales quienes aprueban la construcción de vivienda al tener la injerencia sobre el territorio por medio de los diversos usos del suelo, dejando a los municipios únicamente la atribución de garantizar el acceso a los servicios básicos (agua, electricidad y drenaje).

Debido a lo anterior, el municipio tiene un papel fundamental en la operacionalización para la construcción de viviendas, así como para la satisfacción de servicios públicos. Las políticas de vivienda, las transformaciones en la ocupación del suelo y la promoción de la vivienda por parte de la iniciativa privada, todos estos mecanismos introducidos en la lógica de libre mercado (Salinas y Pardo, 2016), están dando como resultado que la vivienda muestre afectaciones en las condiciones de la habitabilidad urbana dentro de un mismo territorio.

De manera general, Ávila Flores, Franco Sánchez y García Benítez (2016) describen a la zona metropolitana como el conjunto de dos o más municipios, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando parte de si misma a los municipios vecinos, con los que mantiene un alto grado de conexión socioeconómica, por lo cual se mantiene una organización funcional centralizada.

Desde una perspectiva histórica y local, las zonas metropolitanas han suscitado diversas investigaciones ya que cada una de ellas presenta diversos procesos espaciales (Arboit y Maglione, 2022). El estudio de Venancio Flores e Iracheta Cencorta (2015) exponen la importancia de planificar y gestionar el desarrollo de las áreas metropolitanas y definen una serie de parámetros para medir y analizar el crecimiento urbano de la ZMVT. En sucesión, Ávila Flores *et al.* (2018) se han abocado a tendencias de habitabilidad urbana en las zonas metropolitanas y al impacto del crecimiento urbano y las problemáticas que genera la concentración de servicios en las zonas centrales. Se han elaborado además trabajos de variables que consideran la importancia de la habitabilidad tras el confinamiento durante la Pandemia ocasionada por el COVID-19 y la vulnerabilidad que generan estas zonas metropolitanas (Sánchez Bernal y Rosas Arellano, 2021).

Queda por definir el análisis detallado de las relaciones entre las variables de vivienda: arquitectónicas y las variables urbanas: servicios urbanos que requieren las localidades que componen las zonas metropolitanas para establecer junto con las dinámicas de crecimiento poblacional las zonas mejor desarrolladas y apuntar hacia políticas habitacionales y urbanas que vinculen ambas variables.

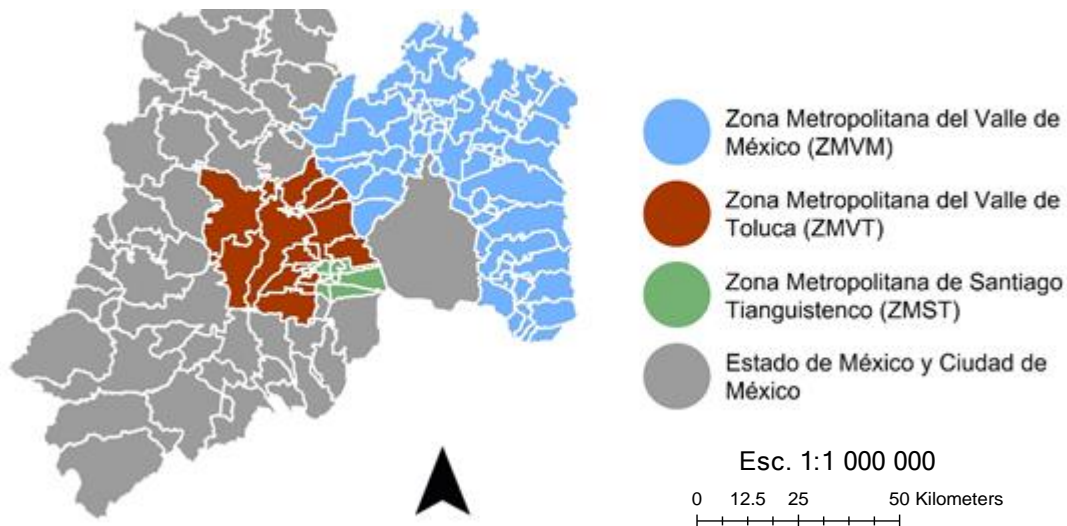
Estas aproximaciones apuntan a la necesidad de reconocer variables arquitectónico-urbanas esenciales para la habitabilidad urbana, revelar sus correlaciones y desarrollar herramientas rigurosas para implementar modelos estadísticos que eviten errores y ayuden en la comprensión del territorio y sus necesidades particulares.

En este sentido la herramienta de análisis de Componentes Principales por medios tecnológicos (SPSS) (López y Gutiérrez, 2019) es óptima para capturar las variables que expresan la mayor parte de la variabilidad total comprendida en los datos, examinar las correlaciones y reducir el análisis al definir nuevas variables sintéticas, cada una denominada componente principal (Arboit y Maglione, 2022; Johnson y Wichern, 1998).

Caso de estudio: Zona Metropolitana del Valle de Toluca

La ubicación geográfica del Estado de México ha sido un factor condicionante para su poblamiento, ya que prácticamente rodea a la Ciudad de México (capital de México), lugar donde se encuentran los tres poderes de la federación y es considerado el principal centro económico, político y cultural de la nación mexicana (INEGI, 2003). Por este motivo el Estado de México concentra 3 áreas metropolitanas, representadas en la Figura 1 y descritas por orden de importancia: *Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)*; *Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT)* y *Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco (ZMST)*.

Figura 1. Mapa de las Zonas Metropolitanas del Estado de México, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en la delimitación de metrópolis que realiza la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2023.

La Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) está integrada por 16 municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec. Su dinamismo de crecimiento poblacional es elevado, ya que su tasa de crecimiento poblacional es aproximada al 3 %, en la década de 1990 contaba con 1,110,492 habitantes, para la década de 2000 con 1,540,452 habitantes, en la década de 2010 con 1,936,126; y para el periodo de 2020 su población ascendió a 2,005,019 habitantes, de acuerdo con los datos recolectados en los Censos de Población y Vivienda (INEGI, 2021), es decir que en un periodo de 30 años esta área metropolitana casi duplicó su población.

La ZMVT actualmente ocupa una superficie de 2,410.5 km² (GEM, 2023). Venancio Flores e Iracheta Cenecorta (2015) mencionan que el origen de

conformación de esta área metropolitana se sitúa a principios de la década de los setenta cuando, inicia la construcción del corredor industrial Toluca – Lerma. En lo habitacional en este periodo se autorizaron, quince desarrollos de vivienda de los cuales once se ubicaron en Toluca y cuatro en Metepec. El municipio de Zinacantepec es otra área que por la proximidad con el municipio de Toluca y su accesibilidad de vías de comunicación ha contribuido a la expansión de la zona, sin embargo, la dependencia social y económica de la capital del estado (Toluca) ha permanecido a lo largo del tiempo (INEGI, 2003).

Con lo anterior se muestra que la vivienda es uno de los pilares del crecimiento urbano del área metropolitana, la cual ha podido desarrollarse a través de todo el territorio por la política habitacional, ocasionando que la expansión del área urbana se genere sobre los espacios agrícolas o áreas rurales, exhibiendo que el papel del gobierno en la planificación y gestión es limitado y fundamentalmente normativo, sin precisar mecanismos organizacionales de participación social (Venancio Flores e Iracheta Cenecorta, 2015).

Sobre las escalas territoriales que componen a la ZMVT de acuerdo con el Marco Geoestadístico Nacional (MGN) que genera el INEGI (2021), el área metropolitana cuenta con 16 municipios, en las cuales se localizan 181 localidades urbanas. Según datos del Censo de Población y Vivienda del año 2020 en la zona existen 622,854 viviendas, siendo el municipio de Toluca el que concentra la mayor cantidad de ellas con 273,955 lo que representa el 44 % del total, seguido por el municipio de Metepec con 73,260 viviendas, y otros cuatro municipios que concentran más de 25 mil viviendas Zinacantepec (49,326); Lerma (38,487); Almoloya de Juárez (36,622) y San Mateo Atenco (26,181). Lo cual implica que en 6 municipios de los 16 que integran a la ZMVT se emplazan el 80 % del total de viviendas que integran esta área metropolitana.

Metodología

El desarrollo metodológico se presenta a manera de síntesis para facilitar la comprensión de resultados.

1. Recopilación de la información estadística disponible a través de la descarga de bases de datos generadas por el INEGI: Censo de Población y Vivienda, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) y Cuestionario sobre las Características de las Localidades y del Entorno Urbano correspondientes al año 2020 a partir de los cuales se seleccionan las variables alusivas a la vivienda y a los servicios urbanos.

La escala territorial con la que se trabaja para efectos de la presente publicación son las localidades urbanas, descritas por INEGI (2021) como aquellas zonas que contienen poblaciones mayores a 2,500 habitantes

y/o cualquier cabecera municipal independiente de su tamaño población. Esta escala se emplea porque las localidades urbanas componen las áreas metropolitanas entendidas como una integración de municipios que de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Diario Oficial de la Federación, 2021) se identifican por ser centros de población que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten una importancia estratégica para el desarrollo nacional.

Se destaca que en la ZMVT se congregan 3 localidades con más de 50,000 habitantes: San Salvador Tizatlalli, Metepec con 70,013 habitantes; San Mateo Atenco con 88,734 habitantes y Toluca de Lerdo con 223,876 habitantes, dichas localidades se analizaron de manera aislada y posteriormente se unieron a los resultados finales, de acuerdo con la SEDESOL (2021) estas áreas deben de contener un mayor número de servicios urbanos. Asimismo, en el mapa cartográfico de resultados se observa que existe una continuidad en las localidades urbanas de los diferentes municipios por medio de su amanzamiento.

2. Descripción del grupo de variables arquitectónico-urbanas relacionadas a la habitabilidad urbana **Tabla 1**.

Tabla 1. Unidades de análisis y variables utilizadas en la elaboración del Índice de Habitabilidad Urbana

Unidad de análisis	Variable	Acrónimo
Vivienda	Número de ocupantes por vivienda	OVIVHAB
	Total, de viviendas habitadas	TVIVHAB
Habitacional	Materiales constructivos de la vivienda	VIV_CV
	Número de cuartos	VPH_3YMAS
	Número de dormitorios	VPH_2YMAS
	Disponibilidad de sanitario	VPH_EXCSA
Servicios básicos y de comunicaciones	Servicios básicos públicos: agua entubada, energía eléctrica y drenaje	VPH_SERV
	Disponibilidad de computadora	VPH_PC
	Disponibilidad de telefonía fija	VPH_TELEF
	Disponibilidad de celular	VPH_CEL
	Disponibilidad de internet	VPH_INTER
Servicios urbanos	Equipamiento Educativo: preescolar, primaria y secundaria	E_EDUC
	Equipamiento cultural: biblioteca y casa de cultura	E_CULT
	Equipamiento de salud: unidad médica y urgencias	E_SALUD

	Equipamiento de comercio y abasto: tiendas de abasto, farmacias y supermercados	E_ABASTO
	Equipamiento de recreación y deporte: unidad deportiva, jardín vecinal y juegos infantiles	E_DEPOR
	Equipamiento de administración pública: oficinas de gobierno, comandancia de policía y basurero local	E_ADMON PUB
	Equipamiento de servicios urbanos: guarderías, bancos, cementerios y templos religiosos	E_SERV URB

Fuente: Elaboración propia. El nombre y los datos estadísticos de cada una de las variables se obtiene de los empleados por el INEGI, las primeras tres unidades de análisis corresponden al Censo de Población y Vivienda; y la cuarta unidad que corresponde a los equipamientos urbanos del DENU.

3. Integración del conjunto de variables de habitabilidad urbana y creación de la base de datos.
4. Cálculo de variables de habitabilidad urbana, para el estudio se consideraron las 181 localidades urbanas y las 622,854 viviendas que componen la ZMVT.
5. Análisis de componentes principales (CP), por medio computacionales (SPSS). En esta etapa se centran y escalan las 18 variables métricas con transformación Z, para hacerlas comparables y asegurar que tengan la misma contribución al objeto de estudio. El CP permite reducir el número de variables a un dato único que posibilita una rápida lectura, el cual es denominado Índice de Habitabilidad Urbana (IHURB).

Los índices de manera general se emplean para la concentración de indicadores y para permitir una lectura más sencilla del objeto de estudio, además de ello posibilitan el diagnóstico por unidades de análisis.

6. Análisis de correlación y de comunalidades **Tabla 2**. Se emplean para inspeccionar la fuerza de asociaciones e indicar el peso que tiene cada una de las variables en el objeto de estudio. En este caso las variables que corresponden a la unidad de análisis servicios básicos y de comunicaciones: servicios básicos públicos y la disponibilidad de computadora, telefonía fija, celular e internet, se consideran las variables más importantes para explicar la habitabilidad urbana en las viviendas.

Tabla 2. Método de extracción: análisis de Componentes Principales. Comunalidades

obtenidas para el Índice de Habitabilidad Urbana aplicado a la ZMVT

Variables estandarizadas	Puro		Reescalado	
	Inicial	Extracción	Inicial	Extracción
Puntuación Z: (TVIVHAB)	1	0.027	1	0.027
Puntuación Z: (VIV_CV)	1	0.025	1	0.025
Puntuación Z: (VPH_PISO)	1	0.488	1	0.488
Puntuación Z: (VPH_2YMAS)	1	0.348	1	0.348
Puntuación Z: (VPH_3YMAS)	1	0.486	1	0.486
Puntuación Z: (VPH_EXCSA)	1	0.562	1	0.562
Puntuación Z: (VPH_SERV)	1	0.474	1	0.474
Puntuación Z: (VPH_PC)	1	0.764	1	0.764
Puntuación Z: (VPH_TELEF)	1	0.767	1	0.767
Puntuación Z: (VPH_CEL)	1	0.590	1	0.590
Puntuación Z: (VPH_INTER)	1	0.792	1	0.792
Puntuación Z: (E_EDUC)	1	0.038	1	0.038
Puntuación Z: (E_CULT)	1	0.065	1	0.065
Puntuación Z: (E_SALUD)	1	0.048	1	0.048
Puntuación Z: (E_ABASTO)	1	0.266	1	0.266
Puntuación Z: (E_DEPOR)	1	0.001	1	0.001
Puntuación Z: (E_ADMON PUB)	1	0.182	1	0.182
Puntuación Z: (E_SERV URB)	1	0.141	1	0.141

Fuente: Elaboración propia, a partir de las variables seleccionadas del Censo de Población y Vivienda y del DENUE para el año 2020 ambos datos estadísticos se obtienen del INEGI.

7. Estratificación y mapeo de resultados. Una vez que se tiene el IHURB, se aplica el método de Dalenius y Hodges para obtener la estratificación por grados y con ello poder mapear los resultados de la ZMVT por medio de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y analizar la distribución de la habitabilidad urbana en el territorio.

Tabla 3. Estratificación de las 181 localidades urbanas de la ZMVT por medio del método de

Dalenius y Hodges, 2023

GRADO			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy bajo	14	7.7	7.7
Bajo	40	22.1	29.8
Medio	51	28.2	58
Alto	51	28.2	86.2
Muy alto	25	13.8	100
Total	181	100	

Fuente: Elaboración propia a partir del resultado obtenido para el Índice de Habitabilidad Urbana a través del método de componentes principales.

Resultados

Los resultados se muestran por medio de tablas y mapas cartográficos para facilitar el análisis de los datos estadísticos para cada uno de los municipios de la ZMVT, se examina de manera general las implicaciones que presenta el área metropolitana con relación a la habitabilidad urbana y se compara el resultado obtenido del IHURB con el Porcentaje de Crecimiento Poblacional de los periodos 2010-2020 para reconocer el crecimiento urbano y la distribución de la vivienda y los servicios urbanos. En la Tabla 4 se describen los datos estadísticos para los 16 municipios que integran la ZMVT y se comparan con el mapa 2 que contiene el porcentaje del crecimiento poblacional del periodo 2010-2020 de las 181 localidades urbanas para delimitar las zonas de crecimiento urbano dentro del área metropolitana:

Tabla 4. Información estadística de población para los 16 municipios de la ZMVT

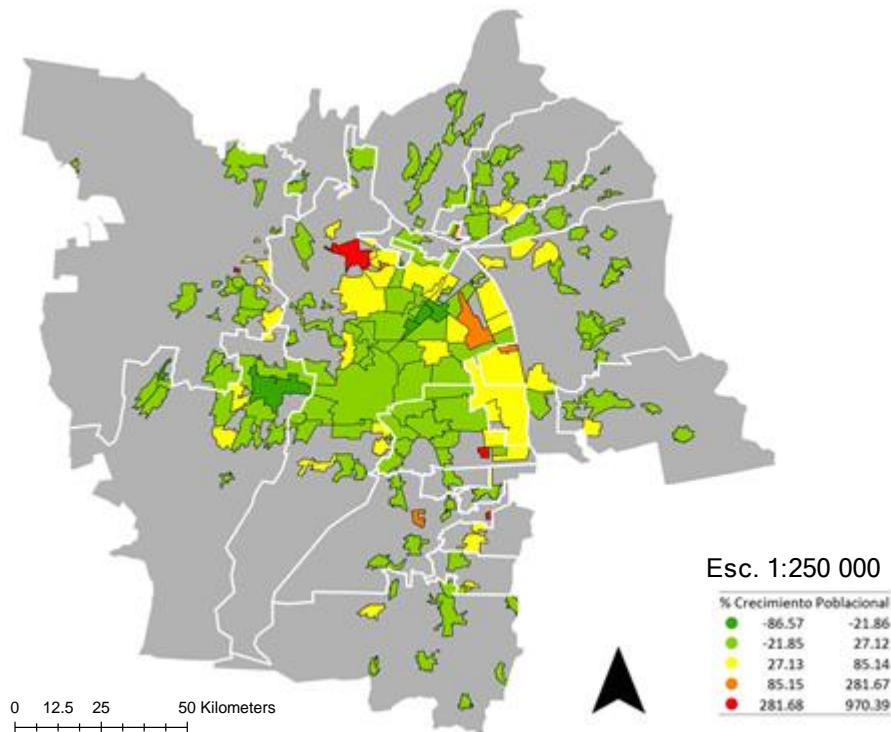
Municipio	Población total	Vivienda	km2	Densidad de Población hab/km2	% de Crecimiento Poblacional
Almoloya de Juárez	98,922	36,622	476.84	207.45	33.61
Calimaya	50,482	16,639	102.42	492.89	39.21
Chapultepec	10,663	4,569	11.5	927.22	23.9
Lerma	122,853	38,487	229.51	535.28	27.8
Metepec	234,354	73,260	67.18	3488.45	12.3
Mexicaltzingo	10,854	3,232	11.66	930.87	11.98
Ocoyoacac	54,405	14,849	137.96	394.35	11.93
Otzolotepec	61,740	17,777	113.86	542.24	21.49
Rayón	15,243	4,170	22.87	666.51	37.9
San Antonio la Isla	29,933	11,064	25.17	1189.23	43.25
San Mateo Atenco	96,415	26,181	20.87	4619.79	33.74

Temoaya	63,669	20,691	185.23	343.73	25.58
Tenango del Valle	73,583	20,470	210.02	350.36	13.15
Toluca	869,426	273,955	424.47	2048.26	8.64
Xonacatlán	42,346	11,562	53.2	795.98	9.54
Zinacantepec	170,131	49,326	308.71	551.10	24.33
Totales	2,005,019	622,854	2,401.47		

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020. INEGI.

Por razones geográficas con base en la distribución porcentual de la población sobresale el municipio de Toluca, por ser la capital del Estado de México; pero de manera específica en la Figura 2 es posible observar que el crecimiento urbano del área metropolitana se está generando hacia la zona norte, donde confluyen los municipios de San Mateo Atenco, Metepec, Lerma y Otzolotepec, siendo las localidades de estos municipios las que presentan las mayores dinámicas de crecimiento urbano.

Figura 2. Mapa de Porcentaje de crecimiento poblacional para las 181 localidades urbanas de la ZMVT durante el periodo 2010-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos del Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020 del INEGI.

Uno de los motivos principales se debe a su ubicación geográfica ya que colindan y representan la salida hacia la Zona Metropolitana del Valle de México por lo cual la política habitacional ha contribuido a la construcción masiva de vivienda (en todos niveles: social, media, residencial) en esta zona, concentrando así el mayor número de población y vivienda, generando un crecimiento y una dinámica de cambio en los usos de suelo en los últimos 10 años.

Destacan los casos de San Antonio la Isla (43.25 %), Calimaya (39.21 %) y Rayón (37.9 %) que se configuran como los municipios que han tenido el mayor crecimiento poblacional entre 2010 y 2020, si bien no se encuentran al norte del área metropolitana, colindan con la Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco (ZMST) generando una dinámica de desarrollo hacia esta área metropolitana debido a la infraestructura carretera regional y a la factibilidad en política habitacional para poder construir vivienda de tipo formal e informal en casi cualquier lugar.

Venancio Flores e Iracheta Cenecorta (2015) mencionan que la posibilidad de construir vivienda en suelo de tipo urbanizable abre la posibilidad para que la iniciativa privada adquiera terrenos a bajo precio derivado de su lejanía con el centro metropolitano, creando un crecimiento urbano no consolidado para estos municipios.

La distribución poblacional se ha convertido en un reto adicional para la habitabilidad urbana, porque implica planificar y gestionar la vivienda y los servicios urbanos para un área metropolitana que crece sin orden y con variaciones en las densidades poblacionales lo que dificulta que los habitantes puedan satisfacer sus necesidades principalmente en el aspecto de servicios urbanos.

El análisis del crecimiento poblacional contribuye en la evaluación del IHURB para comparar el grado de ocupación del territorio a nivel localidad y determinar las zonas que ejercen una mayor presión del suelo en cuanto a bienes y servicios. En la **Tabla 5** se describe la concentración de las localidades urbanas por municipios a partir del resultado que obtuvieron de la evaluación de la habitabilidad urbana, en conjunto el mapa geográfico de la **Figura 3** donde se representan los resultados obtenidos en el IHURB para cada una de las 181 localidades urbanas.

Tabla 5. Grado de Habitabilidad Urbana para las localidades de los municipios de la ZMVT,

2023

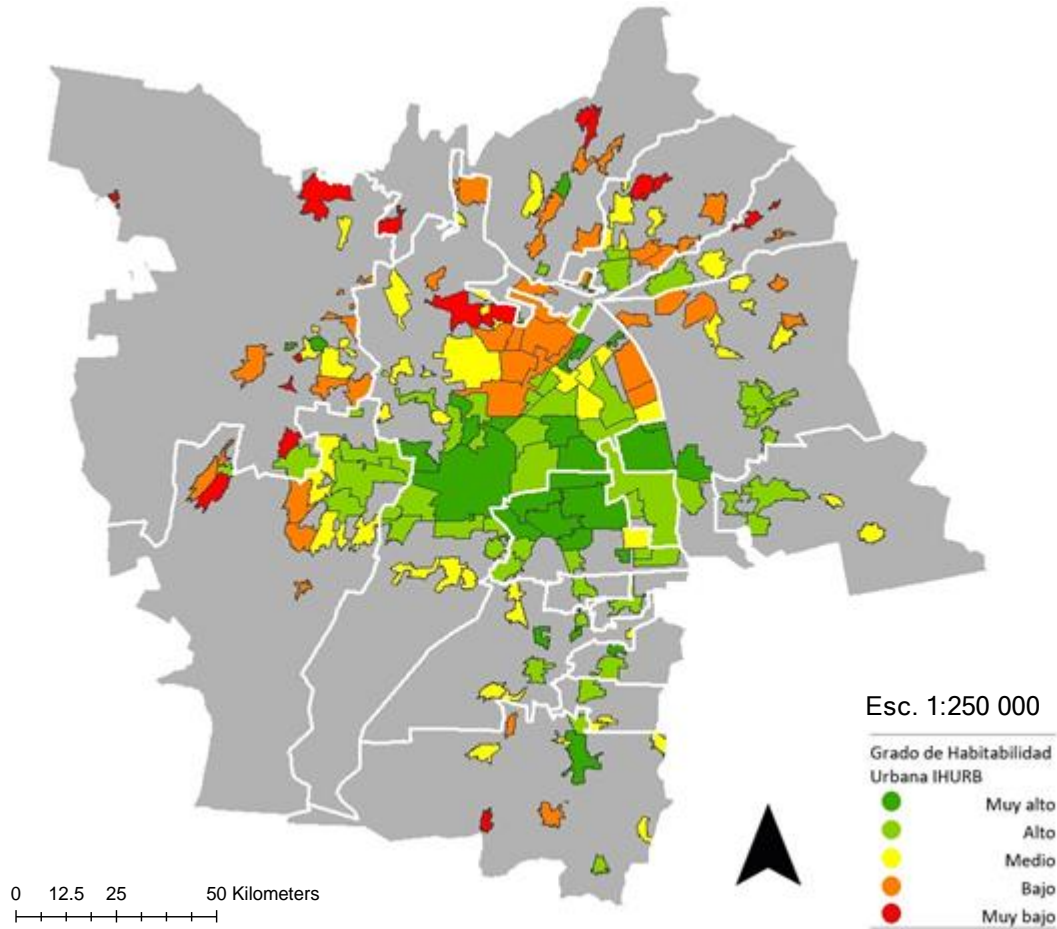
Municipio	Grado					No. de Loc urbanas
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	
Almoloya de Juárez	4	5	5	1	2	17
Calimaya	*	*	5	2	2	9
Chapultepec	*	*	*	2		2
Lerma		5	5	5	2	17
Metepec	*	*	1	5	7	13
Mexicaltzingo	*	*	*	1	*	1
Ocoyoacac	*	*	2	3	*	5
Otzolotepec	2	4	3	4	*	13
Rayón	*	*	2	1	*	3
San Antonio la Isla	*	*	*	1	1	2
San Mateo Atenco	*	*	*	2	*	2
Temoaya	3	7	1	1	2	14
Tenango del Valle	1	2	4	2	1	10
Toluca	2	11	17	15	8	53
Xonacatlán	1	1	1	1	*	4
Zinacantepec	1	5	5	5	*	16
Totales	14	40	51	51	25	181

Fuente: Elaboración propia, a partir de los resultados obtenidos de la aplicación del método de componentes principales.

De acuerdo con los resultados, el municipio que concentra las localidades con el mayor grado de habitabilidad es Metepec, ya que de las 13 localidades que lo componen 7 de ellas tienen un grado muy alto y 5 un grado alto; asimismo San Mateo Atenco mantiene a sus 2 localidades urbanas con un grado alto; para el caso del municipio de Toluca este presenta una habitabilidad media ya que sus localidades se mantienen en los grados bajo (11), medio (17) y alto (15); por el contrario los municipios de Almoloya de Juárez y Temoaya contienen a las localidades con los grados más bajos de habitabilidad urbana.

Figura 3. Mapa del Índice de Habitabilidad Urbana para las 181 localidades urbanas de los municipios de la ZMVT, 2023

Fuente: Elaboración propia, a partir de los resultados generados por la aplicación del método de



componentes principales.

Asimismo, el mapa permite observar una dinámica que va de la mano con el crecimiento urbano, ya que las localidades del norte son las que presentan los resultados más bajos de habitabilidad urbana y responden a la zona donde se ha construido la mayor cantidad de vivienda en la última década. Presentando un problema con la distribución de los servicios urbanos ya que, si bien se ha construido vivienda, la distribución de equipamientos urbanos permanece centralizada.

La estructura territorial de la ZMVT por tanto se muestra no consolidada, ya que los municipios periféricos como Temoaya, Almoloya de Juárez, Xonacatlán, Ocoyoacac, Mexicaltzingo, Calimaya y Rayón son eminentemente rurales (80-90 % de su población es rural), por lo cual existe una amplia disponibilidad de suelo que ha derivado que estas zonas sean ideales para la localización de vivienda nueva e industria principalmente, sin embargo los resultados del IHURB constatan que dichos municipios han al cambiar su dinámica de tipo rural a una urbana están sufriendo problemas de habitabilidad ya sus localidades son las

que tiene los porcentajes más bajos, lo cual se manifiesta en un acceso limitado a los servicios urbanos y por tanto en viviendas inadecuadas.

En términos de política habitacional es posible observar una falta de contemplación sobre la habitabilidad urbana; los resultados exhiben que los cambios en la normativa para poder construir vivienda en suelo de tipo urbanizable (antes del 2001 solo se podía construir vivienda en suelo de tipo urbano) ha ocasionado un alejamiento de la dimensión social (Pedrotti, 2015). Como consecuencia de estos cambios Sánchez Corral (2012) menciona la construcción de vivienda en lugares cada vez más alejadas de las zonas centrales, promueve la expansión de la mancha urbana, implicando mayores costos de infraestructura, de tierra, de abastecimiento de servicios, equipamiento y una pérdida en la calidad de los materiales y dimensiones de la vivienda; por dejar de percibirla como un elemento más del territorio.

En este sentido los impactos de la vivienda en el territorio se evidencian por medio del papel fundamental que juega la ubicación y el rango de población que presenta cada una de las localidades. El IHURB muestra dicha dinámica ya que las localidades periféricas son las que presentan los mayores cambios poblacionales y de construcción de vivienda, pero al mismo tiempo son las áreas que en su mayoría no cuentan con los servicios urbanos básicos.

Correlación entre variables

En este sentido, el índice de habitabilidad urbana se asocia con el crecimiento poblacional, para comprender que densidades muy altas indicaran un poblamiento intenso y con ello mayores presiones sobre el suelo y los recursos de servicios urbanos.

Los resultados para cada una de las 18 variables indica lo siguiente, en la ZMVT las variables mejor puntuadas son las que hacen referencia a la vivienda, en consonancia con el apartado teórico se reconoce que dentro de la normativa mexicana los elementos de habitabilidad se encuentran únicamente contenidos en la vivienda, por ello son los que obtienen las mejores puntuaciones, en lo que respecta a los servicios urbanos si bien se cuenta con el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano por parte de la Secretaría del Desarrollo Social (SEDESOL, 2021) donde se establecen los elementos mínimos que debe contener una localidad, dentro de la normativa y la política habitacional este apartado solo aparece de forma descriptiva, constatando una vez más lo que establece la teoría, ya que los resultados más bajos son para la unidad de análisis *servicios urbanos*.

De manera particular las variables que contienen los mayores porcentajes son: materiales constructivos de la vivienda (99.8 %), viviendas con disponibilidad de sanitario (95.8 %) y viviendas con disponibilidad de servicios básicos: agua

entubada, energía eléctrica y drenaje (95.7 %), dichos elementos se encuentran establecidos como fundamentales dentro de la Ley de Vivienda (2019). Sin embargo, dentro de la Ley también se detalla que la vivienda deberá de constar con dos dormitorios y más para evitar problemas de hacinamiento, en el caso de la ZMVT solo el 72.6 % de las viviendas cumplen con este requisito, y el 82.6 % de ellas cuenta con 3 cuartos y más.

Con relación a la unidad de análisis de *servicios de comunicaciones*, son las variables de habitabilidad urbana más recientes ya que refieren a las tecnologías, las cuales durante la pandemia y posterior a ella se han vuelto cada vez más indispensables al permitir llevar a cabo las actividades diarias de la sociedad en su conjunto. En cuanto a sus resultados se muestran heterogéneos, la disponibilidad de computadora obtiene un 32.6 %, la de teléfono fijo un 27.3 %, el celular 86.1 % y el internet en el hogar 43.9 %; el celular se vuelve la tecnología más usada dentro de la ZMVT al ser también la más práctica y de más fácil adquisición. En cuanto al internet, es un servicio particular y por ello la cobertura está sujeta a empresas privadas, por lo cual las zonas periféricas tienden a presentar una menor cobertura de este servicio.

Para el rubro de los servicios urbanos, la ZMVT presenta un problema, de acuerdo con lo estipulado por el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, ninguna de las localidades logra tener una cobertura total de servicios urbanos, aunque las cabeceras municipales: Toluca de Lerdo, Metepec, Almoloya de Juárez, Rayón, Temoaya y Tenango del Valle mantienen una cobertura de más del 70 %. No obstante, los resultados son preocupantes ya que los porcentajes generales de la ZMVT son los siguientes: educativo 21.2 %; cultural 5.3 %; salud 5.9 %; abasto 32.7 %; deportivo 3.6 %; administración pública 11.3 % y servicios urbanos 31.8 %.

Los principales problemas se observan en el sector cultural, de salud y deportivo, siendo de los servicios urbanos que actualmente tienen una relevancia para el mantenimiento de la sanidad dentro de los territorios. En general se denota una centralidad sobre los servicios urbanos, el factor explicativo es la localización que otorga mejores condiciones de vida, confirmando el argumento de la economía urbana, donde se menciona que los centros urbanos son los de mayor accesibilidad y cobertura de servicios (Ávila Flores *et al.*, 2018).

Los resultados de la presente investigación evidencian coincidencias con la perspectiva histórica y con los antecedentes teórico-conceptuales sobre el desarrollo de las áreas metropolitanas y con las condiciones de habitabilidad urbana relacionadas a la vivienda y la política habitacional.

Se observa como una aportación significativa la obtención de un dato único (IHURB) porque permite una lectura rápida y analizar más de dos variables en un

mismo momento, logrando así contribuir con datos actualizados y relacionados de manera cuantitativa para realizar monitoreos temporales sobre la habitabilidad urbana en la ZMVT en el futuro.

Finalmente, los niveles de complejidad no se limitan a las cuestiones morfológicas, además se requiere la contribución de estudios de las ciencias sociales y humanidades que abordan variables cualitativas sobre la habitabilidad urbana.

Conclusiones

La combinación de análisis sobre densidad, crecimiento poblacional y habitabilidad urbana admite un reconocimiento del territorio mediante el cual es posible dirigir acciones encaminadas a la redensificación de las localidades urbanas como una medida para contener el crecimiento urbano que se presenta de manera desordenada en el territorio.

El empleo del método de componentes principales para llevar a cabo el cálculo del índice de habitabilidad urbana para las distintas localidades urbanas que integran un mismo territorio se muestra pertinente por dos razones: la primera de ellas, conceptual porque la habitabilidad urbana es un fenómeno complejo y multidimensional que muestra diversas formas de expresión, una de ellas la contemplada dentro de este estudio, la física. La segunda por razones programáticas ya que la aplicación y uso de variables facilita la recolección y el análisis de datos, así como la facilidad de réplica y evaluación tanto en tiempo como en espacio.

Algunas claves podrían estar asociadas a la metodología y empleo de Componentes Principales de la habitabilidad urbana que permita a futuro proponer estrategias en la política habitacional sobre la mejora en la distribución y localización de la vivienda en el territorio.

El empleo y la integración de programas estadísticos y de georreferencia contribuyen al procesamiento de las variables de una manera más precisa y al fortalecimiento de los estudios teóricos. La aplicación del IHURB a un caso de estudio en específico permite mostrar la variedad de contextos que existen dentro de un mismo territorio, además de ello se vislumbra que la metodología es viable para realizar comparativos entre localidades urbanas de otras zonas metropolitanas. Si bien se reconoce que es un método cuantitativo funciona como preámbulo para mostrar el panorama general a partir del cual se puedan crear casos de estudio específicos o que integren aspectos cualitativos para comprender a detalle las distintas realidades de la vivienda dentro de una zona metropolitana.

En lo que respecta a las políticas habitacionales, se observa necesario disponer de instrumentos analíticos que permitan sintetizar la complejidad conceptual de la habitabilidad urbana en una medida resumen que posibilite ordenar y diferenciar las localidades urbanas, según la intensidad de las privaciones que afectan a cada una de las poblaciones que componen la zona metropolitana.

Finalmente se exhibe la pertinencia de poder incorporar estrategias que puedan ser aplicadas dentro de los programas de políticas habitacionales, ya que el desglose por unidad de análisis permite mostrar deficiencias en cuanto a servicios urbanos de manera puntual para cada una de las distintas localidades que componen el área metropolitana, brindando un apoyo al detectar las zonas más afectadas y sus posibles soluciones.

Agradecimientos y anexos

Este trabajo fue apoyado por el Programa Investigadoras e Investigadores COMECYT EDOMEX 2023, y es parte del proyecto de investigación: Gobernanza y habitabilidad urbana en el Estado de México. Un análisis de la vivienda desde la modelística socioterritorial.

Un agradecimiento especial al Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad sede Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEMéx.

Referencias

- Alcalá, L. P. (2007). Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina. *INVI*, 35-68.
- Arboit, M. E. y Maglione, D. S. (2022). Análisis de componentes principales de la morfología urbano edilicia del área metropolitana de Mendoza, Argentina. *Revista Urbano*, 106-121.
- Ávila Flores, O., Franco Sánchez, L. y García Benítez, M. (2016). Las condiciones de habitabilidad en dos zonas metropolitanas de la megalópolis de México. *21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México* (pp. 1-25). AMECIDER - ITM.
- Ávila Flores, O., García Benítez, M., Franco Sánchez, L. M. y Urzueguía Mondragón, M. (2018). Servicios Complementarios de la habitabilidad en las viviendas de la Zona Metropolitana de Toluca, México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (17), 103-129.
- Casals, M. T., Arcas, J. A. y Cuchí, A. B. (2013). Aproximación a una habitabilidad articulada desde la sostenibilidad. Raíces teóricas y caminos por andar. *INVI*, 28(77), 193-226. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62470>
- Diario Oficial de la Federación. (14 de mayo de 2019). *Ley de Vivienda*. Comisión Nacional de Vivienda. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lviv.htm>
- Diario Oficial de la Federación. (1 de junio de 2021). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. DOF. Secretaría de Gobernación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>
- GEM. (7 de julio de 2023). *Sistema Estatal de Información Urbana, Metropolitana y Vivienda*. Gobierno del Estado de México. <https://seiumevi.edomex.gob.mx/SIGZonasMetropolitanas/PEIM/descriptiva.do>
-


- INEGI. (2003). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Perfil sociodemográfico del área metropolitana de Toluca: XII Censo General de Población y Vivienda 2000-2003: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825497095/702825497095_2.pdf
- INEGI. (6 de mayo de 2021). *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. <https://www.inegi.org.mx/>
- INEGI. (10 de septiembre de 2021). *Marco Geoestadístico*. Marco Geoestadístico Nacional. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/>
- Johnson, R. y Wichern, D. (1998). *Applied multivariate statistical analysis*. Pearson. Prentice Hall.
- Landázuri, A. M. y Mercado, S. (2004). Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. *Medio ambiente y comportamiento humano*, 5(1-2), 89-113. https://mach.webs.ull.es/PDFS/Vol5_1y2/VOL_5_1y2_e.pdf
- López, M. y Gutiérrez, L. (2019). Como realizar e interpretar un análisis factorial exploratorio utilizando SPSS. *REIRE Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 1-14. <https://doi.org/10.1344/reire2019.12.227057>
- Monkkonen, P. y Giottonini, P. (2017). Repensar la contención urbana en México. Del control del crecimiento a la promoción del crecimiento de calidad. En J. A. Montejano Escamilla, C. A. Caudillo Cos y C. Anzaldo Gómez, *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* (pp. 143-166). CentroGEO. Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial.
- ONU - HABITAT. (12 de abril de 2020). *ONU HABITAT. Por un mejor futuro urbano*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-y-covid19>
- Pedrotti, C. I. (2015). *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona metropolitana de Toluca, 2001-2011* [Tesis de Doctorado]. Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad; Universidad Nacional Autónoma de México; INFONAVIT.
- Rodríguez Espinosa, C., Pérez Muzquiz, E. E., García Espinosa, S. y Bedolla Arroyo, J. A. (2020). Políticas públicas y su impacto en la habitabilidad de la vivienda rururbana del nororiente de Morelia, Michoacán. En J. E. De Hoyos Martínez, J. Jiménez Jiménez, L. Romero Guzmán, A. Álvarez Vallejo y J. E. Valdés Garcés, *Bioconstrucción para la vivienda. Pensamientos y técnicas* (pp. 103-118). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Salinas, L. y Pardo, A. M. (2016). Vivienda de interés social y habitabilidad en la periferia de la ZMCM. *Congreso internacional Madrid 2016*. Contested cities.
- Sánchez Bernal, A. y Rosas Arellano, J. (2021). Habitabilidad y políticas para el semi-confinamiento por COVID-19 en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En A. Ziccardi Contigiani, *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social: una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19* (pp. 91-116). Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez Corral, J. (2012). *La vivienda social en México. ¿Pasado - Presente - Futuro?* JSa; Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión.
- Secretaría de Gobernación. (22 de febrero de 2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gobierno de México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- SEDESOL. (25 de mayo de 2021). *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*. Secretaría de Desarrollo Social. <https://es.slideshare.net/slideshow/sedesol-normativa-equipamiento-urbano/72680355#5>
- Torres Pérez, M. E. (2015). Habitabilidad urbana: consideraciones desde la vivienda. En R. Valladares Anguiano, *Diversas visiones de la habitabilidad* (pp. 185-212). Red Nacional de Investigación Urbana.
- Torres Pérez, M. E. (2020). Vivienda y periferia urbana: habitabilidad y desarrollo sostenible en Mérida, Yucatán. *Carta Económica Regional*, (125), 145-174.
-

- Venancio Flores, A. e Iracheta Cenecorta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, 91-118.
- Ziccardi Contigiani, A. (2015). *Como viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi Contigiani, A. (2021). *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social: una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ziccardi, A. y González, A. (2015). *Habitabilidad y política de vivienda en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Zulaica, L. y Celemín, J. (2008). Análisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial. *Geografía Norte Grande*, (41), 129-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022008000300007>

Los desafíos del (re)ordenamiento territorial en la escala local. La experiencia de Rauch, Provincia de Buenos Aires


Challenges to territorial (re)planning at local scale. The case of Rauch, Province of Buenos Aires

Recibido: 25/07/2023 | Aceptado: 29/05/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.061>

Micaela Comesaña

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Grupo de Estudios Sociourbanos
Instituto de Investigación sobre Sociedades, Territorios y Culturas
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina

 <https://orcid.org/0000-0003-0753-936X>
micaela.cf95@gmail.com

Cómo citar: Comesaña, M. (2024). Los desafíos del (re)ordenamiento territorial en la escala local. La experiencia de Rauch, Provincia de Buenos Aires. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 30-47. Instituto CIFO, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: Partiendo de la conceptualización propuesta por Arzeno (2019), quien define el ordenamiento territorial como una tecnología de gobierno, se realiza un análisis crítico de la manera en que se regulan en la Ciudad de Rauch –Provincia de Buenos Aires– los efectos de las contradicciones y las disputas emergentes en el proceso de producción social del espacio. Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de sanción de un nuevo Código de Ordenamiento Urbano, tomando como *caso testigo* la controversia generada por la reubicación de la Feria Rural en el proceso de (re)ordenamiento. Con este fin, se profundiza en las tensiones resultantes de la coexistencia de distintos usos en algunas zonas de la ciudad –principalmente, los límites ejidales–. Este caso representa una experiencia conflictiva que pone de manifiesto las complejidades de la gestión del suelo y del (re)ordenamiento territorial. Por su parte, los resultados en los que se sustenta este trabajo forman parte de un *corpus* de datos producido en el marco de un proyecto mayor, aún en ejecución, que indaga la implementación de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat (14449/2012) en la región centro-sur de la Provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: ordenamiento territorial, escala local, controversias, políticas públicas urbanas

Abstract: Based on the conceptualization proposed by Arzeno (2019), who defines territorial planning as a form of government technology, this analysis critically examines how the effects of contradictions and emerging disputes in the social production of space are regulated in the City of Rauch, Province of Buenos Aires. The article aims to analyze the process of enacting a new Urban Planning Code, using the controversy generated by the relocation of the Rural Fair during the (re)organization process as a case of study. To this end, it delves into the resulting tensions from the coexistence of different land uses

in certain areas of the city—primarily the ejido boundaries. This case represents a conflicting experience that highlights the complexities of land management and territorial (re)organization. The results underpinning this work are part of a larger, ongoing project investigating the implementation of Provincial Law 14449/2012 (Fair Access to Habitat) in the central-southern region of Buenos Aires Province.

Keywords: land use planning, local scale, controversies, urban public policies

Introducción

En Argentina, desde la década del 2000, el gobierno nacional impulsa un importante proceso de planificación urbana y ordenamiento territorial (OT), que se tradujo en distintos planes y lineamientos acerca del desarrollo y el futuro del territorio (Arzeno, 2019). Según Massiris Cabezas (2006), este renovado interés por la planificación territorial que tiene lugar en los países latinoamericanos puede explicarse, en parte, por el fracaso de la superación de las desigualdades socioeconómicas y territoriales del modelo neoliberal. Por ello, y ante la necesidad de generar “estrategias de desarrollo”, durante los últimos años se aprobaron e implementaron una serie de instrumentos en todos los niveles del Estado (Arzeno, 2019). Estos se centraron en concepciones estratégicas y fórmulas flexibles y participativas con el fin de alcanzar ciertas “imágenes objetivo” (Leiva Lavalle, 2012) que garantizarían el éxito en la intervención e implementación de las políticas. Entre ellos, podemos encontrar el Plan Estratégico Territorial (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008; 2011), como también distintos planes provinciales y municipales o aplicados a espacios específicos –como los bosques nativos–. Sin embargo, actualmente el país no cuenta con una ley a nivel nacional de ordenamiento territorial y tan solo cuatro provincias disponen de dicha normativa¹. Por lo que podríamos decir, en sintonía con Arenaza y Duarte (2010), que esta falta de una ley federal ha debilitado las posibilidades de generar políticas de planificación urbana y de regulación de uso del suelo con impacto significativo.

Por su parte, en la provincia de Buenos Aires rige el Decreto-Ley de Uso de Suelo 8912 sancionado en 1977. Es importante señalar que dicha ley, realizada durante la última dictadura cívico-militar, no ha tenido cambios sustanciales y, por lo tanto, tampoco la orientación del OT en la provincia, aún en un marco de redefiniciones a nivel nacional. Además, si bien establece condiciones para la producción del suelo urbano, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructuras, algunas investigaciones (Clichevsky, 2003, 1999; Reese, 2006) demuestran sus contradicciones. La sanción de esta ley resultó, en la práctica, en la aprobación de excepciones y en el encarecimiento de la tierra, lo que generó como consecuencia, el crecimiento de la informalidad urbana, ya que no proporcionaba

¹ Específicamente, Buenos Aires (8912/77), Mendoza (Ley 8051/09), Jujuy (Ley 6099/18) y La Rioja (Ley 10.393/21).

mecanismos que garantizaran el acceso al suelo urbanizado a aquellos sectores que no pudieran afrontar sus costos.

En este marco, uno de los instrumentos más recientes implementados en la provincia es la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) sancionada en 2012, que generó una amplia motorización desde las organizaciones sociales. Esta ley tiene como objetivo promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable a partir de cuatro principios rectores –el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios– orientados a resolver el problema del déficit urbano-habitacional y a intervenir en los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, contrarrestando la concentración del suelo y la especulación inmobiliaria (Universidad Nacional de Lanús, 2012; Canestraro, 2013; Scatolini, 2014). Con esa finalidad, define un conjunto de instrumentos de actuación para fortalecer las capacidades del estado provincial, de los estados municipales y de las organizaciones sociales, en vistas a generar las condiciones estructurales necesarias para el desarrollo de políticas de vivienda y hábitat (UNLA, 2012; Canestraro, 2013; Scatolini, 2014; Arenaza y Canestraro, 2017).

Como expresan Canestraro *et al.* (2021), la elaboración de los instrumentos de la LAJH conlleva un reacomodamiento de las competencias del Estado y el mercado en la regulación del uso del suelo. Esto se debe, esencialmente, a la reconceptualización del derecho de propiedad gracias a la incorporación de su función social como garantía del derecho a la ciudad. No obstante, su implementación ha sido disímil, ya que solo un reducido porcentaje de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires han sancionado ordenanzas que permitan la aplicación de al menos algunos instrumentos que promueve la ley (Bustos, 2016; Canestraro *et al.* 2021). Asimismo, en algunos casos las normativas son previas a la sanción de la LAJH, o no se encuadran en ella de manera explícita ni la mencionan como antecedente (Canestraro *et al.* 2021). En este sentido, los actores de mayor centralidad en la implementación de este nuevo paradigma son los municipios. Debido a ello, el nivel local se torna una escala más que relevante para analizar los procesos de producción y reordenamiento del territorio.

A pesar de los avances en materia normativa, numerosas investigaciones recientes acuerdan en que estas intervenciones del Estado requieren de una revisión crítica de sus definiciones, metodologías y resultados. Siguiendo esta impronta, este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de sanción de un nuevo Código de Ordenamiento Urbano, tomando como *caso testigo* la controversia generada por la reubicación de la Feria Rural de la ciudad de Rauch en el proceso de (re)ordenamiento territorial. Con este fin, se pretende profundizar en las tensiones resultantes de la coexistencia de distintos usos en

algunas zonas de la ciudad –principalmente, los límites ejidales–. Este caso representa una experiencia conflictiva, donde la construcción y aplicación de un nuevo código de ordenamiento territorial pone de manifiesto las complejidades de la gestión del suelo. Los resultados en los que se sustenta este trabajo forman parte de un *corpus* de datos producido en el marco de un proyecto mayor², iniciado en marzo de 2020 y aún en ejecución, que indaga la implementación de la LAJH (14449/2012) en 27 partidos de la región centro-sur de la Provincia de Buenos Aires. Para eso, se sistematizó información proveniente de fuentes secundarias –como el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), la prensa local y los digestos municipales– y primarias –entrevistas en profundidad y semiestructuradas realizadas en los municipios a actores relevantes en las experiencias de gestión de suelo y hábitat–³.

En un trabajo anterior del equipo (Canestraro *et al.* 2021), se evidencia que, si bien gran parte de los 27 municipios se encuentran adheridos a la LAJH, solo pocos avanzaron en su implementación. Analizando los resultados del RPPVAP, se observa que 16 de ellos no poseen datos sobre villas y asentamientos, lo que permite decir que su regulación no es la principal problemática habitacional de la zona centro-sur. De hecho, Canestraro *et al.* (2021) afirman que, aunque este registro representa un avance en relación al tratamiento del déficit urbano-habitacional, que sea la única información sobre la demanda disponible puede pasar por alto situaciones tanto cualitativa como cuantitativamente deficitarias. En vistas de ello, en una producción reciente (Comesaña *et al.* 2023) en la que se analizaron los casos de 12 partidos⁴ –entre los que se encuentra el aquí estudiado–, se concluye que la producción de suelo urbano y el acceso a la vivienda resulta un tópico complejo y aparece como la principal problemática urbana de los municipios abordados. Además, estas experiencias hacen posible señalar que el perfil productivo se presenta como una variable clave a la hora de pensar las problemáticas urbanas y los lineamientos de las políticas públicas municipales en la zona centro-sur. Este trabajo repara en el caso de Rauch, la ciudad cabecera de un municipio ganadero ubicado en el centro de la provincia de Buenos Aires, donde el déficit de suelo urbano provoca un crecimiento sin planificación que resulta en la necesidad de sancionar un nuevo Código de Ordenamiento Urbano que *ordene* el territorio.

² PICT-2018-04267 “Impacto de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la regulación del mercado de suelo en municipios del centro-sur de la Provincia de Buenos Aires (2012-2018)”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y dirigido por la Dra. Canestraro. Se enmarca dentro del Plan Argentina Innovadora 2020, en el Núcleo Socio Productivo Estratégico “Hábitat”.

³ Como parte del trabajo de campo, primero se realizó una sistematización de datos sociodemográficos, noticias de prensa local y normativa vinculada con lo urbano-territorial. Posteriormente, se llevaron a cabo observaciones participantes y entrevistas en profundidad en seis municipios, entre ellos el aquí analizado, que fueron seleccionados en función de distintas variables como tamaño, perfil productivo, normativa existente, etc.

⁴ A saber: Ayacucho, Balcarce, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, General Guido, Adolfo Gonzales Chaves, Laprida, Monte Hermoso, Rauch, Tandil y Tres Arroyos; los cuales se dividieron y clasificaron en cuatro categorías teniendo en cuenta sus perfiles productivos: agro-ganaderos, industriales mixtos, diversificados y turísticos.

(Re)definiciones del ordenamiento territorial

Antes de comenzar el análisis, es interesante hacer la pregunta ¿qué se quiere decir cuando se habla de *ordenamiento territorial*? A pesar de su polisemia, este suele ser entendido como una política pública que tiene como fin intervenir sobre el orden territorial que resulta de las acciones económicas públicas y privadas (Massiris Cabezas, 2006). Vale decir, es definido como un proceso técnico-político-administrativo que pretende configurar un modelo territorial de largo plazo, el cual establece un tipo de ocupación y uso del territorio acorde a sus potencialidades y limitaciones, las expectativas de los habitantes y los objetivos de desarrollo (Massiris Cabezas, 2006). Este se concreta a través de planes que establecen las estrategias que se llevarán a cabo para intervenir sobre la realidad. En esta línea, Zoido Naranjo (1998) considera el OT como una *función pública compleja* que se apoya sobre instrumentos jurídicos –como leyes, decretos y ordenanzas–, prácticas administrativas –como de planificación y participación–, y conocimientos científicos. Según Reyes (2021), las políticas de planificación territorial, y particularmente de OT, poseen la capacidad de involucrar a la pluralidad de actores involucrados en el territorio y propiciar oportunidades de participación.

En este sentido, el Estado posee un lugar destacado en los lineamientos que tome el proceso de OT (Arenaza y Duarte, 2010). Sin embargo, otros actores también tienen la capacidad de influir sobre su curso, haciendo que entren en tensión distintas nociones sobre lo que debería ser el territorio y cómo ordenarlo. Desde la corriente de pensamiento de la geografía crítica, algunos autores consideran que el territorio que habitamos posee un orden que es el producto de la acción de diversos agentes productivos privados –dígase agrícolas, pecuarios, industriales, urbanizadores y otros–, que hacen manifiesto el modelo de desarrollo económico imperante (Pujadas y Font, 1998; Massiris Cabezas, 2006). De esta manera, se establece una *“relación estrecha entre los procesos económicos y el orden territorial existente”* (Arzeno, 2019). Lo antedicho plantea un desafío para el OT, ya que para *ordenar* será necesario conciliar la acción del sector público con la de los agentes privados, a la vez de mediar entre el interés privado y el interés colectivo (Massiris Cabezas, 2006). Esto manifiesta la necesidad de llevar a cabo procesos de OT desde marcos participativos que reconozcan la diversidad de actores involucrados en las dinámicas socio-territoriales y logren conciliar sus múltiples intereses, necesidades y problemáticas (Rofman, 2016). La participación de los distintos actores afectados tiene un papel fundamental en dos sentidos, por un lado, ejerce presión y eleva la posibilidad de respuesta a las diversas problemáticas por parte de las normativas construidas, y por otro, propicia la interacción entre sociedad y Estado (Clemente, 2016). Como afirma Coraggio (2003), llevar a cabo *“otro desarrollo”* que impulse un proceso de ampliación de las capacidades locales

para la mejoría sostenida de la calidad de vida todos los habitantes, necesariamente requiere “otra práctica política” que convoque un heterogéneo – y conflictivo– campo de actores sociales. *Otra práctica política* que reconozca la multiplicidad de actores e intereses que constituye una comunidad local en pos de potenciar alianzas, favorecer la construcción de iniciativas y reconocer y fortalecer la responsabilidad de cada uno en el desarrollo.

En una investigación realizada recientemente por Arzeno (2019), la autora problematiza la noción de *orden-desorden* en los debates sobre OT y afirma que las miradas predominantes suelen aportar ideas respecto a “*cómo debería ser*” un resultado para ser exitoso. Estas suponen que es posible establecer un “*orden territorial deseado para el bien común*” que contenga aspiraciones y objetivos de desarrollo comunes a toda la población. Así, parten de la idea de que los conflictos por el territorio son la expresión del *desorden*, el cual requiere, para su ordenamiento, de la intervención estatal (Arzeno, 2019). De este modo, se asume que el *desorden* vendría a significar ausencia del Estado, pudiendo alcanzar el consenso a través de espacios participativos. Para poner en cuestión estas perspectivas, otras miradas más críticas sobre el OT ponen el énfasis en las disputas de poder y los intereses que se ponen en juego y se expresan en las discusiones, propuestas y ejecuciones de políticas, preguntándose: ¿quién ordena el territorio? ¿qué ordena? ¿cómo lo ordena? y ¿por qué y para qué y quién ordena? (Seghezzi et al. 2011; Capel, 2016), focalizando en los discursos y acciones de los diferentes actores involucrados en el proceso. Siendo así, este artículo se vale de la definición propuesta por Arzeno (2019) quien argumenta, recuperando a Baletti (2012), que el OT es una tecnología de gobierno que “*remite al control regulatorio que contiene los efectos de las contradicciones intrínsecas a la producción del espacio dentro de unos parámetros que definen la lógica dominante de organización de la sociedad*”. En tanto tecnología, remite a la forma que puede adquirir el control como un conjunto articulado de reglas, técnicas, mecanismos y dispositivos que se orientan a regular las relaciones en el territorio y ajustar las multiplicidades del espacio. Como tecnología de gobierno, alude al orden socio-espacial que materializa su despliegue (Arzeno, 2019). Esta autora considera un punto central visibilizar el *sentido de orden* que suponen y movilizan las políticas y prácticas de OT. Partiendo de esta conceptualización, se pretende hacer un análisis crítico de la manera en que se regulan, en la Ciudad de Rauch, los efectos de las contradicciones y las disputas emergentes en el proceso de producción social del espacio, los mecanismos concretos que despliegan los diferentes actores con capacidad de intervención, así como el sentido de orden que se activa en función de estos.

El crecimiento *desordenado* y la necesidad de un nuevo COU

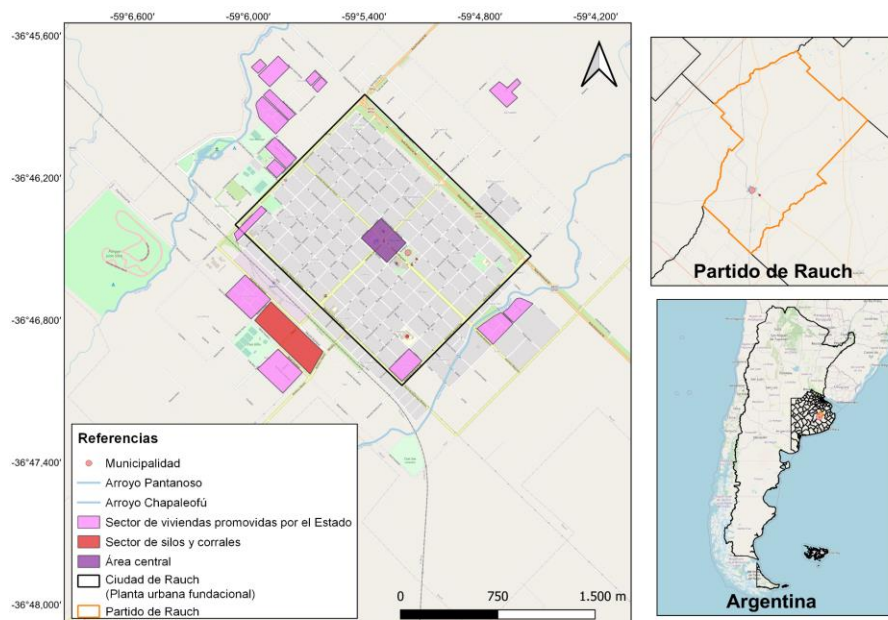
Localizado en el centro-este de la Provincia de Buenos Aires, el partido de Rauch fue fundado en 1865 sobre los límites de la depresión que forma la cuenca del Río Salado, en el marco de las campañas militares previas a la “Conquista del Desierto”. Estas delinearon, hasta la actualidad, la modalidad de usos del suelo ya que significaron no solo el genocidio de los pueblos originarios, sino que incentivaron la concentración de la tierra entre la oligarquía terrateniente. Actualmente, el municipio cuenta con una superficie de 431.645 hectáreas de las cuales unas 364.027,6 has, es decir, un 84,33 %, son destinadas a producciones agropecuarias –según los datos obtenidos en el Censo Nacional Agropecuario de 2018–. La ganadería es la actividad predominante, siendo la agricultura una actividad de menor escala. Por ello, en un trabajo reciente (Comesaña *et al.*, 2023) se ubica a este partido dentro de la categoría de perfil productivo *agroganadero*. En la actualidad, el partido posee 17.234 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2023), por lo que puede definirse en función de su densidad poblacional como pueblo grande –entre 2.000 y 19.999 habitantes (Vapnarsky y Gorojovsky, 1990)–.

Por su parte, la homónima ciudad cabecera surge del poblado instalado en 1872 en los terrenos cercanos al arroyo Chapaleofú. Los límites del pueblo y el ejido urbano –vigentes hasta 2022– fueron delimitados por el Dr. Pedro Pico según la norma del decreto fundacional. En el contexto de regulación normativa sobre el ordenamiento del territorio que impulsa la sanción del Decreto-Ley de Uso del suelo 8912/77 en la Provincia de Buenos Aires, se aprueba, en 1979, la Ordenanza 172/79 que dispone una zonificación preliminar de áreas en función de la delimitación fundante. Esta establece la planta urbana en un damero que ocupa un cuadrado de 12x12 manzanas delimitado por las avenidas Alvear al Noroeste, Rocha y Azcuénaga al Nordeste, Gral. Paz al Sureste e Irigoyen y Mateu al Sudoeste, con dos ejes perpendiculares entre sí en cuya intersección se localiza el área central. Actualmente, esta área está conformada por 4 manzanas, tres de ellas plazas, llamadas Independencia, Mitre y Sarmiento, y otra restante en la que se halla la terminal y una planta de bombeo de agua. Además, concentra, en sus cercanías, distintas actividades comerciales, institucionales y administrativas que se encuentran bastante equidistantes para la totalidad de la planta urbana.

Hasta el 2002, las obras de urbanización realizadas como respuesta al crecimiento urbano no introdujeron fuertes modificaciones a la estructura originaria debido a que los nuevos barrios continuaron las trazas existentes (Tauber *et al.*, 2002). Sin embargo, en la actualidad se delimitan, por fuera de la planta urbana, áreas de ensanche urbano con distintos grados de consolidación. Los y las entrevistadas consultadas concuerdan que en las últimas décadas ha habido un notablemente crecimiento de la ciudad hacia sus cuatro puntos cardinales. En las áreas complementarias, donde se encontraban los silos o

fábricas que en el pasado estaban alejadas del casco urbano, comenzaron a construirse viviendas haciendo que, en las zonas de quintas y chacras, el uso de índole intensivo se alterne con el uso urbano. Para la Directora de Planeamiento y Obras del Municipio, es la falta de oferta y el alto valor de los lotes en el casco urbano lo que incentivó la urbanización, por parte del sector público y privado, por fuera de los límites ejidales⁵. Así, se observa la presencia de numerosos conjuntos habitacionales de construcción estatal –vía Plan Federal de viviendas⁶ o Solidaridad– o promovidos por el Estado –a través de Pro.Cre.Ar.⁷ o de suelo otorgado por el Municipio– y asentamientos de tipo espontáneo –se muestran en la Figura N.º 1–. Estas coexistencias condujeron a diversos conflictos y problemáticas que los y las entrevistadas identificaron como un síntoma del “desorden” en el territorio.

Fig. N.º 1: Ciudad de Rauch



Fuente: elaboración propia, 2023.

Dadas estas circunstancias, al asumir en 2015 el actual Intendente –reelecto en 2019– plantea como uno de los objetivos principales de su gestión la realización de un código de ordenamiento urbano (COU) que actualice el plano de zonificación vigente. Siendo así, durante 2017 la Dirección de Planeamiento y Obras del Municipio lleva a cabo un diagnóstico de la ciudad con la asistencia

⁵ Entrevista personal realizada a Jimena Dellagogna, Directora de Planeamiento y Obras, el 30 de abril de 2021.

⁶ Es una política instrumentada desde el año 2003, destinada a la construcción y refacción de viviendas particulares, edificios y locales, en concordancia con provincias y municipios (Cuenya, 2015). Cuenta con diversos subprogramas como la línea de ampliación, refacción, lotes de servicios, mejoramientos, construcción, entre otros.

⁷ Sancionado a partir del Decreto Nacional 902/2012, y bajo la figura de fondo fiduciario, el Pro.Cre.Ar tiene como objetivo “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social”, mediante diversas líneas de crédito hipotecario. Constituye una política de desarrollo territorial, urbano y habitacional de alcance federal, con una perspectiva integral que busca mejorar las condiciones de acceso al hábitat. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/procrear>

técnica de la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial. De este modo, se hicieron mapas temáticos sobre diferentes aspectos del uso del suelo para conocer, por un lado, la cantidad de terrenos y viviendas ociosas y, por otro, los usos predominantes en la ciudad: vivienda unifamiliar y multifamiliar, infraestructura de servicio, producción, patrimonio, espacios verdes. Estos se unificaron en un “plano de estructura urbana”, el cual evidenciaba el crecimiento por fuera del límite urbano. Con esta información disponible, la directora de Planeamiento y Obras se pregunta:

Está bien, hay crecimiento para los cuatro bordes, pero ¿cuáles serían los viables para el crecimiento? Para el otro lado de la ruta, no nos resultaba viable porque precisamente tenemos una ruta provincial que tiene mucho caudal de transporte. [...] Para este lado también era poco viable porque no nos daba el caudal desde el suministro de agua que está en el centro de la ciudad, lo que es el tanque de reserva. Y por el tema de la pendiente de cloaca. [...] Los límites físicos que tenemos hay que tenerlos en cuenta para lo que es el crecimiento (J. Dellagogna, comunicación personal, 30 de abril de 2021).

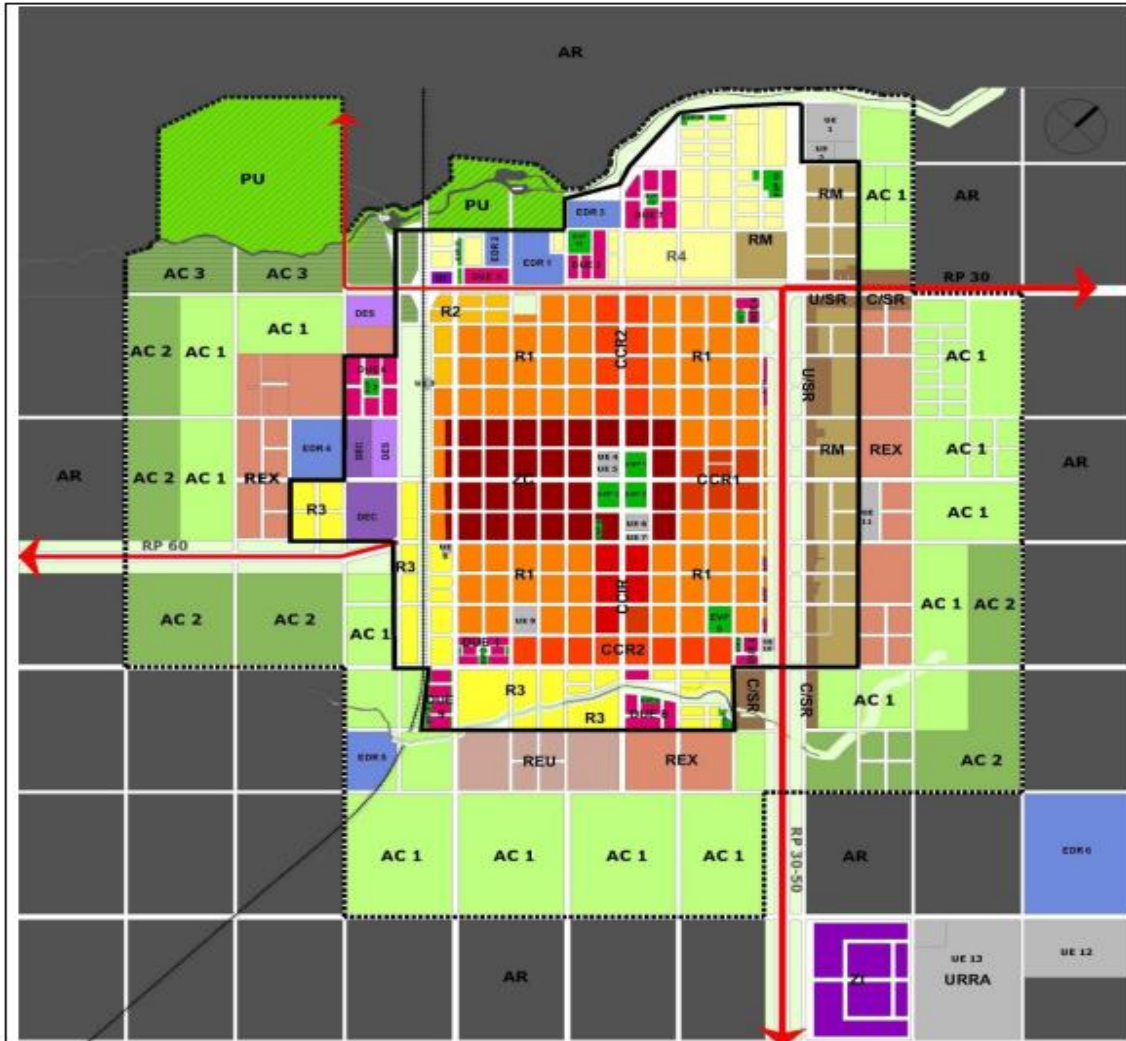
Así, el Municipio conforma un nuevo COU con el objetivo *“reconocer esas áreas extraurbanas que se fueron desarrollando y determinar algunas otras zonas de ampliación del área urbana”* (J. Dellagogna, comunicación personal, 30 de abril de 2021), el cual es presentado para su aprobación en el Concejo Deliberante. Este COU proyecta el “crecimiento y desarrollo deseable” de las distintas zonas distinguiendo entre sectores urbanizables, de uso intensivo o de “usos no conformes”. Estas últimas, refieren a lugares destinados a usos que no pueden ampliarse debido a la incompatibilidad con otros usos y que deben trasladarse a otro espacio en un lapso de tiempo estipulado. En función de ello, el COU propone el plano presentado en la Figura N.º 2 (página siguiente) de zonificación de usos de suelo, construido con base en “plano de estructura urbana”. En este, una línea negra marca el nuevo límite urbano y una punteada del área complementaria. Además, se diferencian con colores las zonas según los usos del suelo.

Para la conformación del COU, se tuvo en cuenta la voz de los miembros del Concejo Deliberante, así como de la Sociedad Rural y de asociaciones de profesionales, entre ellos, agrimensores y arquitectos. Siendo, podría decirse, una participación limitada en la que quedaron por fuera otros actores clave, como los propios habitantes de los barrios (Coraggio, 2003). Según María Lamarche, concejala por el bloque del Frente de Todos:

Se empieza a debatir el código ante la necesidad de incorporar a la planta urbana al barrio Club Boca y otros barrios, incluso proyectados por el municipio. Necesidad de actualizar la planta urbana. Y de ordenar, por ejemplo, el tránsito pesado, que andaba dentro de áreas altamente pobladas por estar por fuera de la planta urbana. Esta última parte termina realizándose un poco sin participación. La arquitecta a cargo de Obras Públicas plantea que la expansión debe ser para los márgenes del Arroyo Chapaleofú (M. Lamarche, comunicación personal, 7 de noviembre de 2022).

Figura N.º 2: Plano de uso del suelo en la Ciudad de Rauch en el nuevo COU

ANEXO II- PLANO DE ZONIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO



REFERENCIAS

	LIMITE AREA URBANA		
	LIMITE AREA COMPL.		
	RUTAS PROVINCIALES		
	ZC_ ZONA CENTRAL		RM_ RESIDENCIAL MIXTO
	ZCCR_ CORREDOR		SR_ SERVICIO DE RUTA
	ZCCR1_ CORREDOR 1		REX_ RES EXTRAURBANO
	ZCCR2_ CORREDOR 2		REU_ RESERVA URBANA
	R1_ RESIDENCIAL 1		DES_ DITTO ESPECIAL SILOS
	R2_ RESIDENCIAL 2		DEC_ DITTO ESPECIAL CORRALES
	R3_ RESIDENCIAL 3		DOE_ DITTO URBANIZ ESPECIAL
	R4_ RESIDENCIAL 4		DI_ DITTO INDUSTRIAL
			ZI_ ZONA INDUSTRIAL
			DEPORTIVO RECREATIVO
			ESPACIOS VERDES
			PU_ PARQUE URBANO
			AC 1_ AREA COMPLEMENTARIA 1
			AC 2_ AREA COMPLEMENTARIA 2
			AC 3_ AREA COMPLEMENTARIA 3
			AR_ AREA RURAL
			USOS ESPECIFICOS

Fuente: Código de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Rauch, 2020.

En este sentido, los y las entrevistadas acuerdan en que el *desorden territorial* es un problema sobre el que es necesario intervenir, ya que genera efectos concretos sobre la calidad de vida de la población. Sin embargo, quedaba pendiente ¿qué y cómo (re)ordenar? y, ¿hacia dónde es *deseable* planificar la expansión urbana? Aquí, podemos ver dos propuestas diferentes: por un lado, el municipio evalúa que lo ideal sería planificar el crecimiento hacia los márgenes del Arroyo Chapaleofú, promoviendo el loteo de los terrenos disponibles hacia el

noroeste, ya que la RP 30-50 representa un “límite físico” de la ciudad. Por otro lado, los y las concejales del Bloque del Frente de Todos –actualmente, oposición– sostienen que existen otras zonas aptas para uso residencial hacia la RP 30-50 que no se están contemplando. Sobre ello, uno de los concejales por el Frente de Todos plantea que desde la gestión municipal “*están fomentando la expansión para un lugar que es complejo porque está lindero a un arroyo, si bien se levantaron los bordes*” (D. Grieco, comunicación personal, 7 de noviembre de 2022).

Finalmente, en el año 2020 el Concejo Deliberante aprueba por unanimidad, mediante la ordenanza 1426, el *Código de Ordenamiento Urbano Ciudad de Rauch*⁸. Este retoma los instrumentos y lineamientos del Decreto-Ley 8912/77, aunque incorpora, en el capítulo 6 correspondiente a los “Mecanismos de movilización de suelo urbano”, muchos de los instrumentos de la LAJH, a pesar de que el Municipio no adhirió formalmente a ella. Entre ellos, puede mencionarse la creación de un Registro Municipal de Demanda Habitacional, la generación de Zonas de Promoción Del Hábitat Social, la aplicación de instrumentos de información, participación y articulación con la comunidad, y la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística. En efecto, este COU contempla dicho crecimiento “desordenado” y busca re-zonificar algunas áreas, que pasarán de ser complementarias a urbanas, para regular las dinámicas producto de la coexistencia de diferentes usos de suelo en un mismo espacio. El crecimiento difuso de la ciudad se identifica como la principal problemática urbana y propone, por ello, cambios en los indicadores de uso del suelo con el fin de densificar la planta urbana:

Lo importante es tener un poco más densa la planta urbana, porque es más baja, si se quiere. Más chata. Entonces lo importante era poder dar, poder modificar los indicadores urbanísticos. Entonces lo que hace es eso, el código. Reconocer a las áreas extraurbanas, dotar de infraestructura de servicios, tener un marco regulatorio, algo. Una herramienta con la que se pueda regular, tener una zonificación de usos del suelo, por sobre todas las cosas. Y poder, de alguna manera, potenciar o darle más puja a los indicadores urbanísticos para que la planta urbana pueda tener más alturas en las edificaciones, preservando lo que es el patrimonio (J. Dellagogna, comunicación personal, 30 de abril de 2021).

De este modo, es posible reconocer los principales lineamientos de OT del municipio de Rauch: integrar lo existente, densificar la planta urbana y potenciar los indicadores urbanísticos. A pesar de ser aprobado por unanimidad en el Concejo Deliberante, la convalidación de parte de la Provincia para poder ser implementado llegó recién a finales de 2022. Esto se debe a que se solicitaba primero la reubicación de las zonas establecidas como “usos no conformes”

⁸ Ver: Municipalidad de Rauch. (2020). *Código de ordenamiento urbano ciudad de Rauch*. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. http://www.rauch.mun.gba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/COUR_FINAL_RAUCH.pdf

para su completa aprobación. Como veremos a continuación, esta situación derivó en una controversia acerca de cuál sería el mejor lugar para trasladar los silos y corrales de la Sociedad Rural, en la que se suman otros actores que no habían sido tenido en cuenta en la construcción del COU: las y los habitantes.

Los desafíos al re-ordenamiento territorial: la controversia por el traslado de la Feria Rural

Cómo es posible observar, los y las funcionarias de Rauch entrevistadas identifican dos problemáticas urbanas centrales estrechamente vinculadas: por un lado, el déficit de suelo y viviendas y, por otro, el crecimiento de la ciudad cabecera por fuera de los límites del área urbana. Ante esta situación, consideran que la implementación de intervenciones sobre el territorio debe contemplar esas dinámicas y re-ordenarlo en función de ellas. En este marco se aprueba el COU. No obstante, su convalidación por parte de Provincia se dilata debido a los conflictos emergentes por el traslado del predio feria de la Sociedad Rural⁹, que generó tensiones no solo con los productores sino también con la población residente en el área de –posible– destino: Villa San Pedro.

En Rauch, tenemos un lugar en donde entran muchas cabezas de ganado, y ha quedado muy cerca de la planta urbana. Le estamos dando tratamiento junto con la gente de la Sociedad Rural, para poder establecer, organizar y re-ubicar los silos y los corrales de hacienda, que quedarían como usos no conformes en el nuevo COU, por lo que deberán tener un tiempo para trasladarse (J. Dellagogna, comunicación personal, 30 de abril de 2021).

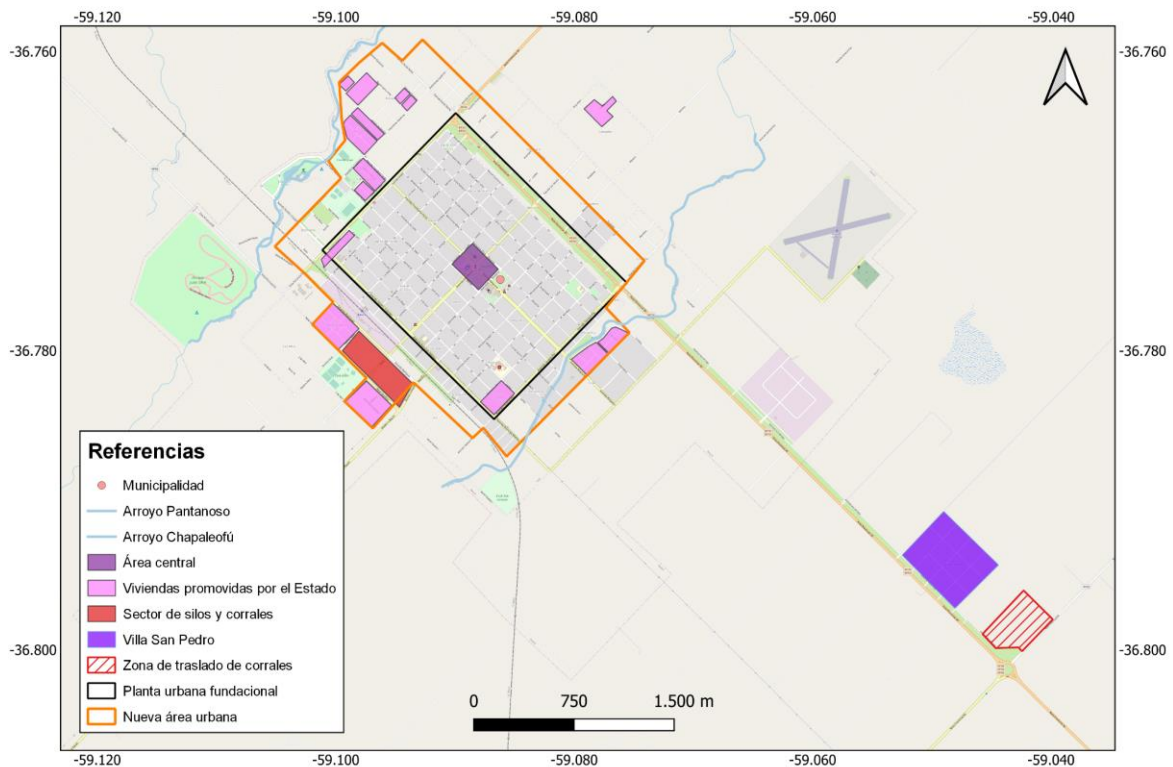
Los silos y corrales de la Feria Rural se encuentran situados en uno de los bordes de la planta urbana, en el área complementaria, pero hoy en día se encuentra rodeada por viviendas del Barrio Club Boca –Figura N°3–. Este es uno de los primeros barrios construidos con financiamiento estatal, el COU busca integrarlo a la trama urbana, pero

Lo que pasa es que la Provincia dice que, para incorporar Barrio Club Boca, antes se tiene que sacar el sector de feria, los corrales y poner un plazo. [...] Y ahí se pasa a otra discusión que estamos teniendo, es que ellos quieren pasar la feria a una chacra, que también es tierra propia, que está lindera a toda una urbanización que es Villa San Pedro. Ahora son los vecinos los que plantean en una Banca del Pueblo su situación y expresan el rechazo del traslado a esa zona (M. Lamarche, comunicación personal, 7 de noviembre de 2022).

Por su parte, Villa San Pedro –ubicada a 4 km de la ciudad de Rauch– es un barrio en el que viven 125 habitantes, nucleados en 55 viviendas. A una dinámica demográfica en ascenso, se suma la concentración de escuelas rurales, a la que asisten estudiantes y docentes que provienen de lugares de cercanía, incluso desde el mismo centro de la ciudad.

⁹ En el que se desarrollan actividades vinculadas a la subasta de cabezas de ganado.

Figura N.º 3: Ubicación del nuevo predio de la Feria Rural



Fuente: elaboración propia, 2023.

La noticia del traslado de la Feria a ese lugar generó la preocupación de sus habitantes que se fueron congregando *“y llegamos al acuerdo de que no... De que la Feria cerca es... vemos que puede ser un problema a futuro”*, expresa L. (vecina de Villa San Pedro, comunicación personal, 7 de noviembre de 2022), quien forma parte de la tercera generación de una familia que habita allí. Como parte de ese cuestionamiento, trasladaron sus inquietudes a la Banca Abierta¹⁰ del Concejo Deliberante. Allí plantearon que la propuesta de traslado es de vieja data y, en tal sentido, el contexto inicial era bastante diferente al actual: *“nos parece que ya no somos una zona rural ni tampoco sección chacra, sino una zona semiurbana, con posible crecimiento a futuro”*, manifiesta la propia L., durante su presencia en la Banca Abierta, en representación del barrio¹¹. El futuro crecimiento aparece como una cuestión crucial. También se hacen cuestionamientos en relación a la zonificación, la factibilidad ambiental, la evaluación de otras locaciones alternativas y, fundamentalmente, la consulta pública a quienes viven allí que *“venimos a buscar respuestas y hacer valer nuestros derechos”* (vecina de Villa San Pedro, comunicación personal, 7 de noviembre de 2022). De este modo, L.

¹⁰ Mediante la ordenanza N.º 339, sancionada el 04 de diciembre de 2002, “la Banca Abierta se crea para: a) Generar un espacio adicional de participación para los vecinos e instituciones de nuestro medio. b) Promover una alternativa de comunicación entre la comunidad y el Honorable Concejo Deliberante. c) Contribuir a la difusión de los temas de interés comunitario en el ámbito de todo el Distrito, que mediante la utilización de la Banca Abierta sean abordados. d) Generar aportes para la reflexión y el debate por parte del Honorable Concejo Deliberante sobre temas que vecinos e instituciones promuevan como prioritarios” (Artículo 3).

¹¹ La misma se llevó a cabo el 18 de octubre de 2022.

considera posible algún tipo de acuerdo, en el caso de que se realice el estudio de impacto ambiental correspondiente, y se prevea la instalación de una cortina forestal para reducir algunos de los efectos colaterales que puede producir el traslado.

El traslado moviliza los intereses de distintos actores, los cuales entran en tensión a la hora de planificar el territorio. El conflicto con los habitantes de Villa San Pedro, no es bien recibido por los habitantes del Barrio Club Boca, quienes se benefician con la reubicación de los corrales. Un trabajador social y concejal por el bloque del Frente de Todos entrevistado concluye que, si bien es importante que se hagan los estudios de impacto ambiental correspondientes y que no se contaminen las napas de agua, el reclamo de Villa San Pedro por momentos pareciera estar más asociado a no perder el “privilegio de estar tranquilos”:

Yo me crie en la zona de feria, y la verdad es que con el ruido de las vacas todos los días, con 500 camiones, hay 3 o 4 barrios ahí cerca, que todos los chicos íbamos a jugar a la feria, y corríamos las vacas, cosas que hacen los chicos, bueno, el trasladarse de ahí a Villa San Pedro, para nosotros sería beneficioso siempre y cuando se garantice que en Villa San Pedro no se contamine la napa de agua, no por el ruido o la circulación, creemos que se debería evitar eso. Lo que sucede es que, en Villa San Pedro, hoy por hoy hay una población de un poder adquisitivo un poco mayor del que había antes, y lo sacas del privilegio de estar tranquilos en el patio de la casa porque van a escuchar vacas (J. Barrena, comunicación personal, 8 de noviembre de 2022).

Como afirma la concejala entrevistada, históricamente, “el traslado de la Feria ha generado resistencias, principalmente desde la Sociedad Rural” (M. Lamarche, comunicación personal, 7 de noviembre de 2022). Sin embargo, afirma que, en los últimos años, hay una nueva dirigencia, con otras ideas y que contemplan los problemas que la feria puede generar en la población. Esto le permitió a la gestión municipal lograr el diálogo y el consenso necesario para que la Sociedad Rural reubique los silos y corrales. Sobre este punto, podríamos referir al perfil productivo del municipio y el papel clave de algunos actores en la producción del territorio. No obstante, este traslado generó tensiones con otros actores importantes: “*los vecinos*”. Para la concejala entrevistada, una decisión trascendental como esta requiere de la “licencia social” y la participación de toda la comunidad en la toma de decisión:

Se van a trasladar a un lugar que no tendrían la licencia social para tener una convivencia. [...] Nosotros tenemos una posición ante todo de escuchar a los vecinos y que las decisiones se tomen de forma participativa. Por eso vamos a plantear que se conforme el Concejo de Hábitat, para que no se tome una decisión trascendental como es el traslado de la feria, donde no vas a trasladar y en 10 años decir “no, acá me queda incómodo, vamos a otro lado”, no, eso tiene que quedar para la eternidad, entonces ubiquemos bien donde va a estar la feria (M. Lamarche, comunicación personal, 7 de noviembre de 2022).

Reubicar, sí, pero, ¿dónde? Después de meses de debate, en noviembre de 2022 se sanciona la ordenanza 1525 que modifica varios aspectos de la 1426/2020, estipulando:

Que, en forma conjunta la Sociedad Rural de Rauch, la Dirección de Planeamiento y Obras Municipal y la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires, han determinado viable que el predio propiedad de las nombradas en primer término, es viable para la relocalización del sector de corrales ubicados en la Planta Urbana de nuestra ciudad.

Según afirma un concejal del bloque oficialista en un medio local, para su aprobación se modificó la ordenanza de modo que ahora el predio deberá contar con una zona de amortiguamiento en vista de la cercanía con Villa San Pedro. Por este motivo, de las 12 hectáreas totales, solo 4 estarán habilitadas a corrales y las demás se utilizarán como espacios verdes. Esto asegura *“una distancia más que razonable con respecto a las viviendas más cercanas, para lograr un espacio de convivencia”*¹².

Conclusiones

A modo de cierre, podemos decir que este caso representa una experiencia conflictiva, donde la construcción y aplicación de un nuevo código de ordenamiento territorial pone de manifiesto las complejidades de la gestión del suelo. En este sentido, Arenaza y Canestraro (2017) consideran que la regulación del suelo constituye uno de los principales obstáculos para el cumplimiento del derecho a la ciudad. Esto se debe, fundamentalmente, al rol estratégico que posee el suelo urbano en la dinámica de crecimiento de las ciudades. Además, la coexistencia de distintos usos en algunas zonas de la ciudad –principalmente, los límites ejidales– visualizan las tensiones y conflictos que estas traen aparejadas, las cuales son percibidas por los y las entrevistadas como un síntoma del “desorden” en el territorio. En vista de ello, vale resaltar la importancia de la escala local en los procesos de re-ordenamiento territorial. Si bien los municipios no tienen autarquía para definir ciertas cuestiones, como permite observar la necesidad de la convalidación por parte de la Provincia para poner la ejecución el COU, es en esta escala donde se llevan a cabo las negociaciones entre los distintos actores sobre el futuro del territorio.

Como se mencionó anteriormente, en este artículo entendemos el ordenamiento territorial como una tecnología de gobierno (Arzeno, 2019). Esta definición habilita al menos dos preguntas posibles, una vinculada con la capacidad de agencia de los actores, y otra con el sentido que adquiere el orden en los mecanismos desplegados por dichos actores. En relación a la primera, en un

¹² Redacción. (24 agosto de 2022). Autorizarán modificaciones al Código Urbano para facilitar el traslado del predio ferial de la Sociedad Rural. *El Diario de Rauch*. <https://eldiarioderauch.com.ar/autorizaran-modificaciones-al-codigo-urbano-para-facilitar-el-traslado-del-predio-ferial-de-la-sociedad-rural/>

trabajo reciente (Canestraro *et al.* 2023) en el que se comparó el proceso de OT de dos ciudades bonaerenses, concluimos que la composición heterogénea de actores imprime una complejidad mayor en el proceso. Por un lado, habitantes de los barrios linderos a la Feria, que demandan su traslado, por otro, quienes temen la cercanía de la nueva localización que exigen una evaluación ambiental. Reubicar, sí, pero, ¿a dónde? Ambos le otorgan una característica temporal al conflicto, en relación a la afectación actual o futura que puede tener sobre distintas poblaciones. En la misma línea, la Sociedad Rural aparece como un actor con un peso fundamental en el ordenamiento, marcando el “momento privilegiado” para gestionar el traslado de silos y corrales debido a las “nuevas ideas de la dirigencia actual”.

Aquí, podemos detenernos en la segunda pregunta, sobre el sentido que adquiere dicho orden. En relación a ello, podemos ver dos propuestas diferentes: por un lado, el Estado Municipal evalúa que lo ideal sería planificar el crecimiento hacia los márgenes del Arroyo Chapaleofú, promoviendo el loteo de los terrenos disponibles hacia el noroeste, ya que la RP. 30-50 representaría un “límite físico” de la ciudad. Por otro lado, lxs concejales del Bloque del Frente de Todos – actualmente, oposición– sostienen que existen otras zonas aptas para uso residencial hacia la RP. 30-50 que no se están contemplando. Podemos concluir que el análisis de los procesos de OT requiere atender las particularidades de los procesos y la importancia de ciertos actores relevantes en relación al perfil productivo.

Referencias

- Arenaza, M. S. y Canestraro, M. L. (2017). La regulación de suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina, 2004-2015). *Hábitat y Sociedad*, (10), 289-302. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.16>
- Arenaza, S. y Duarte, J. I. (2010). ¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento? *Revista Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/por-que-es-importante-para-argentina-contar-con-una-ley-de-ordenamiento-territorial-nacional/>
- Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. *Estudios socioterritoriales. Revista de Geografía*, (25), e02. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/401>
- Bustos, W. (2016). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Informe del Observatorio del Conurbano Bonaerense, Mimeo.
- Canestraro, M. L. (2013). Ilegales, irregulares, informales...?. Aportes para un debate sobre el suelo. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 249-370. DOI: https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42351
- Canestraro, M. L., Arenaza, S., Suero, P. y Zulaica, M. L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano-habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, 27-50. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/6397>

- Canestraro, M. L., Comesaña, M., Francischini, T., González, S., Jakubowicz, M. y Pintos Radice, J. (2023). Acceso al hábitat y mercado de suelo en el centro-sur de la Provincia de Buenos Aires. Notas sobre la implementación de la Ley 14449/12 [Ponencia]. *Ponencia presentada en el III Encuentro de la Red de Asentamientos Populares*. Tucumán, Argentina. https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=37958&congresos=yes&detalle=s=yes&congr_id=11729727
- Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, xxi. <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf>
- Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En A. Rofman, *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 119-136). Universidad Nacional de General Sarmiento. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/107629/CONICET_Digital_Nro.05d105e7-4769-463b-a02a-c7ed8218673b_A.pdf?sequence=2#page=119
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Documento CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/629abfcb-a440-43e6-ad57-79f594e5cced>
- Comesaña, M., Gonzalez, S., Pintos Radice, J. y Brittez, C. (2023). La incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, UNLA*, 12(24), 267-294. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/4515>
- Coraggio, J. L. (2003). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? *Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/78_Las_.pdf
- Cuenya, B. (2015). ¿Qué ciudad construye la política federal de vivienda en el Area Metropolitana de Buenos Aires? En M. Barreto y M. Lentini, *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (pp. 389-416). Café de las Ciudades. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/156342>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022: resultados provisionales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/cnphv2022_resultados_provisionales.pdf
- Leiva Lavallo, J. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Serie Gestión Pública. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/9bf7e44d-0ba5-423d-8c68-567099ce6b22>
- Massiris Cabezas, Á. (2006). *Geografía y ordenamiento territorial*. Geocalli.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2008). *1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial, Avance 2008*. Buenos Aires. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2008_-_avance_i.pdf
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2011_-_avance_ii_-_libro_2.pdf
- Municipalidad de Rauch. (2020). *Código de ordenamiento urbano ciudad de Rauch*. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. http://www.rauch.mun.gba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/COUR_FINAL_RAUCH.pdf
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio ambiente y urbanización.*, 65(1), 3-21. <https://www.ingentaconnect.com/content/iieal/meda/2006/00000065/00000001/art00002>

- Reyes, M. (2021). ¿Es posible la planificación participativa en ordenamiento territorial? Elementos para el debate desde el caso de la Provincia de Mendoza, Argentina. *Investigaciones Geográficas*, 62, 14-27. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2021.64594>
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Scatolini, L. (2014). *Hábitat, hacia un nuevo paradigma urbano*. XII Congreso Nacional de Agrimensura. Mendoza, Argentina. <http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/otragr/index/assoc/HASHefea.dir/doc.pdf>
- Seghezzo, L., Volante, J., Paruelo, J., Somma, D., Buliubasich, C., Rodríguez, H., Hufty, M. et al. (2011). Visiones, discursos y prácticas durante el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos en Salta. En A. Cebrelli y V. Arancibia, *Luchas y transformaciones sociales* (pp. 189-231). Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología-CEPIHA.
- Tauber, F., Delucchi, D., Longo, J., Bognanni, L., Martino, H. y Pintos, P. (2002). *Caracterización Urbana y Social de Rauch, Provincia de Buenos Aires*. Universidad Nacional de La Plata. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/127012>
- Universidad Nacional de Lanús. (2012). *Dictamen CJDH. Sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. Mimeo.
- Vapnarsky, C. y Gorojovsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Grupo Editor.
- Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Vetera*, (16), 19-31. <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/zoido.pdf>

Crecimiento forestal en Ñuble (Chile): ¿desarrollo regional o actividad extractivista?


Forestry growth in Ñuble (Chile): regional development or extractive activity?

Recibido: 04/04/2024 | Aceptado: 26/09/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.062>


Juan Emilio Rivas Maldonado

Laboratorio de Geografía
Universidad del Bío-Bío
Región del Bío-Bío, Chile

 <https://orcid.org/0000-0002-8937-4572>
jrivas@ubiobio.cl

Nicole Stephanie Zapata Márquez

Laboratorio de Geografía
Universidad del Bío-Bío
Región del Bío-Bío, Chile

 <https://orcid.org/0000-0001-9730-1018>
nzapata@ubiobio.cl

Cómo citar: Rivas Maldonado, J. E. y Zapata Márquez, N. S. (2024). Crecimiento forestal en Ñuble (Chile): ¿desarrollo regional o actividad extractivista? *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 48-71. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: El estudio analiza las características de la industria forestal en la Región de Ñuble, y su relación con el desarrollo territorial. Se examina la ocupación del espacio por parte de las plantaciones forestales en el periodo 2008-2015, principalmente de pino y eucalipto, y se vincula esta ocupación con la disminución de la población en zonas donde esta actividad es predominante. Para realizar el análisis se utilizaron datos e información de fuentes oficiales como la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Instituto Forestal (INFOR). También se emplearon datos de los censos de población.

Se afirma que en aquellas zonas donde la actividad forestal es la principal forma de ocupación del espacio existen grados de degradación territorial, que repercuten en la dinámica demográfica de los mismos. Con ello se cuestiona la narrativa que asocia el desarrollo territorial con el crecimiento de la industria forestal, calificándola como una actividad extractivista que genera costos para las comunidades locales, en un escenario de concentración política, administrativa y económica. Concluimos que existe necesidad de regular esta industria para resignificar el desarrollo territorial como expresión de equidad, considerando la convivencia con otras actividades.

Palabras clave: gestión forestal, desarrollo regional, crecimiento demográfico

Abstract: The study analyzes the characteristics of the forestry industry in the Ñuble Region and its relationship with territorial development. It examines the occupation of space by forest plantations, mainly pine and eucalyptus, during the period 2008-2015, and links this occupation to the decrease in population in areas where this activity is predominant. To conduct the analysis, data, and information from official sources such as the National Forestry Corporation (CONAF) and the Forest Institute (INFOR) were used as well as population census data.

It is asserted that in areas where forestry activity is the main form of land use, there are degrees of territorial degradation that impact the demographic dynamics of these areas. This challenges the narrative that associates territorial development with the growth of the forestry industry, characterizing it as an extractive activity that generates costs for local communities, in a scenario of political, administrative, and economic concentration. We conclude that there is a need to regulate this industry to redefine territorial development as an expression of equity, considering coexistence with other activities.

Keywords: forestry management, regional development, population growth

Introducción

El estudio revisa la situación de la industria forestal en la *Región de Ñuble* como expresión de desarrollo territorial, se analizan las características que la actividad forestal tiene en la región, de acuerdo con datos e información de fuentes oficiales. El análisis muestra un crecimiento de las plantaciones en la *Región de Ñuble* cubierta en parte por el monocultivo de pino y eucaliptus, en un escenario de concentración política, administrativa y económica a nivel nacional.

En aquellas zonas donde la actividad forestal es la preponderante, con porcentajes superiores al 50 %, en la ocupación del espacio, la dinámica demográfica presenta disminución de población. Cuestión que se explica por una degradación territorial que determina una caída de los indicadores ambientales como es la disminución de la biodiversidad y la cantidad (calidad) de recursos ecosistémicos disponibles para las comunidades, principalmente agua, lo que aumenta la vulnerabilidad de las mismas frente a incendios. Del mismo modo existe una caída de los indicadores económicos evidenciándose en un aumento de la pobreza y la disminución de las oportunidades de empleo.

Se incluye un examen de la narrativa que tiene la actividad forestal en el país. Se revisan autores nacionales e internacionales para la crítica del discurso asociado al crecimiento económico, el cual, como única verdad, construye una realidad que impone la sujeción del resto de las realidades del territorio. Con ello se intenta explicar el sentido de ocupación del espacio que tiene la actividad forestal y, como producto de ella, se le otorga un significado al territorio, el cual es sustentado en un discurso ideologizado sujeto a expresiones de poder, que no admiten conciliación con otros significados, cuestión que redundará en restricciones al desarrollo territorial.

Metodología

El estudio emplea un enfoque metodológico mixto, integrando análisis cuantitativos y cualitativos para examinar la compleja relación entre la expansión de la actividad forestal y las dinámicas demográficas en la *región de Ñuble*. Se utiliza un diseño de investigación longitudinal que abarca el período comprendido entre 1970 y 2017, respecto de los datos demográficos y de 2008-2015 respecto de los cambios en el uso del suelo. La elección de este marco temporal responde a la necesidad de capturar el proceso de transformación socioeconómica y paisajística experimentado en la región, coincidiendo con cambios en la estructura productiva y social del territorio (Andersson *et al.*, 2016).

El componente cuantitativo de la investigación se fundamenta en la recopilación y análisis de datos provenientes de fuentes oficiales, principalmente el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF). La metodología incorpora técnicas de análisis espacial y estadístico para examinar los cambios en el uso del suelo, con énfasis en la proliferación de plantaciones forestales, y su potencial relación con las fluctuaciones demográficas a escala comunal y de distrito censal (Getis, Aldstadt y Getis, 2020).

El análisis de series temporales constituye un pilar fundamental de la metodología, permitiendo examinar las tendencias demográficas en relación con la expansión de las plantaciones forestales a lo largo del tiempo. De esta forma se facilita la identificación de patrones de cambio y la evaluación de la influencia potencial de la actividad forestal en la dinámica poblacional de diferentes áreas de la región. La restricción la impone el acceso a datos de uso de suelo anteriores a 2008, el cual es complementado con el análisis cualitativo.

La dimensión cualitativa de la metodología comprende una revisión sistemática de la literatura científica relacionada con los impactos socioeconómicos de la expansión forestal, en Chile principalmente. Este proceso de revisión sigue los principios metodológicos propuestos por Petticrew y Roberts (2006) para la síntesis de evidencia en ciencias sociales. La integración de este componente cualitativo permite contextualizar los hallazgos cuantitativos y proporcionar una comprensión de los mecanismos subyacentes que vinculan la actividad forestal con los cambios demográficos.

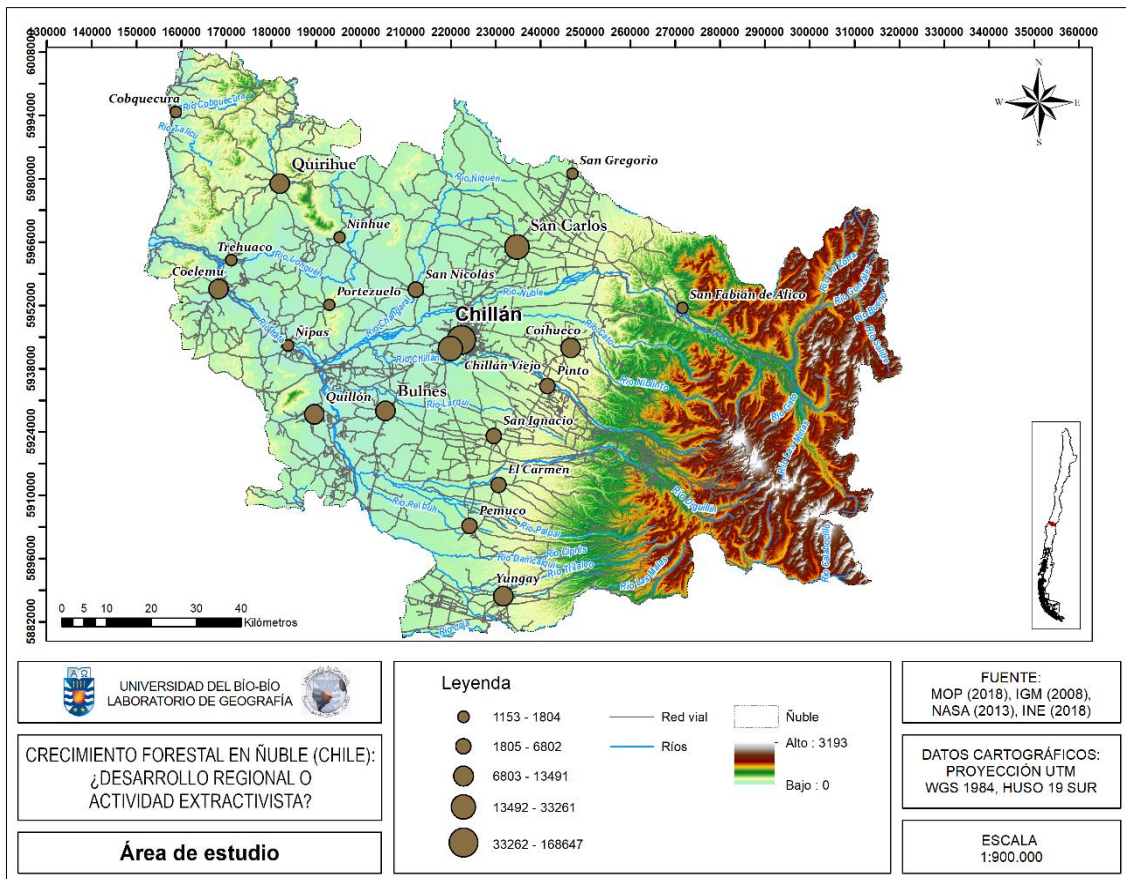
Área de estudio

La *Región de Ñuble* se inscribe en la cuenca que estructura el curso del río Itata, el cual conforma un valle de dirección este-oeste (Ministerio de Obras Públicas, 2004), con una longitud aproximada de 230 km y con un caudal medio anual en su desembocadura de 140 m/s (Mardones, 2001). El rumbo E-O, se encuentra

condicionado por el intenso proceso de fallas que sufrió el territorio, sumado al volcanismo, el cual ha determinado el escurrimiento y la formación de abanicos aluviales en una extensa red hídrica conformada por tributarios principales que generan a su vez las principales subcuencas, estas son: río Ñuble, río Cato, río Chillán, río Diguillín (Mardones, 2001).

El clima de la *Región de Ñuble*, corresponde a una transición entre el dominio mediterráneo y el templado húmedo, es decir, con una estación seca prolongada y otra invernal concentrada en unos pocos meses del año. En este territorio solo el efecto de las alturas tanto de la Cordillera de los Andes como de la Cordillera de la Costa, modifican el patrón climático. De acuerdo a la zonificación geomorfológica de Börgel (1983) (Errázuriz *et al.*, 1998) el territorio se inserta en la agrupación regional denominada Región central de las cuencas y del llano fluvio-glacio-volcánico, que se extiende entre el río Aconcagua por el norte y el río Biobío por el sur (**Figura 1**).

Figura 1. Área de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en MOP (2018), IGM (2008), NASA (2013) e INE (2017).

El número de habitantes de la nueva región es de 480.609 personas (INE, 2017), este número ha ido variando al alza desde el censo realizado en 1970. Del mismo modo la proporción de la población urbana calculada con diferentes

metodologías se ha ido incrementando, respecto del total de población, en 1970 era de 45,6 %, en 2002 llegó al 65,1 %, aumentando a 69,4 %, el 2017 (INE, 2017). Ñuble posee una población envejecida, en la que la edad promedio de sus habitantes es de 38 años, siendo la *Provincia de Itata* la que presenta el mayor promedio de edad, 40 años. Pero la tendencia demográfica más notable, es su baja tasa anual de crecimiento poblacional, 0,6 %, comparada con el 1,1 % a nivel nacional.

Las estadísticas socioeconómicas para la *Región de Ñuble* no son alentadoras en cuanto a la pobreza, la cual (por persona) alcanza el 12,1 % con un 4 % de incidencia de la pobreza extrema; con el 10 % de los hogares en situación de pobreza. Según las cifras, la pobreza multidimensional –cuya medición considera el acceso a la educación, salud y vivienda, entre otras variables– a nivel de personas para el año 2022, fue de 15,5 % (Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDSF], 2022). En promedio estos indicadores son más altos que el promedio nacional e inciden en que la estructura y funcionalidad productiva se cuestione, considerando que las actividades que actualmente se realizan en el territorio contravienen actividades productivas de subsistencia, encaminándose a la formación de conflictos ambientales.

En cuanto a la densidad de ocupación del suelo, esta es relativa con 36,47 hab/km², por cuanto es considerada alta para el promedio nacional, pero en un espacio regional pequeño que incide en esa determinación. En la región predomina la población urbana, un 69,4 % (333.680 personas) mientras que en áreas rurales el porcentaje corresponde a 30,6 % (146.929 personas), siendo la región con mayor porcentaje de población rural en el país, con poca población migrante (0,8 %) (INE, 2017). Gran parte del territorio (60 %) se dedica a labores extractivas como la agricultura y la actividad forestal (Fawaz Yissi, 2007; SUBDERE-UDEC, 2014), cuestión que incide en la narrativa que asocia la importancia de la actividad agrícola con un supuesto *ethos* (regional) que la define, a pesar que solo represente un modesto 13,6 % del PIB regional, en conjunto con la ganadería, las plantaciones forestales y la pesca) (CORFO, 2022).

Resultados

Desarrollo forestal en Chile y la Región de Ñuble

En el año 2020 el 23,8 % de la superficie nacional correspondía a la categoría *bosques*, la que reúne al *bosque nativo*, *las plantaciones* y *los bosques mixtos*. Con relación a la cifra de 2019, la superficie nacional de esta categoría experimentó una disminución de 9.422 hectáreas, concentrada casi en su totalidad en el bosque nativo, con una superficie que se redujo en 7.625 hectáreas (INFOR, 2021).

Respecto a la estructura del *bosque nativo* en Chile: el 39,3 % corresponde a *bosque adulto*, seguido por los *renovales* que representan el 30,8 %, el *bosque achaparrado* 18,2 % y *bosque adulto-renoval* el restante 11,7 %. El tipo forestal dominante es el *siempreverde*, con una superficie de 3,72 millones de hectáreas, lo que representa el 25,3 % de la superficie nacional de *bosque nativo*. En segundo lugar, se destaca el tipo forestal *Lenga*, con 3,69 millones de hectáreas, un 25,1 % de la superficie nacional de *bosque nativo*. En la *Región de Ñuble* existen 247.883 ha de *bosque nativo* de las cuales solo 9.068 ha corresponden a *bosque adulto* y 201.786 a *renoval*, el resto corresponde a *bosque achaparrado*. Los tipos forestales predominantes corresponden a *Ciprés de la Cordillera* (6.076 ha); *Lenga* (49.908 ha); *Roble Hualo* (13.375 ha); *Roble-Raulí-Coihue* (153.974 ha); *Coihue-Raulí-Tepa* (3.679 ha); *Esclerófilo* (19.390 ha) y *Siempreverde* (1.578 ha) (INFOR, 2021).

Por otra parte, la superficie nacional acumulada de *plantaciones* a diciembre del año 2019, totalizó en 2.321.257 hectáreas, con un crecimiento de 0,8 % respecto de la superficie acumulada al año 2018. *Pino radiata* es la especie que concentra la mayor superficie, con una participación del 56 %. Le siguen los *eucaliptos* con el 36,8 % y otras especies con el restante 7,2 %. Por regiones, la superficie acumulada de *plantaciones* a diciembre del 2019 se distribuye principalmente en: *Biobío* con el 27,3 %, *La Araucanía* con 20,7 %, *Maule* 17,9 %, *Ñuble* 12 % y *Los Ríos* 7,9 % (Tabla 1). En tanto que los mayores incrementos respecto del 2018 se dieron en *Maule* con un 8,2 %, *Biobío* 6,1 % (considerando *Ñuble*, que en el 2018 aún no era región) y *O'Higgins* con 5,5 %. La distribución del inventario de *plantaciones* por especie y región deja en evidencia el dominio de las regiones del *Maule*, *Ñuble*, *Biobío* y *La Araucanía*, donde se concentra el 77,9 % de la superficie nacional de todas las especies, el 86,9% de la superficie de *pino radiata*, 77,4 % de *Eucalyptus globulus*, 66,4 % de *Eucalyptus nitens*, 51,4 % de *pino oregón* y el 48,4 % de otras especies (INFOR, 2021).

Tabla 1. Superficie nacional y regional por tipo de uso de suelo (ha)

	Áreas urbanas e industriales	Terrenos agrícolas	Praderas y matorrales	Zonas húmedas	Áreas sin vegetación	Plantación Forestal	Bosque nativo
País	796.720	3.230.542	30.240.377	854.896	17.347.106	3.114.125	14.737.485
Reg. Ñuble (2008)	8.412,1	440.733,0	137.280,6	57.868,2	65.369,4	332.997,4	220.349,3
Reg. Ñuble (2015)	11.235,7	387.850	157.127,4	27.252,7	79.585,86	380.747,2	247.883,6

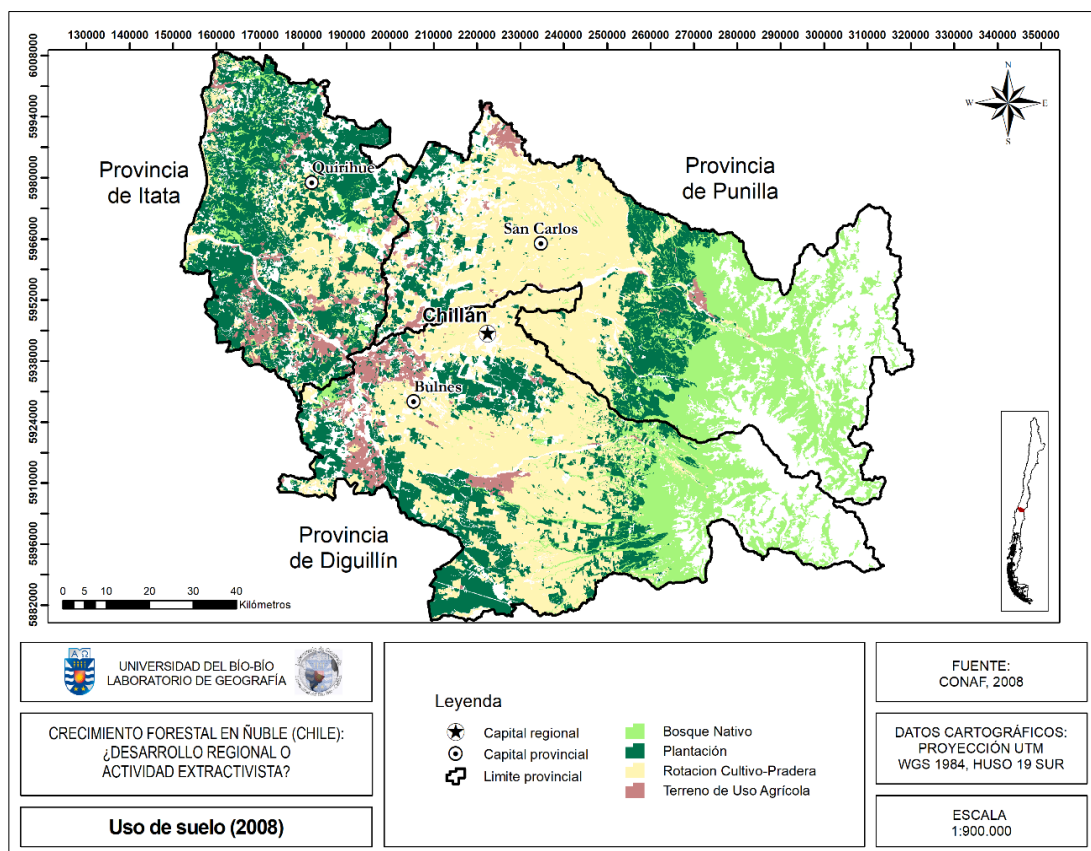
Fuente: Elaboración propia con base en CONAF (2008, 2015).

El análisis de los datos proporcionados por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) (Tabla 1) para los años 2008 y 2015 revela cambios en el uso del suelo

en la región. Uno de los aspectos más notables es el aumento de la superficie dedicada a plantaciones forestales, que pasó de 332.997,4 hectáreas en 2008 a 380.747,2 hectáreas en 2015, lo que representa un incremento del 14,3 % (CONAF, 2008, 2015).

Paralelamente, se observa una disminución en la superficie de terrenos agrícolas, que se redujo de 440.733,0 hectáreas en 2008 a 387.850 hectáreas en 2015, lo que supone una reducción del 12 % (CONAF, 2008, 2015). Es interesante notar que la superficie de bosque nativo también experimentó un aumento, pasando de 220.349,3 hectáreas en 2008 a 247.883,6 hectáreas en 2015, lo que representa un incremento del 12,5 % (CONAF, 2008, 2015) (Figura 2).

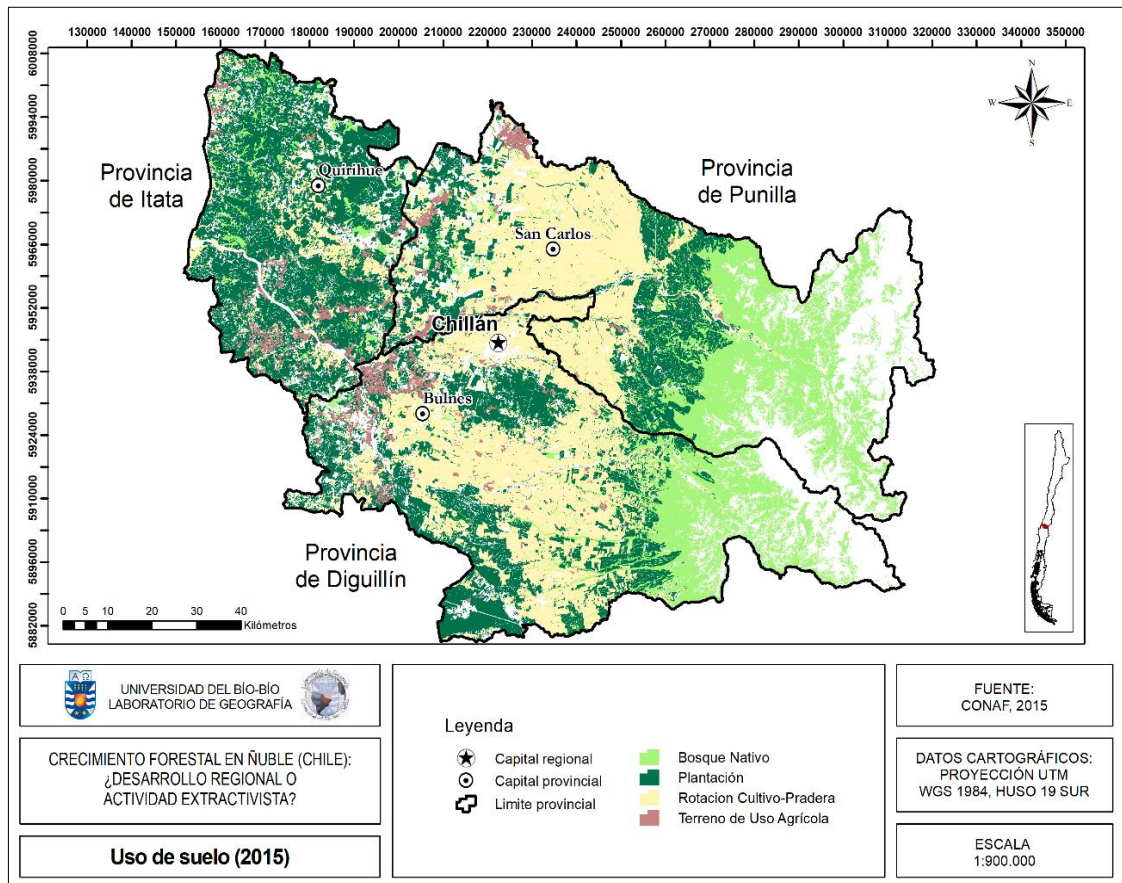
Figura 2. Uso del suelo (2008)



Fuente: Elaboración propia con base en CONAF (2008).

Respecto de las especies forestales plantadas en la región, indicar que las hectáreas plantadas con *Eucaliptus globulus* corresponden a 67.229 ha; *Eucaliptus nitens* 16.639 ha; *Pinus radiata* 187.632 ha (INFOR, 2021). El dato 2015 es significativo en este uso, cuando se compara la superficie regional con *plantaciones*, se observa que casi equipara a la de terrenos destinados a la actividad agrícola, en este sentido sin embargo ambos usos, triplican la presencia de *bosque nativo* en la región (Tabla 1) (Figura 3).

Figura 3. Uso del suelo (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en CONAF (2015).

El número de propietarios forestales a nivel nacional, según el INFOR (2018), indica que existen 3 actores con patrimonio individual superior a 30.000 hectáreas (definidas como Gran Empresa Forestal), 11 actores con *plantaciones* sobre 5.000 ha y menor o igual a 30.000 ha (Mediana Empresa), 829 actores con *plantaciones* sobre 200 ha y menor o igual a 5.000 ha (Mediano Propietario) y 23.146 actores con *plantaciones* sobre 5 y menor o igual a 200 ha (Pequeño Propietario). En la *Región de Ñuble* se constata la presencia de 3 grandes empresas; 3 empresas medianas; 80 medianos propietarios y 3038 pequeños propietarios (Cardemil Winkler, 2021; INFOR, 2021).

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), al año 2019 nuestro país es responsable del 2,24 % del valor total de las exportaciones de productos madereros comerciados a nivel mundial. Chile además exporta el 7 % del total mundial de pulpa para papel, posicionándonos en uno de los principales lugares luego de Brasil (24 %), Canadá (15 %), y Estados Unidos de América (11 %). Según el Anuario INFOR (2020), la contribución del sector forestal en el monto total exportado por Chile fue de 8,1 % en el año 2019. Después de haber alcanzado un monto récord histórico de exportaciones forestales el 2018 (US\$6.838 millones), el año 2019 los envíos forestales se contrajeron un 17,2 %, (hasta los US\$5.661,7 millones),

atribuido principalmente a la caída generalizada de los precios internacionales de los diversos tipos de pulpas, pero se espera que al año 2025 se alcancen los US\$ 10.000 millones.

En el año 2017 el sector forestal representó el 1,9 % del PIB nacional, alcanzando los 3.373 mil millones de pesos (US\$ 5.196 millones). En relación a la participación de los tres subsectores componentes de la actividad forestal (silvicultura; industria de la madera y productos de madera; y celulosa, papel y productos de papel) en el PIB sectorial, la industria de la celulosa, papel y productos de papel representa el 44,3 %, la silvicultura participa con el 29,4 % y la industria de la madera y productos de madera alcanza el 26,3 %. Desde una perspectiva regional, la *Región del Biobío* con *Ñuble* incluida como provincia, representa el 60,0 % del PIB forestal, seguida por la *Región de La Araucanía* con 10,5 % y las regiones del *Maule* y de *Los Ríos* con 10,1 % cada una (INFOR, 2020).

Estos rubros desglosados en 2020 con datos de 2017, presentan un sector primario cuyo segmento dedicado a la silvicultura y extracción (explotación, viveros, corta de madera, etc.) tiene a 1.229 personas trabajando en la región (25.302 nacional); la actividad forestal primaria (aserrío, astillas pulpa, etc.) totaliza 3.892 personas (33.542 nacional) y la industria forestal secundaria (barracas, muebles, etc.) 2.172 personas (28.853 nacional) concentrados principalmente en barracas. En los datos también destacan que la mayoría del empleo de la industria en la manufactura de muebles no se encuentra en ninguna región predominantemente forestal, si no que en la *Región Metropolitana* (INFOR, 2021).

La Corporación Chilena de la Madera (CORMA, 2015) levantó información sobre el 43 % de la dotación de los trabajadores del sector forestal en los procesos de silvicultura, cosecha y transporte; aserrío y remanufactura; tableros y chapas; y celulosa y papel. Y reveló que en términos de género la dotación es principalmente masculina, siendo la presencia femenina solo del 4,68 %. En términos de nivel educacional, la mayor parte de la dotación tiene un nivel de educación básico o medio, donde el menor nivel de educación se encuentra en el perfil *trabajador forestal* y el mayor nivel de educación (universitaria) se encuentra en el perfil *profesional de planificación forestal*. En relación a los procesos analizados el que presenta un mayor nivel de educación en sus trabajadores es el proceso de Celulosa y papel. La oferta formativa contabiliza que el 6,27 % corresponde a programas de formación orientados específicamente a perfiles forestales, con una matrícula de 22.771 alumnos, indicando que la formación de capital humano se encuentra asegurada hasta el año 2030 (Cardemil Winkler, 2021).

Variación demográfica en la *Región de Ñuble*

La hipótesis del estudio plantea una posible relación territorial entre la continuidad de ocupación del espacio en el tiempo de la superficie con *plantaciones* forestales en la *Región de Ñuble* y la pérdida de población en aquellas unidades espaciales donde se supera el 50 % de ocupación con una esta actividad. En la *Región de Ñuble*, es la *Provincia de Itata* la que presenta una mayor proporción de su espacio ocupado con *plantaciones* (59,9 %), le siguen en preponderancia la *Provincia de Diguillín* con 24,14 % y la *Provincia de Punilla* con (17,2 %), sin embargo, ambas provincias cuentan –cada una– con el doble de superficie que la *Provincia de Itata*, por lo que al revisar la superficie plantada la cantidad es parecida en cada una de las provincias (Tabla 2).

Tabla 2. Superficie en hectáreas de *Plantaciones* forestales en la *Región de Ñuble* (ha)

Provincia	Superficie	Total Plantado	Porcentaje ocupado
Diguillín	522.950	126.259	24,14 %
Itata	274.650	164.765	59.9 %
Punilla	520.250	89.722	17.2 %
Total há	1317.85	380.746	28.8 %

Fuente: Elaboración propia con base en CONAF (2015).

La dinámica demográfica por provincia de la *Región de Ñuble*, muestra un aumento sostenido en el tiempo en el número de habitantes. Sin embargo, existe una marcada desaceleración y las disparidades entre provincias sugieren un proceso de reconfiguración demográfica. Este proceso podría estar influenciado por múltiples factores, incluyendo la expansión de la actividad forestal, pero también por tendencias más amplias de urbanización y cambios en la estructura económica regional (Aylwin, Yáñez y Sánchez, 2016).

Cabe indicar el peso que tiene la comuna de Chillán y la ciudad homónima en la determinación demográfica de la región. Sin embargo, cuando el análisis se realiza midiendo la variación intercensal a partir el censo de 1970 hasta 2017 a escala provincial, se observa un desmejorado crecimiento de la población y destaca el crecimiento negativo que la *Provincia de Itata* tiene en las mediciones censales desde 1982 (Tabla 3).

Tabla 3. Evolución demográfica por provincia en la *Región de Ñuble* y variación porcentual entre censos

Provincia	1970	1982	1992	2002	2012	2017	1970-	1982-	1992-	2002-
-----------	------	------	------	------	------	------	-------	-------	-------	-------

							1982	1992	2002	2017
Diguillín	85111	94245	113009	121916	129496	135070	1.02	1.83	0.76	0.60
Diguillín +Chillán	189900	230741	262519	283869	304273	319809	1.96	1.29	0.78	0.69
Itata	48101	60220	58667	55385	54476	53832	2.27	-0.26	-0.57	-0.16
Punilla	78830	90336	96438	98479	101364	106968	1.37	0.65	0.20	0.28
Region de Ñuble	316831	381297	417624	437733	460113	480609	1.86	0.91	0.47	0.49

Fuente: Elaboración propia con base en INE 1970, 1982, 1992, 2002 y 2017.

De esta forma el análisis de la evolución demográfica en la *región de Ñuble* entre 1970 y 2017 podría estar relacionado con la actividad económica que impulsa el sector forestal. La desaceleración en el crecimiento poblacional de la región, pasando de un 1.86 % anual entre 1970-1982 a un 0.49 % entre 2002-2017 (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 1970, 1982, 2002, 2017). Esta tendencia coincide con el periodo de expansión de la actividad forestal en la región, lo que podría sugerir una relación entre ambos fenómenos (González-Hidalgo y Zografos, 2017).

La *provincia de Itata* muestra la tendencia más marcada de despoblamiento, con tasas de crecimiento negativas desde el periodo 1982-1992 hasta 2002-2017. Esta provincia pasó de 60.220 habitantes en 1982 a 53.832 en 2017, lo que representa una disminución significativa (INE, 1982, 2017). Estudios previos han señalado que las áreas con mayor expansión de plantaciones forestales en Chile central tienden a experimentar procesos de despoblamiento rural (Andersson et al., 2016). La situación en Itata podría ser un reflejo de este fenómeno.

En contraste, la provincia de Diguillín, incluyendo la ciudad de Chillán, muestra un crecimiento poblacional sostenido, aunque con una clara desaceleración. La tasa de crecimiento anual pasó de 1.96 % en 1970-1982 a 0.69 % en 2002-2017 (INE, 1970, 1982, 2002, 2017). Esta tendencia podría indicar un proceso de concentración urbana, posiblemente influenciado por la migración desde áreas rurales afectadas por la expansión forestal (Perfecto y Vandermeer, 2010).

La provincia de Punilla muestra una situación intermedia, con un crecimiento poblacional positivo pero decreciente, pasando de una tasa de 1.37 % anual en 1970-1982 a 0.28 % en 2002-2017 (INE, 1970, 1982, 2002, 2017). Esta tendencia podría reflejar un balance entre la influencia de la actividad forestal y otros factores económicos y sociales en la dinámica poblacional.

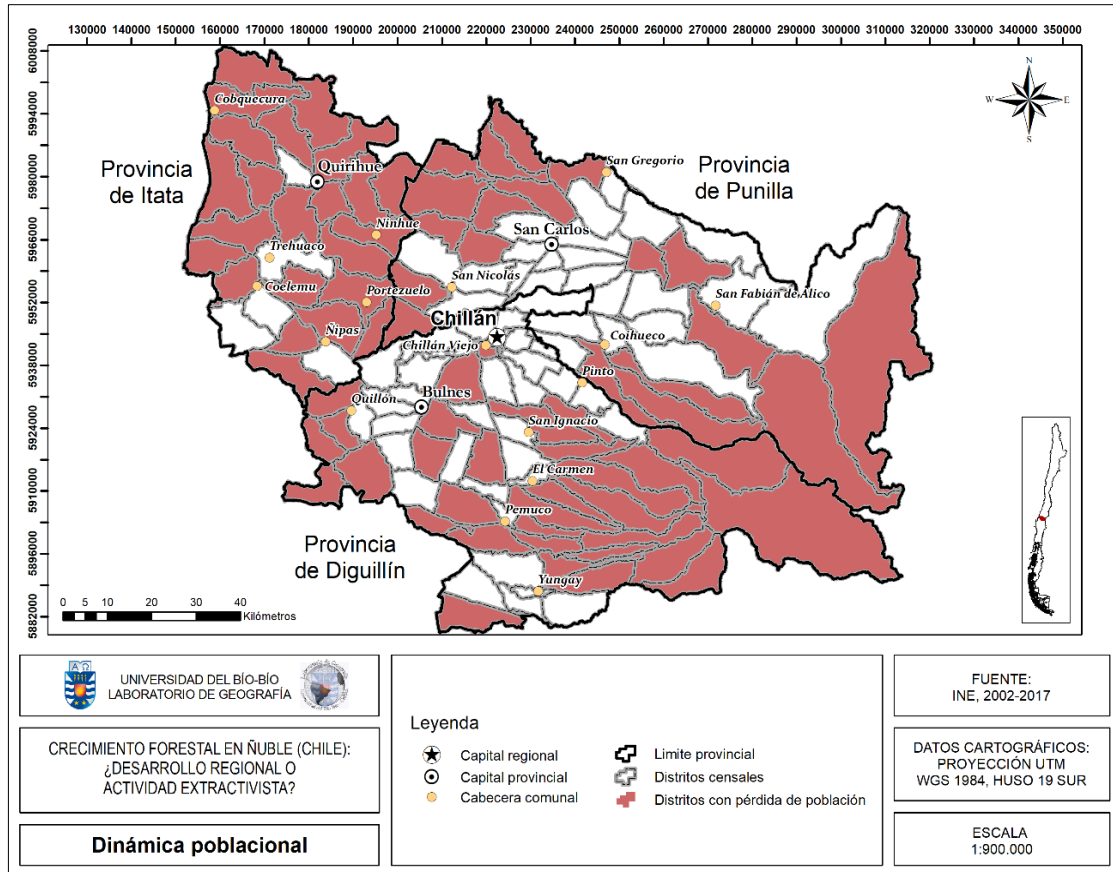
Tabla 4. Datos de población y variación intercensal *región de Ñuble* censos 1970-2017

Comunas	1970	1982	1992	2002	2017	1970-1982	1982-1992	1992-2002	2002-2017
Cobquecura	5667	6079	6257	5687	5012	0.70	0.29	-0.95	-1.26
Trehuaco	5033	5960	5637	5296	5401	1.70	-0.56	-0.62	0.20
Coelemu	13082	15638	16630	16082	15995	1.80	0.62	-0.33	-0.05
Quirihue	9924	10936	11352	11429	11594	0.98	0.37	0.07	0.14
Portezuelo	7580	7172	5970	5470	4862	-0.55	-1.82	-0.87	-1.17
Ranquil	6815	7403	6404	5683	5755	0.83	-1.44	-1.19	0.13
Ninhue		7032	6417	5738	5213		-0.91	-1.11	-0.95
Coihueco	18264	22338	22585	23583	26881	2.03	0.11	0.43	1.32
Ñiquen	10684	12395	13156	11421	11152	1.50	0.60	-1.40	-0.24
San Carlos	37819	43736	47399	50088	53024	1.46	0.81	0.55	0.57
San Fabian	4311	3862	3803	3646	4308	-1.09	-0.15	-0.42	1.68
San Nicolas	7752	8005	9495	9741	11603	0.32	1.72	0.26	1.76
Bulnes	16295	18136	19238	20274	21493	1.08	0.59	0.53	0.59
Chillan Viejo	s/d	s/d	15715	22084	30907			3.46	3.42
San Ignacio	13542	15003	16499	16106	16079	1.03	0.96	-0.24	-0.02
El Carmen	13194	14076	14161	12845	12044	0.65	0.06	-0.97	-0.64
Yungay	13747	14861	15290	16814	17787	0.78	0.28	0.95	0.56
Pinto	7305	9045	8932	9826	10827	2.16	-0.13	0.96	0.97
Pemuco	7594	8098	8413	8821	8448	0.64	0.38	0.47	-0.43
Quillón	13434	15026	14761	15146	17485	1.13	-0.18	0.26	1.45

Fuente: Elaboración propia con base en INE (1970, 1982, 1992, 2002 y 2017).

Existe un tercer nivel de análisis, referido a la información demográfica de los distritos censales, que como unidad administrativa de carácter intracomunal, presenta una tipología con tres definiciones (rurales, mixtas, urbanas). La *región de Ñuble* tiene 146 distritos censales, de los cuales 80 son rurales, 59 mixtos y 7 urbanos, al excluir a la comuna de Chillán (17 distritos), se observa que 76 distritos tienen pérdida de población de ellos 57 son rurales, 18 mixtos y existe un solo distrito urbano que pierde población. La consideración propuesta se verifica por la variación de los censos de 2002 y 2017 (Figura 4).

Figura 4. Pérdida de población por distrito en la Región de Ñuble



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2002; INE, 2017).

Las comunas costeras como *Cobquecura*, *Trehuaco* y *Coelemu* muestran una tendencia general de despoblamiento, especialmente marcada en los períodos más recientes. Por ejemplo, *Cobquecura* experimentó una disminución poblacional del 1.26 % anual entre 2002 y 2017 (INE, 2002; 2017), el caso de comunas como *Portezuelo* y *Ninhue*, que han experimentado un declive poblacional sostenido desde 1970. *Portezuelo*, muestra una tasa de decrecimiento del 1.17 % anual entre 2002 y 2017 (INE, 2002, 2017). En contraste, algunas comunas del valle central, como *San Carlos*, *Bulnes* y *Chillán Viejo*, muestran un crecimiento poblacional sostenido. *Chillán Viejo*, en particular, registra un crecimiento notable del 3.42 % anual entre 2002 y 2017 (INE, 2002, 2017). En este sentido, el proceso de concentración urbana, es influenciado por la migración desde áreas rurales en la búsqueda de mejores oportunidades económicas (Perfecto y Vandermeer, 2010).

Discusión

La industria (extractivista) forestal

El consumo creciente de materiales y energía, plantea una presión sobre los bienes naturales del espacio (rural), provocando una diversidad de conflictos

territoriales en todo el mundo. El proceso fue tempranamente descrito como extractivismo por Harvey (2004), en relación a las políticas de gobiernos, que buscan transferir la riqueza pública a un sector privado altamente concentrado (Silvetti y Cáceres, 2015). La demanda global de madera y sus derivados diseñó desafíos para el país (y la región) (Paquette y Messier, 2010) al mantener y alentar una industria, que establece una narrativa de producción sobre el espacio, que vincula el desarrollo territorial, con el crecimiento de la industria forestal en ella, en una ecuación cuyo resultado delata que la primera es inversamente proporcional a la segunda, cuestión que permite calificar a la industria forestal como actividad extractivista (Mora Motta, 2018).

La industria forestal en Chile fue propiciada por el Estado en el período desarrollista, los gobiernos de Eduardo Frei Montalba y Salvador Allende apoyaron la plantación de *Pino Radiata* con la adquisición (despojo), de tierras *mapuche* y, la construcción de plantas de celulosa, que luego serían privatizadas por la dictadura de Pinochet (Catalán y Valenzuela, 2021). Este proceso se reforzó con el subsidio y la bonificación pública de las plantaciones¹³ (Decreto de Ley N.º 701), promovido por la dictadura y los posteriores gobiernos democráticos, que entregaron incentivos del 75 % de los costos y eximió de impuesto territorial a sus propietarios (Nahuelpan, Martínez, Hofflinger y Millalen, 2021).

El tránsito desde la tradicional silvicultura con bosque nativo a la industria forestal con plantaciones exóticas, se ha realizado desconociendo los servicios que los bosques (de verdad) proporcionan. A los cuales se les reconoce valores de uso directo como los recursos genéticos, materiales, alimento y energía; y valores de no uso como la regulación de ciclos biogeoquímicos, la depuración del agua, estéticos, culturales, la protección frente a catástrofes, el control de la erosión, la regulación del ciclo hidrológico, la moderación frente a cambios bruscos en el clima, la recreación y el favorecimiento del turismo (Cordero, 2011).

La relación asimétrica de la industria forestal con los territorios, establece la creación de una narrativa donde prevalece la opción del crecimiento (económico), por el incremento del volumen de las exportaciones y el aumento de retornos (dinero), como símil de desarrollo (Mora Motta, 2018). Sin embargo, el desbalance ecológico resultante por la continua extracción de bienes naturales, frente al incesante crecimiento de la industria, se traduce en una deuda que determina desequilibrios territoriales, expresados en el aumento de la pobreza de las comunas, donde la actividad forestal predomina (Kukulis y Larraín, 2018; Aylwin, 2000; Carrasco y Salas, 2016; Henríquez, 2013; Klubock,

¹³ Se calcula que entre 1974 y 2013 se entregaron US\$ 875 millones, de los cuales el 70 % habrían sido recibidos por los dos grandes grupos económicos del sector (Matte y Angelini). El DL 701 se encuentra no vigente, pero se ha prorrogado gobierno tras gobierno.

2014; Montalba-Navarro y Carrasco, 2003; Torres *et al.*, 2016; Hofflinger, Nahuelpan, Boso y Millalen, 2021).

Se observa en el tiempo, un aumento de la resistencia local a la instalación de la actividad forestal y un incremento en el número de conflictos territoriales por el acceso al agua, los cuales vistos desde una perspectiva económica –propio de la narrativa dominante– involucran altos costos para el Estado. Cabe indicar, que las manifestaciones de crisis, obedecen a procesos largamente ignorados, tales como los efectos de la sequía asociada al cambio climático, donde la industria forestal debe responder por su esquema de negocio que, traducido en enormes extensiones de plantaciones de pino (y eucaliptus), produce una fuerte presión sobre el agua. La sustitución del bosque nativo por plantaciones de árboles exóticos disminuyó el rendimiento hídrico de las cuencas entre un 50-60 % dependiendo del tamaño de la misma y, produjo un incremento en la salinización y acidificación del suelo (Oyarzún, Nahuelhual y Núñez, 2005; Torres *et al.*, 2016). Diversos investigadores e instituciones, basados en evidencia científica, son concluyentes en demostrar que las plantaciones consumen más agua¹⁴ que el bosque nativo, disminuyendo el caudal de los cursos de agua (Álvarez, Lara, Boisier y Galleguillos, 2019; González, Sapiains *et al.*, 2020), lo que redundará en una disminución de 5,8 % de la disponibilidad de agua –dependiendo del tamaño de la cuenca– por cada 10.000 ha nuevas de reemplazo del bosque nativo; de igual forma, aunque el bosque no sea desplazado, la resequedad continua, afecta el crecimiento de especies nativas contiguas (Lara, 2021) matando lentamente especies milenarias como la Araucaria, con la consiguiente pérdida de la biodiversidad (Cordero, 2011).

Las plantaciones se encuentran concentradas en zonas donde hay población rural o pequeños asentamientos urbanos que requieren de agua potable (Imagen 1), donde el abastecimiento es realizado por Comités de Agua Potable Rural (APR). En la *Región de Ñuble* hay 43.115 arranques que proveen de agua a las comunidades rurales, gracias a los 187 comités APR existentes¹⁵, de un total de 2.239 comités APR a nivel nacional, que proveen de agua con 644.899 arranques. Aunque existen pocos estudios relacionados, en las últimas dos décadas, las dificultades de abastecimiento de agua potable rural en la región se explican, en parte, por la disminución de caudales y niveles de las napas freáticas que abastecen a los pozos, esto ocurre por la disminución de las precipitaciones a causa del cambio climático, y el aumento de la demanda de agua por la existencia de plantaciones y otras actividades, cuestión que implica la necesaria inyección de recursos para la extracción y traslado de agua en camiones aljibes

¹⁴ Un pino de 16 m de alto y 22 cm de diámetro, consume 179 kg/día de agua (Wullschleger, Meinzer y Vertessy, 1998).

¹⁵ 4 (Bulnes); 13 (Chillán); 3 (Chillán Viejo); 4 (El Carmen); 5 (Pemuco); 7 (Pinto); 16 (Quillón); 1 (San Ignacio); 10 (Yungay); 15 (San Ignacio); 4 (Cobquecura); 6 (Coelemu); 13 (Portezuelo); 1 (Quirihue); 8 (Ránquil); 4 (Trehuaco); 17 (Coihueco); 14 (Ñiquen); 6 (San Fabian); 14 (San Nicolás); 22 (San Carlos).

a zonas pobladas o en algunos casos subsidios a la actividad agrícola, que como solución no abordan el fondo del problema (Lara, 2021).

Imagen 1. Pozo agua en provincia Itata



Fuente: Archivo personal de los autores. Fotografía tomada el 2 de diciembre de 2021 en la localidad de San Nicolás.

Resignificación territorial

En Chile, la opción por el capital, define la privatización, extranjerización y concentración de la propiedad de la tierra, con ello la naturaleza deja de ser proveedora de recursos (bien público) para convertirse en materia prima (bien privado). El territorio entendido como un contenedor de significados, los cuales se articulan y relacionan sobre la base del poder, de una narrativa y de una ideología, transita entonces hacia el predominio de un significado por sobre otros, donde la coexistencia de ellos en el espacio se encuentra vedada o sesgada, es decir uno o un par de significados definen el espacio urbano, lo mismo para el espacio rural. La ampliación de las actividades extractivas es orientada por una política pública de desarrollo que cuenta con un “[...] lenguaje de legitimación”¹⁶ por parte del Estado (Grosser, 2021, p. 45) que favorece un discurso de la industria forestal, proclive a describir los ingresos millonarios que la actividad tiene como propios, indicando que son logrados para el país; así como la mitigación del cambio climático; la recuperación de las tierras degradadas

¹⁶ El DL 701 fue redactado por Fernando Leniz, ministro de Economía de la dictadura, gerente de producción de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) y presidente de la Corporación Chilena de la Madera, CORMA. El DL 701 fue puesto en práctica por Julio Ponce Lerou, ingeniero forestal y director ejecutivo de CONAF de la época (1974), yerno del dictador Pinochet, quien le entregó la gerencia general de CORFO, la presidencia de Celulosa Constitución y Celulosa Arauco, la dirección ejecutiva de INFORSA, la dirección de SOQUIMICH y de ENAMI, y la vicepresidencia de Endesa.

por la agricultura; la lucha contra la desertificación y la captura del carbono, dentro de un marco global vinculante, que apunta al desarrollo sustentable sobre la base de certificaciones¹⁷ en dicha actividad.

La *plantación* (forestal) sin embargo, presenta un doble eufemismo, primero porque su apellido le despoja de la carga simbólica asociada a formas de producción del siglo XIX y segundo, porque considerado el concepto como un todo, esconde el monocultivo en un halo de diversidad, como si existieran varias especies forestales ‘plantadas’. Lo evidente es la consagración de un modelo de desarrollo que no ha variado en los últimos setenta años, donde el monocultivo (del pino) ocupa enormes extensiones como resultado de una mentalidad concentradora, rentista del espacio (como bien público), circunstancia que termina afectando a las economías locales donde esta actividad se desenvuelve (Camus, 2014; Grosser, 2021), cuestión contraria a la democracia y al propio capitalismo, al desincentivar la competencia y favorecer actos de colusión y corrupción¹⁸.

La narrativa del esquema de desarrollo forestal plantea primero una promesa, generalmente de empleo y mejores condiciones de vida a las comunidades rurales, esto producto de las profundas transformaciones que significa el cambio en el uso de suelo, cuestión que ya había alertado Romero y Fuentes (2007). El significado construido entonces, se condice en primera instancia, con una alta contratación de mano de obra para “limpiar” las zonas –de bosque nativo– donde la industria requiere instalarse, cuestión que permite la legitimización y el afinamiento espacial, pero la actividad forestal no es estacional como la agrícola, presente en la actividad vitivinícola que existía en la *Provincia de Itata* o la turística, por lo tanto, cuando el empleo decae, la cesantía se vuelve norma, sin ingresos, sin agua y sin espacio, las familias son obligadas a emigrar a la ciudad o a vivir de la ayuda estatal.

Es por esto que diversos autores son claros en manifestar que el monocultivo disminuye las opciones laborales, disminuye los ingresos¹⁹, la participación, la solidaridad, la cooperación, el apoyo y la hospitalidad de las comunidades (Andrade, 2013). El deterioro en la calidad de vida, produce migración de personas en edad de trabajar, lo que afecta la provisión de servicios y derechos

¹⁷ Los dos sistemas de certificación más difundidos son el PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification), una iniciativa surgida en Europa de la mano de la industria forestal (y por ello denominada inicialmente Pan European Forest Certification), con más de 200 millones de hectáreas certificadas en el mundo, y el FSC (Forest Stewardship Council) con un poco más de 100 millones (FAO, 2009).

¹⁸ En octubre de 2015, estalló el “Cartel del Confort”, colusión entre la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) del Grupo Matte, y la Empresa Sueca de Celulosa (SCA), los principales productores de papel higiénico y otros papeles de uso doméstico, pañales inclusive. Resultaron casi sin sanción porque en Chile no hay ley anticolsión, pagando una multa de US\$150 millones frente a una ganancia de US\$530 millones.

¹⁹ Mientras el PIB per cápita (2017) de la región minera de Antofagasta corresponde a USD 40.534, las regiones forestales de Biobío y Ñuble muestran solo USD 10.210, muy por debajo del promedio nacional que es de USD 15.800, corregido a USD PPA 22.940.

en las comunidades. El manido discurso de combate a la pobreza (CONAF, 2014), se realiza dentro del mercado, donde el Estado actúa como otro agente del mismo, sin presentar regulaciones que permitan mitigar o compensar a las comunidades, así “[...] un aumento del 1 % en el área cubierta por plantaciones forestales está relacionado con un aumento del 0,16 % en la población que vive por debajo del umbral de pobreza” (Hofflinger et al. 2021; Frêne y Núñez, 2010).

La actividad forestal es una actividad productiva que no se encuentra afectada por la evaluación ambiental²⁰, por lo que su participación en la desaparición del bosque nativo y los ecosistemas que provee (Kukulis y Larraín, 2018) no está siendo medida por parte del Estado, tampoco la liberación a la atmosfera del carbono capturado por las prácticas de tala rasa (Álvarez, Lara, Boisier y Galleguillos, 2019); además de la afectación y modificación de los hábitats de especies endémicas; la alteración de los ciclos migratorios de aves que dependen para el descanso y alimentación de territorios con diversidad alimenticia; la afectación de la cadena trófica por la emisión de olores citronélicos, repelentes de insectos y por ende de los animales que se alimentan de estos y, en particular en la *Región de Ñuble* la “[...] pérdida de calidad del aire causada por el vertido de toxinas” de la planta de celulosa *Nueva Aldea (ex Itata)* (Romero y Fuentes, 2007).

La resignificación espacial determinada por la imposición de narrativas, se encuentra asociada a la escasa información pública que las comunidades manejan, cuestión que incide en perspectivas centralistas y prejuiciadas respecto de la ocupación del espacio rural, se asume que en los sectores rurales viven pocas personas y que además son pobres, lo que es falso, además se le vincula con actos de violencia contra la actividad forestal en territorio mapuche (violencia rural) como si los espacios urbanos estuviesen libres de ella. De esta forma se vacía de personas y contenido el espacio rural y se puede resignificar con los contenidos de la actividad extractivista. La *Región de Ñuble*, es la región más rural de Chile, con el 30 % de su población viviendo en el campo, el resto (obviamente) en zonas urbanas, pero estas últimas son pueblos y ciudades pequeñas, vinculadas fuertemente a la producción del espacio rural en un *continuum* que impide su análisis por separado. Esto incide en la valoración positiva o no que hacia la industria forestal se tiene (Pino y Carrasco, 2019).

Finalmente, mencionar que existe un peligro asociado para las comunidades, las cuales se encuentran vulnerables de acuerdo a su cercanía con las plantaciones, por la ocurrencia de incendios forestales (**Imagen 2**). El Estado se organiza con las empresas a través de sus instituciones para combatir, controlar o disminuir

²⁰ Sociedad de Ecología de Chile, la Sociedad de Botánica de Chile, el International Association for Landscape Ecology (IALE), el Instituto de Ecología y Biodiversidad (IEB), el Center of Applied Ecology & Sustainability (CAPES) y el Centro del Fuego y Resiliencia de Socioecosistemas (FireSES) solicitan que se incorpore al SEIA.

la ocurrencia de incendios, pero los datos de CONAF muestran que las plantaciones de pinos y eucaliptus son altamente inflamables por cuestiones ecológicas y representan el 50 % de las áreas donde se producen mega-incendios (6000 incendios por año) (Altamirano, Salas, Yaitul, Smith y Ávila, 2013; González, Lara, Urrutia y Bosnich, 2011; McWethy, Pauchard, Garcia, Holz, González, Veblen, Stahly Currey, 2018; Peña y Valenzuela, 2004). Existe evidencia que la homogeneidad de los paisajes, con plantaciones extensas y continuas, promueve la propagación de los incendios y el área que afectan. Existe consenso en la necesidad de contar con paisajes heterogéneos, lo que invoca restaurar áreas cercanas a los cursos de agua (reconocidos por ley como bosques de conservación) o restaurar espacios en las cuencas proveedoras de agua a los APR, las cuales son prioritarias, porque aseguran el acceso de agua a las comunidades (Lara, 2020). Cambiando de este modo, el significado y la configuración territorial para el desarrollo de la región²¹ y abriéndose a otros significados como el planteado por la actividad turística o el desarrollo energético.

Imagen 2. Incendios forestales



Fuente: Registro del incendio forestal desde la comuna de Chillán. The Clinic (2 de febrero de 2023).
https://static.theclinic.cl/media/2023/02/02-105350_peqf_bomberos-de-chile.jpg

Conclusiones

²¹ En julio de 2008 entró en vigencia en Chile la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Esta ley llegó después de un largo proceso de discusiones parlamentarias, período durante el cual se talaron grandes extensiones de bosque nativo amparadas por el antiguo Decreto Ley 701 de 1974. El cual permitía la tala de bosques nativos sin necesidad de reforestar, cuando los terrenos se destinarían a cultivos agrícolas. El problema es que incluso después de aprobada la nueva ley en 2008, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) mantuvo la aplicación de las disposiciones del antiguo decreto hasta la actualidad (2020), alcanzando un total de 170.897 hectáreas de bosques nativos talados sin reemplazarlos, para dar paso a monocultivos frutícolas (Bazán, 2020).

El primer apartado del estudio muestra datos del volumen que tiene la actividad forestal en la *Región de Ñuble*, la información es concluyente en que esta industria tiene un tamaño considerable por la cantidad de recursos que maneja y la superficie regional ocupada. Cuestión que se condice con esquemas políticos e ideológicos que consideran que el desarrollo constituido como combate a la pobreza, se realiza mediante actividades que fomenten el crecimiento económico. Sin embargo, los datos del segundo apartado, demuestran que las zonas donde la actividad forestal tiene un carácter de mayor intensidad, en este caso la *Provincia de Itata*, se convierten en zonas con dificultades para alcanzar el desarrollo, producto de la escasez de recursos y bienes, desafectando a la población e incentivando la migración.

Cabe cuestionarse entonces, las características que tiene la actividad forestal en la región, para ello desde la Geografía se recurre al concepto de Territorio, con él se identifica que las acciones transformadoras del sentido de ocupación del espacio en el tiempo, involucran cambios en las perspectivas políticas y económicas de la región toda, producto del significado que la actividad forestal imprime a los espacios que -al desarticular el nexo espacial del social- altera el desarrollo de otras actividades en los mismos y, la creación de nuevos significados en el territorio, frenando el desarrollo.

El crecimiento de la actividad forestal plantea una relación que la vincula con el retorno de ingentes recursos económicos para el país, sin embargo, no estamos siendo más ricos en la *Región de Ñuble*, al contrario, los datos muestran mayor pobreza por el crecimiento de esta actividad. Es por ello que se hace necesaria su regulación por parte de la institucionalidad ambiental, gravarla con el pago de impuestos y, la restricción de la superficie ocupada por la seguridad nacional. Se necesita la plantación de bosque nativo para el combate a la sequía, la regulación climática y la disminución del riesgo de incendio, además del incremento de los recursos ecosistémicos para la región.

Los cambios requieren de la asociación público-privada de acuerdo con una política de modernización productiva en el sector, un cambio de mentalidad que permita el respeto a la propiedad privada y pública en las comunas, que incentive la diversidad, que evite la tala rasa, que apoye el cambio en el tipo de celulosa exportada e incentive la producción local de productos elaborados por medio de la asociación de pequeños, medianos y grandes productores. Una estrategia que considere no solo los precios del producto, sino los costos sociales de una actividad para la creación de nuevas tipologías de conservación y explotación del bosque en beneficio de la nación, la región y el territorio, algo que podríamos llamar desarrollo.

Referencias

- Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA). (2013). *Earth Data*. <https://urs.earthdata.nasa.gov/>
- Altamirano, A., Salas, C., Yaitul, V., Smith, C. y Ávila, A. (2013). Influencia de la heterogeneidad del paisaje en la ocurrencia de incendios forestales en Chile Central. *Revista de Geografía Norte Grande*, 170(55), 157-170. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022013000200011>
- Álvarez, C., Lara, A., Boisier, J. P. y Galleguillos, M. (2019). The Impacts of Native Forests and Forest Plantation on Water Supply in Chile. *Forests*, 10(6), 473. <https://www.mdpi.com/1999-4907/10/6/473>
- Andersson, K., Lawrence, D., Zavaleta, J. y Guariguata, M. R. (2016). More Trees, More Poverty? The Socioeconomic Effects of Tree Plantations in Chile, 2001-2011. *Environmental Management*, 57(1), 123-136.
- Andrade Salazar, J. A. (2013). Entre monopolios, monocultivos y violencia lineal. *Kavilando*. <http://kavilando.org/index.php/2013-10-13-19-52-10/territorio/5744-entre-monopolios-monocultivos-y-violencia-lineal>
- Aylwin, J. (2000). Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas. *Revista Perspectivas*, 3(2), 277-300. <https://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N2/02-J%20Aylwin.pdf>
- Aylwin, J., Yáñez, N. y Sánchez, R. (2016). *Pueblo Mapuche y recursos forestales en Chile: devastación y conservación en un contexto de globalización económica*. IWGIA.
- Bazán, M. (30 noviembre de 2020). El avance de la desertificación: las 22 mil hectáreas de bosque nativo que CONAF aprobó talar sin reforestar. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2020/11/30/el-avance-de-la-desertificacion-las-22-mil-hectareas-de-bosque-nativo-que-conaf-aprobo-talar-sin-reforestar/>
- Camus, P. (2014). De la panacea a la tragedia. Bosques, erosión y forestación en Chile. Siglos XIX y XX. *Revista de Historia Iberoamericana*, 7(2), 10-19. <https://ojs.uc.cl/index.php/hib/article/view/46883>
- Cardemil Winkler, M. (29 julio de 2021). *Industria Forestal en Chile*. Serie Minutas, (68-21). Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32419/1/N_68_21_Industria_Forestal_en_Chile.pdf
- Carrasco, N. y Salas, R. (2016). Inflexiones y dilemas ético - políticos del capitalismo en el Centro Sur de Chile: A propósito de la globalización forestal. *Izquierdas*, (27), 105-123. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492016000200005>
- Catalán Ovalle, G. y Valenzuela Van Treek, E. (2021). Extractivismo forestal, centralismo neoliberal y Pobreza Estructural del Itata (Chile). *Revista Territorios y Regionalismos (RTR)*, (5), 1-17. <https://doi.org/10.29393/rtr5-5EFG20005>
- Cordero Rivera, A. (2011). Cuando los árboles no dejan ver el bosque: efectos de los monocultivos forestales en la conservación de la biodiversidad. *Acta Biológica Colombiana*, 16(2), 247-268.
- Corporación Chilena de la Madera (CORMA). (2015). *Fuerza Laboral de la Industria Forestal Chilena 2015-2030. Diagnóstico y Recomendaciones*. Innovum Fundación Chile, Centro de Innovación en Capital Humano, Corporación Chilena de la Madera. <https://www.corma.cl/wp-content/uploads/2020/03/estudio-fuerza-laboral-de-la-industria-forestal-chilena-2015-2030.pdf>
- Corporación de Fomento a la Producción CORFO. (2022). *Chile y sus regiones en datos económicos. Informe Económico para la Descentralización. Unidad de Análisis Territorial*. Gerencia de redes y territorios. <https://wapp4.corfo.cl/archivos/WCSCONTI/IP/GRC/Chile%20y%20sus%20regiones%20en%20datos%20economicos%20Gerencia%20de%20Redes%20y%20Territorios%20CORFO%202022.pdf>
- Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2014). *Plantaciones y pobreza en las comunas forestales. Forestación y estilo de desarrollo*. Gerencia Forestal.

https://web.archive.org/web/20220901060802/https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1395859632PlantacionesyPobrezaenComunasForestales.pdf

- Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2015). *Catastro y Actualización de los Recursos Vegetacionales y Uso de la Tierra de la Región de Ñuble (XVI)*. Base Cartográfica. https://ide.minagri.gob.cl/geoweb/storage/DESCARGAS/CAPAS/PLANIFICACION_CATASTRAL/CATASTRO_CONAF/16.Region%20de%20niuble.rar
- Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2021). *Catastro de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile al año 2020*. Departamento de Monitoreo de Ecosistemas Forestales. https://sit.conaf.cl/varios/Catastros_Recursos_Vegetacionales_Nativos_de_Chile_Nov2021.pdf
- Errázuriz, A. M., Cereceda, P., González, J. I., González, M., Henríquez, M. y Rioseco, R. (1998). *Manual de geografía de Chile*. Andrés Bello.
- Fawaz Yissi, M. J. (2007). Globalización, reestructuración productiva y "nuevas" estrategias de los pequeños productores agrícolas de la *Región de Ñuble*, región del Bío-Bío, Chile. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 4(59), 11-35. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1214>
- Frêne, C. y Núñez, M. (2010). Hacia un nuevo modelo forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*, (47), 25-35. http://revista.bosquenativo.cl/volumenes/47/2_opinion.htm
- Getis, A., Aldstadt, J. y Getis, J. (2020). *Geographic Information Science and Systems* (4ta ed.). John Wiley & Sons.
- González, M. E., Sapiains, R., Gómez-González, S., Garreaud, R., Miranda, A., Galleguillos, M., Jacques, M., Pauchard, A., Hoyos, J., Cordero, L., Vásquez, F., Lara, A., Aldunce, P., Delgado, V., Arriagada, Ugarte, A. M., Sepúlveda, A., Farías, L., García, R., Rondanelli, R. J., Ponce, R., Vargas, F., Rojas, M., Boisier, J. P. C., Carrasco, Little, C., Osses, M., Zamorano, C., Díaz-Hormazábal, I., Ceballos, A., Guerra, E., Moncada, M., Castillo, I. (2020). *Incendios forestales en Chile: causas, impactos y resiliencia*. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. (CR)2, (ANID/FONDAP/15110009). <https://www.cr2.cl/incendios/>
- González, M., Lara, A., Urrutia, R. y Bosnich, J. (2011). Cambio climático y su impacto potencial en la ocurrencia de incendios forestales en la zona centro-sur de Chile (33° - 42° S). *Bosque (Valdivia)*, 32(3), 215-219. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002011000300002>
- González-Hidalgo, M. y Zografos, C. (2017). How sovereignty claims and "negative" emotions influence the process of subject-making: Evidence from a case of conflict over tree plantations from Southern Chile. *Geoforum*, (78), 61-73. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.11.012>
- Grosser Villar, G. (2021). Territorialidades en disputa en comunas forestales: extractivismo forestal, políticas públicas y hegemonía. *Revista LIDER*, 23(38), 40-63. <https://revistaliderchile.ulagos.cl/index.php/liderchile/article/view/328>
- Henríquez, L. (2013). Cinco décadas de transformaciones en La Araucanía Rural. *Polis*, (34). <http://journals.openedition.org/polis/8802>
- Hofflinger, A., Nahuelpan, H., Boso, À. y Millalen, P. (2021). Do Large-Scale Forestry Companies Generate Prosperity in Indigenous Communities? The Socioeconomic Impacts of Tree Plantations in Southern Chile. *Human Ecology*, 49, 619-630. <https://doi.org/10.1007/s10745-020-00204-x>
- Instituto Geográfico Militar [IGM]. (2008). *Mapas de Regiones de Chile*. Instituto Geográfico Militar de Chile. <https://www.igm.cl/?page=descargas-gratuitas-igm&menu=1>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (1970, 1982, 1992, 2002, 2017). Censos de Población y Vivienda. Santiago, Chile, INE.
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (1970). *Censo de población y vivienda*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (1982). *Censo de población y vivienda*. Instituto Nacional de Estadísticas.

- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (1992). *Censo de población y vivienda*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2002). *Censo de población y vivienda*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2017). *Censo de población y vivienda*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2018). Servicio de mapas del Censo 2017. <http://www.censo2017.cl/servicio-de-mapas/>
- Instituto Nacional Forestal [INFOR]. (2018). Anuario Forestal 2018. <https://bibliotecadigital.infor.cl/handle/20.500.12220/27307>
- Instituto Nacional Forestal [INFOR]. (2019). *Anuario Forestal 2019*. <https://wef.infor.cl/publicaciones/anuario/2021/Anuario2019.pdf>
- Instituto Nacional Forestal [INFOR]. (2020). *Anuario Forestal 2020*. <https://wef.infor.cl/publicaciones/anuario/2021/Anuario2020.pdf>
- Instituto Nacional Forestal [INFOR]. (2021). *Anuario Forestal 2021*. <https://wef.infor.cl/publicaciones/anuario/2021/Anuario2021.pdf>
- Instituto Nacional Forestal [INFOR]. (2022). *Anuario Forestal 2022*. <https://bibliotecadigital.infor.cl/handle/20.500.12220/32501>
- Klubock, T. (2014). *La Frontera. Forests and Ecological Conflict in Chile's Frontier Territory*. Duke University Press.
- Kukulis Montes, M. E. y Larraín Suckel, J. P. (2018). *Éxodo y permanencia rural en territorios forestados del secano: caso de la comuna de Paredones, Región del Libertador Bernardo O'Higgins, Chile (1975-2016)* [Ponencia]. VI Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos. Mendoza, Argentina.
- Lara, A. (17 de julio de 2021). Debate sobre plantaciones forestales: el agua nos divide, el fuego nos une. *Ciper Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2021/07/14/debate-sobre-plantaciones-forestales-el-agua-nos-divide-el-fuego-nos-une/>
- Mardones, M. (Coord.). (2001). *Geografía VIII región del Biobío* (vol. 30). Instituto Geográfico Militar.
- McWethy, D., Pauchard, A., Garcia, R., Holz, A., González, M., Veblen, T., Stahl, J. y Currey, B. (2018). Landscape drivers of recent fire activity (2001-2017 in south-central Chile. *PloS One*, 13(8). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201195>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDSF]. (2022). *Resultados pobreza multidimensional Casen 2022 (versión 20 octubre 2023)*. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>
- Ministerio de Obras Públicas [MOP]. (2004). *Diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad: Cuenca del río Itata*. CADE-IDEPE. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/Itata.pdf>
- Montalba-Navarro, R. y Carrasco, N. (2003). Modelo forestal chileno y conflicto indígena ¿ecologismo cultural mapuche? *Ecología política*, (26), 63-77. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1255882>
- Mora Motta, A. (2018). Plantaciones forestales en Chile: ¿hacia un modelo más sustentable? *Gestión y Ambiente*, 21(2), 100-116. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6831805>
- Nahuelpan, H., Martínez, E., Hofflinger, A. y Millalen P. (14 de julio de 2021). ¿Para qué se construyó la idea del narcoterrorismo en Wallmapu? *Ciper Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2021/07/14/para-que-se-construyo-la-idea-del-narcoterrorismo-en-wallmapu/>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2019). *Datos y cifras globales de productos forestales 2018*. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca7415es>
- Oyarzún, C., Nahuelhual, L. y Núñez, D. (2005). Los servicios ecosistémicos del bosque templado lluvioso: producción de agua y su valoración económica. *Ambiente y Desarrollo*, 20(3), 88-95. https://www.uvm.edu/~jfarley/UFSC/literatura/literatura%20em%20portugues/sa_bosque_producao_agua_valoracao_econ_chile.pdf
- Paquette, A. y Messier, C. (2010). The role of plantations in managing the world's forests in the Anthropocene. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 8(1), 27-34. <https://doi.org/10.1890/080116>
- Peña, E. y Valenzuela, L. (2004). Incremento de los Incendios Forestales en Bosques Naturales y Plantaciones Forestales en Chile. *Memorias del segundo simposio internacional sobre políticas, planificación y economía de los programas de protección contra incendios forestales: una visión global*. Departamento de Agricultura de EE. UU. <https://www.fs.usda.gov/research/treesearch/34438>
- Perfecto, I. y Vandermeer, J. (2010). The agroecological matrix as alternative to the land-sparing/agriculture intensification model. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(13), 5786-5791. <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.0905455107>
- Petticrew, M. y Roberts, H. (2006). *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide*. Blackwell Publishing.
- Pino, A. P. y Carrasco, N. G. (2019). Extractivismo forestal en la comuna de Arauco (Chile): internalización y formas de resistencia. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(1), 207-226. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73233>
- Romero, H. y Fuentes, C. (2007). Cambios territoriales y efectos producidos por la industria forestal sobre el anclaje de las comunidades locales en la Cuenca del Itata Chile Central. *Investigaciones Geográficas: Una Mirada Desde El Sur*, (39), 28-61. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2007.27761>
- Silvetti, F. y Cáceres, D. M. (2015). La expansión de monocultivos de exportación en Argentina y Costa Rica. Conflictos socioambientales y lucha campesina por la justicia ambiental. *Mundo Agrario*, 16(32), 1-28. <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n32a08>
- SUBDERE-UDEC. (2014). *Informe Final. Línea Base, Consideraciones Técnicas para Determinar Pertinencia de Creación de Nueva Región de Ñuble*. Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile. Universidad de Concepción. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/informe_final_nuble.pdf
- Torres, R., Azócar, G., Carrasco, N., Zambrano, M., Costa, T. y Bolin, B. (2016). Desarrollo forestal, escasez hídrica, y la protesta social mapuche por la justicia ambiental en Chile. *Ambiente & Sociedad*, 19(1), 121-143. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC150134R1V1912016>
- Wullschleger, S. D., Meinzer, F. C. y Vertessy, R. A. (1998). A review of whole-plant water use studies in tree. *Tree physiology*, 18(8-9), 499-512. <https://doi.org/10.1093/treephys/18.8-9.499>

Maldonado – Punta Del Este: dinámicas sociodemográficas en la urbanización turística

Maldonado – Punta Del Este: sociodemographic dynamics in tourist urbanization

Recibido: 02/04/2024 | Aceptado: 09/07/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.063>

Leonardo Daniel Altmann Macchio

Centro Universitario Región Este. Departamento Territorio, Ambiente y Paisaje
Universidad de la República Oriental del Uruguay
Uruguay

 <https://orcid.org/0000-0002-3595-0968>
laltmann@cure.edu.uy

Cómo citar: Altmann Macchio, L. D. (2024). Maldonado – Punta Del Este: dinámicas sociodemográficas en la urbanización turística. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 72-92. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: El artículo presenta un análisis cuantitativo y espacial de características sociodemográficas de la población residente permanente en Maldonado – Punta del Este (Uruguay), principal balneario del Río de la Plata, a partir de información censal, procurando discutir algunas de las dimensiones de la “urbanización turística” referida por Mullins (1991) respecto a ámbitos social y espacialmente diferenciados, pautados por el consumo turístico y no la producción industrial. De esta manera, se indaga en el singular dinamismo demográfico y de mercado de trabajo, y, por otra parte, dinámicas propias de segregación socio-territorial, que trascienden la estructura división socio-espacial entre áreas de predominancia de viviendas estacionales y el área predominante de población permanente y una incipiente mixtura de estas en el ciclo 1985- 2011. El análisis aporta a comprender la especificidad de Punta del Este como urbanización turística rioplatense y principal aglomerado intermedio uruguayo.

Palabras clave: urbanización, turismo, demografía, Punta del Este

Abstract: The article presents a quantitative and spatial analysis of the sociodemographic characteristics of the permanent resident population in Maldonado-Punta del Este (Uruguay), the main beach resort of the Río de la Plata, based on census information. It aims to discuss some of the dimensions of 'tourist urbanization' as referred to by Mullins (1991), concerning socially and spatially differentiated areas, characterized by tourist consumption rather than industrial production. In this way, it explores the unique demographic dynamism and labor market trends, as well as the dynamics of socio-territorial segregation, which transcend the socio-spatial division structure between areas dominated by seasonal housing and the area with a predominantly permanent population, as well as the emerging mixing of these during the 1985-2011 period. The analysis

contributes to understanding the specificity of Punta del Este as a tourist urbanization on the Río de la Plata and as the main intermediate agglomeration in Uruguay.

Keywords: urbanization, tourism, demography

Introducción

El aglomerado urbano Maldonado – Punta del Este, principal balneario del Río de la Plata, y sostenido por un público regional de elite (Trochón, 2017) contaba en 2011 con 110.000 habitantes (último censo nacional con datos disponibles)²² y es el ámbito más poblado del Uruguay, fuera del Área Metropolitana de Montevideo, pudiendo considerarse el mayor de los aglomerados intermedios del país (Altmann Macchio, *Expansión urbana en un territorio turístico: Maldonado – Punta del Este (1985- 2015)*, 2021). Crecientemente expandido hacia balnearios y fraccionamientos próximos, su desarrollo arroja una incidencia creciente en el sistema urbano uruguayo: mientras la población del país creció apenas 30 % desde 1963, Maldonado – Punta del Este la multiplicó por ocho.

El trabajo tiene como objetivo analizar ciertas dinámicas sociodemográficas de los pobladores permanentes de Maldonado – Punta del Este en el período 1985-2011. Este lapso se inicia con el fin de la dictadura uruguaya (1973-1985) y año en que se realiza un censo de población. De esta forma, se constituye en la etapa democrática del ciclo de apertura de la economía uruguaya promovido desde 1974 por gobierno cívico-militar, y en el cual este espacio se posicionó como el principal aglomerado intermedio uruguayo (Martínez y Altmann, 2016). El período de estudio llega hasta el último dato censal disponible al momento de la escritura de este artículo.

Debe destacarse que Punta del Este, desde su origen a fines del siglo XIX, denota una vocación turística estival de sol y playa, asociada a un público rioplatense de elite. El análisis efectuado se estructura a través de las dimensiones demográfica y de mercado de trabajo como características de la *urbanización turística* (Mullins, 1991).

Marco teórico: urbanización turística e indicadores sociodemográficos

En el convergente camino entre turismo, apertura económica y urbanización, la *urbanización turística* (Mullins, 1991) constituyó una conceptualización inicial que abordó al turismo litoral como espacio de consumo en el marco del *post-fordismo* surgido a inicios de los 70. Una de las referencias conceptuales para

²² Los datos del censo nacional de población vivienda y hogares de 2023 desagregados por departamento o localidades, estarán disponibles en el correr de 2024. De todas formas, en las últimas cuatro décadas Maldonado – Punta del Este ha crecido su población a un promedio de 2 % anual. Sumado al incremento de población permanente post-pandemia que se ha dado en el balneario, podría estimarse su población actual en unos 135.000 habitantes, dentro de un escenario estable de población a nivel nacional. Ninguno de los otros aglomerados intermedios podrá superarlo en población y aumentará su diferencia con el resto del conjunto.

esta discusión era que el consumo de servicios que proporcionan placer se incrementaba crecientemente en el consumo masivo. Y que estos servicios, se consumían junto con los bienes manufacturados. Mullins asoció la “urbanización turística” a los fenómenos de expresión espacial de los nuevos arreglos económicos y regulatorios *post-fordistas*: el consumo como parte de un capital simbólico constitutivo de procesos de diferenciación social, la flexibilidad regulatoria o la apertura económica. Una urbanización estructurada por el consumo y no por la producción, como la vinculada a la ciudad industrial. Si bien observó que la noción de *ciudad posmoderna* tenía carencias metodológicas para su observación y análisis, la “urbanización turística” fue observada como parte de este fenómeno *posmoderno* de consumo, y nuevas pautas culturales de consumo referidas a la distinción y exclusividad, que también asoció a *complejos de consumo* como centros de espectáculos ubicados en zonas centrales de las ciudades y otros consumos segmentados socialmente.

Al llevar a una base empírica que tomó por objeto dos ciudades australianas vinculadas al turismo de sol y playa (Gold Coast y Sunshine Coast), Mullins encontró como varios aspectos comunes como el rápido crecimiento de población y fuerza de trabajo; y un sistema de producción flexible consecuencia del *post-fordismo*. Ello daba lugar a una urbanización social y espacialmente diferente dentro de los ámbitos nacionales. A su vez, el estado, a través de incentivos y flexibilización y un talante empresarialista de la gestión urbana, propiciaba el posicionamiento dentro la competencia de los territorios por recibir inversiones en hotelería, desarrollos inmobiliarios o infraestructuras de entretenimiento.

Para Mullins la *urbanización turística* se caracteriza por siete componentes. En primer lugar, ser espacialmente diferente porque es socialmente diferente. También, simbólicamente distintiva, con los símbolos urbanos actuando como señuelos para los turistas. Por otra parte, se apreciaba un rápido crecimiento de la población y la fuerza laboral, según la experiencia de los Estados Unidos, así como un sistema flexible de producción (*posfordista*) e intervención estatal de estilo *impulsor*. Finalmente, el consumo de placer tanto masivo como personalizado y una población residente socialmente distintiva, porque esta urbanización es socialmente diferente.

La discusión y apropiación de la *urbanización turística* desde distintos contextos (Gladstone, 1998; Mascarenhas, 2004; Körössy, Cordeiro y Simões, 2014; Beier, Clavé y Vigier, 2021) da cuenta de que una *ciudad turística* no funciona como categoría excluyente, existiendo variantes sobre el modo en que el turismo asume su papel de principal estructurador económico de ciertos ámbitos territoriales. Así como existen diferentes perfiles turísticos y dinámicas temporales y escalares, signadas por la novedad y la competitividad territorial.

Esto se vincula a otro aporte clave de Mullins: concebir la industria turística como una *amalgama socio-productiva*, un tejido de actores vinculados a la creación, transformación y valorización diferencial de diferentes espacios. Esta se conforma independientemente de si la llegada del turismo es a espacialidades precapitalistas (sitios arqueológicos o ciudades históricas) o vinculados a la lógica de producción industrial (puertos, áreas urbanas centrales, centros fabriles) (Paiva, 2013; Hiernaux, 1996). Estas cualidades espaciales previas en varias ocasiones son resignificadas *turistizando* lugares, lo cual ha vinculado al turismo a los estudios sobre la gentrificación (Cocola- Gant, 2019) retomando postulados sobre su rol en tanto estrategias de colonización, desplazamiento de población y sustitución de actores en el desarrollo local (Gaviria, 1974).

En el caso de los destinos litorales, como los estudiados por Mullins, la presencia del denominado “turismo residencial” (Jurdao, 1992; Mazon y Aledo, 2005) ha estructurado un dinámico mercado inmobiliario y financiero particularmente desde la década de 1970, cuando el agotamiento del desarrollo fordista, dio lugar a un desplazamiento del capital desde la industria a lo inmobiliario en busca de mayores expectativas de renta y valorización (Harvey, 2011).

Gladstone (1998), al discutir a Mullins desde similares estudios cuantitativos en las dimensiones demográficas y mercado de trabajo, observa la especificidad estadounidense a través de dos formas diferentes de la ciudad turística: la ciudades de ocio de sol, playa, vacaciones y publico de jubilados; y las metrópolis turísticas con un entramado más denso de atracciones (que incluye entretenimiento y el juego como en Las Vegas, Atlantic City u Orlando o los centros de esquí como Reno) y otro perfil socio-económico (menos jubilados, más cuentapropistas). Su trabajo plantea la necesaria indagación en las características de los actores vinculados a atracciones turísticas y las fuentes del empleo relacionadas.

(Körössy, Cordeiro y Simões, 2014) en el caso de Portimão (uno de los principales destino turísticos de sol y playa de la Región Algarve en Portugal) destaca la dimensión temporal, al considerar que la urbanización ocurre de forma progresiva y continuada, más allá de la conformación material de una base de amenidades, infraestructura, actividades y transformación de entornos naturales para cristalizar el flujo turístico: “Se percibe que la ciudad con función turística está frecuentemente renovando su infraestructura y su imagen. Es flexible y busca cambiar para mantenerse competitiva en el mercado turístico” (Körössy, Cordeiro y Simões, 2014, p. 185). También destacan que grandes metrópolis globales como Londres y París, que reciben miles de turistas y perfilan parte de su actividad económica en el turismo receptivo, no podrían ser consideradas como ciudades turísticas según Mullins.

Mascarenhas (2004) al observar cualitativamente, a nivel espacial, social y regulatorio, las transformaciones de la región metropolitana de Río de Janeiro, plantea un diálogo de la “urbanización turística” con las miradas estructuralistas y críticas, infiltrando a la caracterización del territorio turístico de la noción de Producción del Espacio (Lefebvre, 2013) y las particularidades de la urbanización del tercer mundo, de Milton Santos (1979), la segregación espacial, la acumulación por desposesión capitalista. Por ello, los espacios de la exclusividad y el ocio se presentan dentro de una “extraterritorialidad” que con sus afectaciones de degradación ambiental y fragmentación social puede estar generando ciudades “indeseables” como las de la revolución industrial.

Beier, Clavé y Vigier (2021) retoman el marco de Mullins, con un análisis multivariado generando *clusters* con información socioeconómica y territorial referida a la ocupación costera, en el caso de los municipios litorales de la Provincia de Buenos Aires, analizando sus dinámicas recientes. Así, la valoración del dinamismo demográfico, lo funcional económico y la ocupación del suelo, permiten conformar grupos de ciudades que se mantienen sin ser turísticas, otras que presentan intenso crecimiento urbano, ciudades de servicio, ciudades con intensidad turística estable, ciudades con más intensidad de crecimiento turístico, ciudades turísticas con más intensidad de crecimiento urbano.

Complementariamente, González Reverté (2008, p. 82) plantea que, además de los factores sociales, económicos, simbólicos y de gestión urbana planteados por Mullins, debe considerarse que “la expansión del turismo residencial y la especialización inmobiliaria, dan un modelo específico al proceso de urbanización”. Esta faceta, esencial para comprender el fenómeno del litoral turístico español, se vincula al caso de la costa uruguaya. También en las relaciones entre dinámica residencial y turística, y sus procesos combinados de presión sobre entornos naturales por la urbanización. Al tiempo que la producción de segundas residencias impacta en renovadas lógicas migratorias, como puede apreciarse desde fines del siglo XX, con motivos más variados con los vinculados a fuerza de trabajo que mencionaba Mullins: emprendedores, retornados, jubilados o segunda residencia (Williams y Hall, 2000), generando nuevas lecturas sobre la transformación de los destinos turísticos maduros, complementarias al ciclo de vida de los productos turísticos de Butler (1980) expresada un decaimiento fruto de falta de adaptabilidad en oferta turística e innovación territorial.

En resumen, la *urbanización turística* de Mullins explicitó los vínculos pluriescales del desarrollo turístico con la globalización, los intercambios de personas, bienes y servicios, y la creciente interconexión entre diferentes geografías en las últimas décadas del siglo XX (Urry, 1995; Buades, 2014; Britton, 1992).

A su vez, este concepto permite apoyar la caracterización social de las aglomeraciones urbanas estructuradas por el turismo, mediante una serie de indicadores socioeconómicos. Complementariamente habilita un singular diálogo con las variantes de conformación de los espacios turísticos (Gladstone, 1998) y con la transformación social vinculada a la evolución de los destinos maduros y renovadas lógicas migratorias que trascienden el factor de atracción por la dinámica laboral de industria y servicios (González Reverté, 2008; Williams y Hall, 2000).

Metodología

El análisis se posicionó desde una descripción cuantitativa y geoespacial de la evolución de la población y sus condiciones de vida en Maldonado – Punta del Este entre 1985 y 2011 a partir de datos censales. Los indicadores fueron analizados a nivel general del aglomerado urbano, considerando dos escalas de desagregación de las unidades geoestadísticas de las cartografías censales: localidades censales (ciudades o fraccionamientos) y segmentos censales. Esta última es la máxima desagregación posible de la información censal, y consiste en un conjunto continuo de alrededor de diez manzanas en áreas urbanas consolidadas. El procesamiento de información se realizó mediante sistemas de información geográfica.

Sobre las dimensiones de análisis, se consideraron las planteadas por Mullins (1991) que vinculan la noción de urbanización turística como socialmente diferenciada, con otras facetas de condiciones de vida y bienestar de la población a nivel de hogares y viviendas (Haupt y Kane, 2003) calculados a partir de los datos de los censos de población de 1985 y 2011.

A partir de este planteo, se presentan dos grupos de indicadores para el aglomerado Maldonado – Punta del Este en el período 1985-2011. Los valores del área Maldonado – Punta del Este son considerados respecto a otros ámbitos urbanos del país: a nivel nacional, la capital (Montevideo) y el promedio de las otras ciudades intermedias uruguayas mayores a 50.000 habitantes en 2011 (Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Melo).

Los parámetros asociados al planteo de Mullins sobre las características sociales distintivas de la urbanización turística fueron los siguientes:

- a) Evolución de la cantidad de población, vivienda y hogares.
- b) Migración por lugar de nacimiento. Se considera la tasa de migrantes nacidos fuera del aglomerado. Esta lectura general se complementa con otra, interna del aglomerado, desde los jefes de hogar nacidos en otra localidad.

- c) Actividad laboral. Se plantean dos indicadores: evolución de la población económicamente activa (como sinónimo de fuerza de trabajo, según Mullins) y tasa de actividad (población económicamente activa sobre población en edad de trabajar) que evidencia el dinamismo del mercado de trabajo.
- d) Ramas de actividad económica principales. Complementariamente al indicador anterior, y siguiendo a Mullins respecto a que la urbanización turística supone el desarrollo de un mercado de trabajo desindustrializado y con protagonismo de la construcción y los servicios, se aborda la incidencia de las principales ramas de actividad en el trabajo principal de los ocupados²³.
- e) Categoría de la actividad laboral del empleo principal. Para Mullins, este indicador permite un acercamiento a cierta indagación sobre las clases sociales. Así, considera que en la urbanización turística existe mayor incidencia de autónomos: pequeños comerciantes, patrones y trabajadores o ayudantes no remunerados.

El otro grupo de indicadores consideró aspectos de condiciones de vida y bienestar de la población permanente. Allí se optó presentar las carencias habitacionales con un indicador de síntesis (necesidad básica insatisfecha, *vivienda decorosa*) para referir a las condiciones de la vivienda, y otro de nivel educativo del jefe de hogar, a modo de *proxy* de nivel socioeconómico.

- f) La necesidad básica insatisfecha denominada *vivienda decorosa* se consideró acuerdo con su definición en el análisis del censo 2011 (Calvo, 2013). Esta tomó los siguientes umbrales y dimensiones: el hogar particular se considerará tiene esta necesidad básica insatisfecha si presenta una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores: materialidad (paredes exteriores de materiales de desecho o piso de tierra), espacio habitable (hacinamiento, más de dos personas por habitación) o falta espacio apropiado para cocinar con pileta y canilla.
- g) Años de educación del jefe de hogar. Varias investigaciones sociales han demostrado que el rendimiento de la población en el sistema de educación formal se vincula directamente con el entorno socioeconómico. Manteniendo el razonamiento del indicador anterior de migración sobre que la posición del jefe del hogar supone un primer acercamiento a la caracterización del hogar en su conjunto: “La

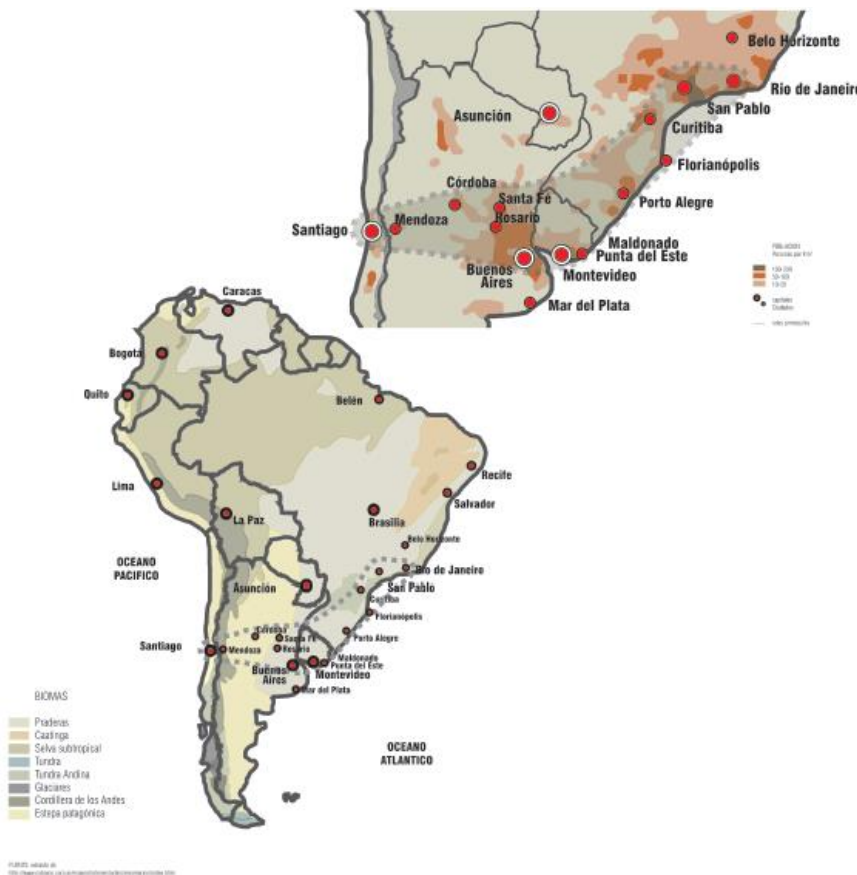
²³ Si bien para 1985 se utiliza el dato censal de rama de actividad, las bases del censo 2011 muestran un significativo número de casos donde no es posible codificar por carencias en el dato captado. Para tener valores de referencia comparables, se optó por una estimación con base en la Encuesta Continua de Hogares del año 2012.

distribución de los jefes de hogar puede entonces ser entendida como una distribución de los hogares mismos en los grupos sociales fundamentales, mediados estos en su conjunto, por la posición social del jefe” (Maceira, 2015, p. 6)²⁴.

Objeto de estudio: agrupamiento de localidades censales como equivalencia de continuidad en mancha urbana

El aglomerado urbano Maldonado-Punta del Este está situado en la costa sur uruguaya, donde el Río de la Plata desemboca en el Océano Atlántico (Figura N° 1).

Figura N.° 1. Inserción de Maldonado y Punta del Este en Sudamérica y la región del Río de la Plata



Fuente: Extraído de ITU (2008, p. 33).

Su ubicación en el Río de la Plata es estratégica, distante a unos 300 kilómetros al este de Buenos Aires (con posibilidad de cruce fluvial de menos de 50 kilómetros hacia territorio uruguayo por Colonia del Sacramento) y 120 kilómetros al este de Montevideo (Figura N.° 2, arriba). La mancha urbana del aglomerado se compone de veinticuatro localidades censales, agrupadas con los criterios de contigüidad y proximidad, de manera de definir una continuidad

²⁴ Debe recalcarce que varios segmentos censales reportan pocos hogares en los microdatos por la baja cantidad de viviendas y el alto porcentaje de ellas de uso estacional, en particular en 1985.

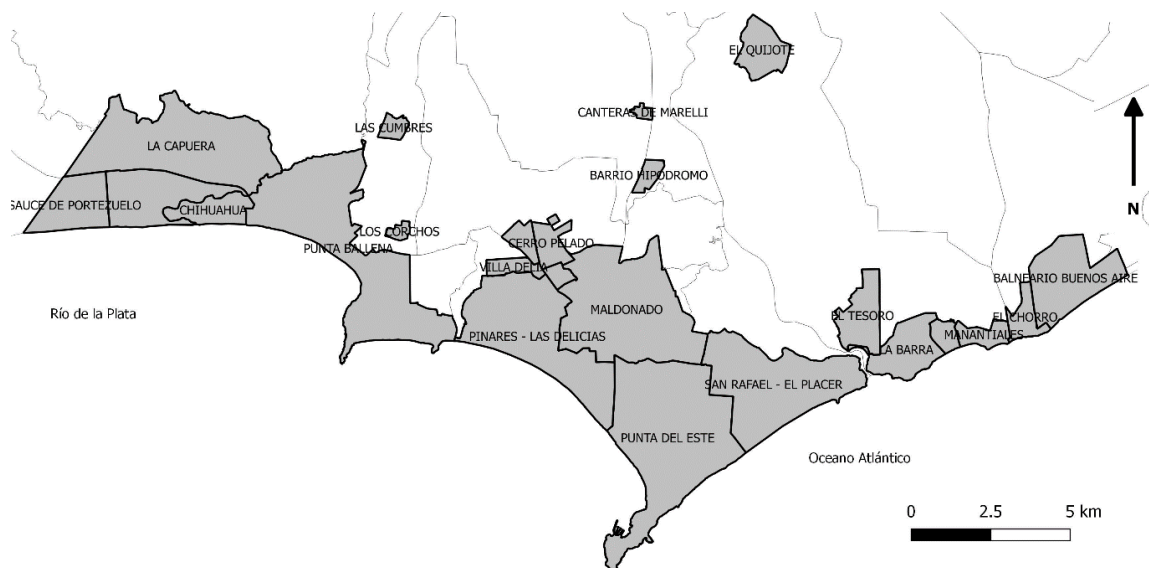
de áreas edificadas o *mancha urbana* que denota un ámbito territorial único desde la ocupación urbana del suelo y su normativa de ordenamiento territorial (suelo urbano o suburbano) (Figura N.º 2, abajo y Figura N.º 3).

Figura N.º 2: Maldonado – Punta del Este en el contexto rioplatense



Fuente: Extraído de Altmann Macchio (2021, p. 31).

Esta delimitación es funcional a este estudio y no se corresponde con otras subdivisiones de tipo político-administrativo o de gestión. Se retoman criterios utilizados en otros análisis de expansión urbana en aglomerados intermedios uruguayos (Martínez y Altmann, 2020; Altmann Macchio, 2021). Las localidades censales responden a diversos criterios administrativos (fundamentalmente catastrales y de zonificación urbana). En el caso del Aglomerado Maldonado – Punta del Este, su distribución territorial está señalada en la Figura 3 y su comportamiento poblacional expresado en la Tabla N.º 1.

Figura N.º 3. Localidades censales del Aglomerado Maldonado – Punta del Este (Censo 2011)

Fuente: Elaboración propia según cartografía INE.

Tabla N.º 1. Localidades censales integrantes del Aglomerado Maldonado – Punta del Este y su población en los censos 1985 y 2011

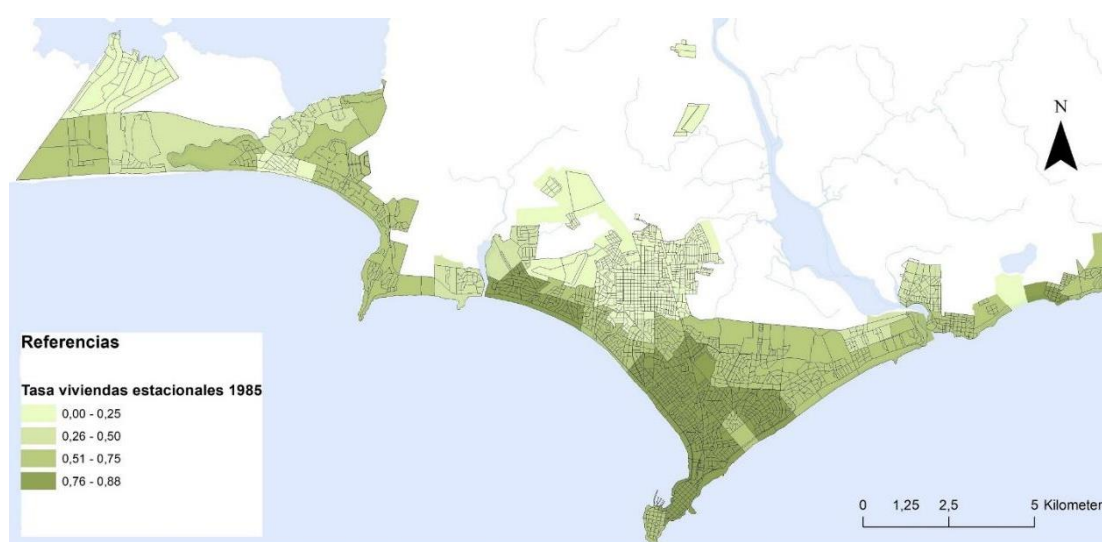
Localidad censal	Población 1985	Población 2011
Maldonado	33.535	62.590
Pinares - Las Delicias	4.646	9.819
Punta Del Este	6.724	9.277
Cerro Pelado	130	8.177
San Rafael - El Placer	491	3.146
La Capuera	25	2.838
Barrio Hipódromo	369	1.973
Villa Delia	365	1.703
La Sonrisa	(*)	1.562
Balneario Buenos Aires	26	1.551
El Tesoro	300	1.396
Barrio Los Aromos	145	956
Punta Ballena	499	750
El Chorro	93	392
La Barra	281	339
Ocean Park	16	234
Canteras De Marelli	154	200
Manantiales	132	149
Sauce De Portezuelo	19	128
Chihuahua	0	37
Los Corchos	(*)	24
Las Cumbres	(*)	14
El Quijote	(*)	10
Laguna Blanca	(*)	4
TOTAL	47.950	107.269

(*) En 1985 no configura localidad censal y era considerado suelo rural.

Fuente: Elaboración propia según cartografía INE.

Una de las particularidades de este aglomerado urbano refiere a la ocupación estacional de sectores del *stock* habitacional como elemento estructural de las ciudades volcadas al turismo residencial de temporada. Siguiendo la conceptualización planteada en los lineamientos para el plan director de Maldonado – Punta del Este generado por la Intendencia Departamental (Intendencia Municipal de Maldonado, 1991) y a partir del índice de estacionalidad (cantidad de viviendas declaradas de uso de temporada sobre el total de viviendas, por segmento censal) (Instituto De Teoría De La Arquitectura Y Urbanismo –ITU–, 2008) una forma de observar este proceso en el territorio es a través de una tasa definida como el cociente entre viviendas con ocupación estacional y el total de viviendas por ámbitos geográficos (Figura N.º 4).

Figura N.º 4: Tasa de viviendas estacionales por segmento censal (1985) Aglomerado Maldonado – Punta del Este



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

La existencia de escasos ámbitos territoriales de valores intermedios en lo referente a la tasa de estacionalidad de las viviendas en el aglomerado Maldonado – Punta del Este, muestra un fuerte contraste entre la predominancia de ocupación estacional (viviendas de temporada) frente a los sectores de población permanente. Este fenómeno es apreciable en 1985 y 2011. En efecto, Punta del Este es un balneario de residencias, donde el sector extra hotelero estructura la base física de su turismo, tanto en viviendas de segunda residencia como en alquiler. Los ámbitos donde más de la mitad de las viviendas son de uso estacional, corresponden a la península de Punta del Este y los sectores de Barrio Jardín (localidades censales de San Rafael y Pinares), donde se llega hasta un 75 % y los ámbitos de población de todo el año. Es contundente esta dualidad con la ciudad permanente mediterránea, estructurada por la ciudad de Maldonado y sus periferias donde menos del 25 % de las viviendas son estacionales (Figura N.º 4).

El censo de 2011 mostró un panorama similar en la distribución de los espacios de uso predominantemente estacional. A nivel general del aglomerado, las viviendas estacionales bajaron a de 50 % a 40 % (Tabla N.º 2).

Tabla N.º 2: Cantidad de viviendas estacionales y porcentaje, sobre el total del Aglomerado Maldonado – Punta del Este. Censos 1985 y 2011

Maldonado – Punta del Este		1985	2011
	Cantidad viviendas totales	35.668	74.015
	Cantidad viviendas estacionales	17.893	29.977
	Porcentaje viviendas estacionales	50,2 %	40,5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos INE.

Análisis de datos censales (1985-2011)

Se desagregan en este caso los dos grupos de indicadores propuestos:

Indicadores socioeconómicos para la urbanización turística según Mullins (1991) ***Dinámica poblacional, viviendas y hogares***

El aglomerado funciona a un ritmo aceleradísimo para el contexto demográfico nacional. En poco más de un cuarto de siglo ha duplicado su población, vivienda y hogares, ante un escenario poblacional estable a nivel nacional y de la capital, y de un dinamismo moderado de los principales aglomerados intermedios. Este proceso de rápido crecimiento se acopla a lo reseñado por Mullins (Tabla N.º 3).

Tabla N.º 3. Evolución de la cantidad de población, vivienda y hogares (censos 1985, 1996, 2004 y 2011) para el Aglomerado Maldonado – Punta del Este en referencia a valores nacionales, capital nacional y los otros cinco aglomerados intermedios mayores

		1985	1996	2004	2011	Porcentaje de crecimiento 1985-2011
Maldonado – Punta del Este	Población	47.950	74.060	85.910	107.259	123,7 %
	Vivienda	35.668	48.609	59.159	74.015	107,5 %
	Hogares	14.957	23.742	28.949	38.906	160,1 %
Uruguay	Población	2.954.713	3.163.763	3.241.003	3.286.314	11,2 %
	Vivienda	988.525	1.126.502	1.279.741	1.389.740	40,6 %
	Hogares	862.962	975.056	1.065.677	1.116.292	29,4 %
Montevideo	Población	1.251.511	1.303.182	1.269.552	1.304.687	4,2 %
	Vivienda	402.810	441.809	481.613	516.433	28,2 %
	Hogares	381.487	413.998	441.571	484.540	27,0 %
Sumatoria de Ciudades medias mayores a 50.000 habitantes (Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Melo)	Población	304.273	345.320	361.399	383.550	26,1 %
	Vivienda	86.108	104.772	120.560	137.226	59,4 %
	Hogares	82.640	97.951	111.168	125.579	52,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Migración interna

Respecto a las migraciones que impulsan el crecimiento poblacional y más aún ante un estable escenario demográfico nacional, Maldonado – Punta del Este ha aumentado la proporción de pobladores nacidos fuera del aglomerado, proceso que se revirtió a nivel nacional y en Montevideo entre 1985 y 2011 y que muestra un leve crecimiento en los aglomerados intermedios mayores. En todo caso, Maldonado – Punta del Este sostiene un crecimiento en la incidencia de los migrantes expresado en que las dos terceras partes de los habitantes del aglomerado no han nacido allí, duplicando al valor del nivel nacional y de los aglomerados intermedios mayores (Tabla N.º 4).

Tabla N.º 5 Variación de la población económicamente activa y tasa de actividad (1985, 2011)

Ámbito geográfico	1985		2011		Incremento 1985-2011	
	Población Económicamente Activa (PEA)	Tasa de actividad	PEA	Tasa de actividad	PEA	Tasa de actividad
Uruguay	1.141.578	51,5 %	1.574.353	60,0 %	37,9 %	16,4 %
Montevideo	509.538	52,3 %	643.035	60,3 %	26,2 %	15,3 %
Ciudades medias mayores a 50.000 habitantes	127.636	49,1 %	234.075	60,0 %	83,4 %	22,0%
Maldonado – Punta del Este	20.790	58,3 %	56.059	66,6 %	169,6 %	14,2 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Ramas de actividad laboral

Para el caso de las ramas de actividad, el aglomerado ya destacaba en 1985 por una bajísima incidencia de la industria manufacturera y el sector primario. Así como un notable porcentaje de trabajadores de la construcción, que más que duplicaban el nivel nacional (Tabla N.º 6).

Tabla N.° 6 Ramas de actividad para primer empleo de población ocupada (1985-2012)²⁵

	Uruguay		Montevideo		Maldonado – Punta del Este		Ciudades intermedias mayores a 50.000 habitantes	
	1985	2011	1985	2011	1985	2011	1985	2011
Sector primario	15,3 %	8,5 %	1,0 %	0,9 %	1,3 %	0,7 %	8,1 %	9,7 %
Industria Manufacturera	19,4 %	11,9 %	23,9 %	11,6 %	9,3 %	5,4 %	17,3 %	11,5 %
Electricidad, agua, gas	1,6 %	1,3 %	1,7 %	1,3 %	2,1 %	1,3 %	1,5 %	1,1 %
Construcción	5,4 %	7,8 %	4,3 %	5,6 %	19,2 %	16,8 %	7,3 %	8,0 %
Servicios, comercio, transporte, otros	57,1 %	70,4 %	67,6 %	80,3 %	68,0 %	75,6 %	65,7 %	69,5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Categoría de la ocupación

Para Mullins (1991) el comportamiento de esta dimensión es relevante desde el posible destaque de mayor concentración de pequeños capitalistas y pequeña burguesía, a través de la incidencia de patrones y cuentapropistas. En el caso uruguayo, el acento de Maldonado – Punta del Este, la actividad laboral aparece dada por el fuerte componente asalariado, incluso mayor a las tendencias nacionales; aunque dándose una menor incidencia del empleo público y mayor del asalariado privado. La tercerización del mercado de trabajo aparece asociada más a la rama de actividad que a la categoría de la ocupación en que se observa la persistencia del vínculo de asalariado (Tabla N.° 7).

Tabla N.° 7 Categorías de actividad para primer empleo de población ocupada (1985-2011)²⁶

	Uruguay		Maldonado Punta del Este		Montevideo		Ciudades medias mayores a 50.000 habitantes	
	1985	2011	1985	2011	1985	2011	1985	2011
Patrón con empleados	5,5 %	5,2 %	6,4 %	3,2 %	5,9 %	4,2 %	5,1 %	4,3 %
Trabajador por cuenta propia	17,6 %	21,6 %	18,5 %	19,9 %	14,4 %	18,4 %	19,4 %	19,5 %
Empleado publico	22,7 %	14,4 %	18,7 %	10,0 %	25,2 %	15,5 %	24,6 %	15,7 %
Empleado privado	50,4 %	57,2 %	54,5 %	66,5 %	51,7 %	60,5 %	47,7 %	59,1 %
Trabajador familiar no remunerado	1,9 %	1,3 %	1,0 %	0,2 %	0,5 %	1,0 %	1,3 %	1,1 %

²⁵ Los datos de 2011 provienen de estimaciones de la Encuesta Continua de Hogares, como fue mencionado en apartado metodológico.

²⁶ Datos 2011 provienen de estimaciones de la Encuesta Continua de Hogares, como fue mencionado en apartado metodológico.

Miembro de una cooperativa	0,4 %	0,2 %	,1 %	0,1 %	0,5 %	0,2 %	,3 %	0,2 %
Otro	0,2 %	0,1 %	,0 %	0,1 %	0,3 %	0,2 %	,2 %	0,0 %
Sin dato	1,3 %	0,00 %	,7 %	0,0 %	1,5 %	0,0 %	1,4 %	0,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Indicadores de bienestar

Necesidad básica insatisfecha de vivienda decorosa

El indicador de vivienda decorosa que da cuenta de las problemáticas de habitabilidad de las viviendas, y ha tenido un descenso notorio en el país y el aglomerado en el período de estudio. En 1985 casi la cuarta parte de los hogares del aglomerado tenía deficiencias materiales en la vivienda, hacinamiento o falta de lugar para cocinar con pileta y canilla. Esto disminuyó en más de la mitad en 2011, en tanto Uruguay –en su conjunto– lo redujo casi dos tercios (Tabla N.º 8).

Tabla N.º 8: Indicador NBI vivienda decorosa según Calvo (2013) para censos 1985 y 2011

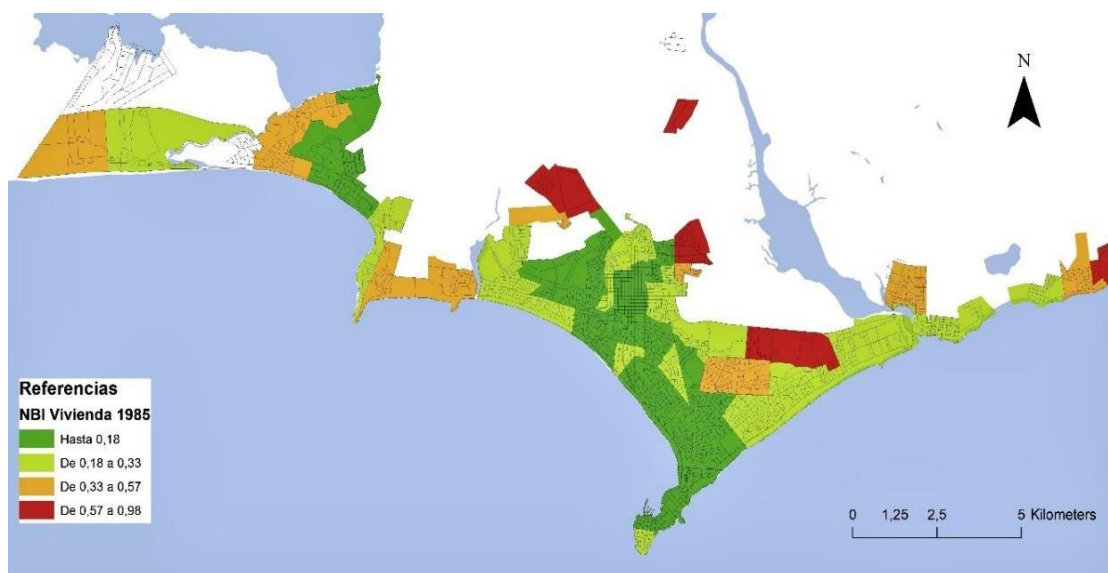
	NBI vivienda decorosa 1985	NBI vivienda decorosa 2011
Uruguay	28,52 %	10,0 %
Aglomerado Maldonado – Punta del Este	24,29 %	12,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE 1985 y 2011.

La distribución espacial de los hogares con NBI vivienda decorosa, evidenció los procesos de expansión urbana y conformación de nuevos barrios en el aglomerado²⁷. En 1985 los segmentos censales de Maldonado nuevo (en conformación y con asentamiento irregular, el segmento de El Placer que incluía al Barrio Kennedy -histórico asentamiento irregular de la zona) y los segmentos en ámbitos semi rurales de Cerro Pelado y la Villa hípica (también en conformación) tenían la mayor concentración de hogares con privaciones (más de 57 % de hogares en esta situación). En el área central de Maldonado, península y barrio jardín, los niveles eran claramente menores (Figura N.º 6).

Figura N.º 6: NBI vivienda decorosa según Calvo (2013) por segmento censal. Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985)

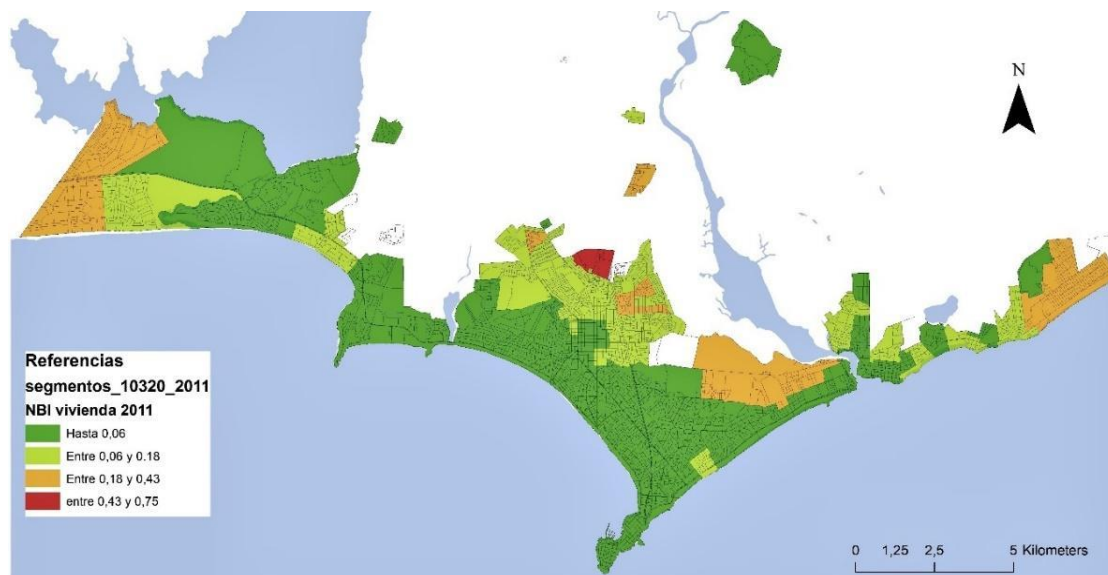
²⁷ De acuerdo con objetivo del NBI de encontrar la concentración física de las situaciones de precariedad social y urbana, para este caso, manejamos la presentación de mapas con gradientes de colores que muestran intervalos definidos para cada caso a través de “cortes naturales”, es decir en grupos que se comportan de manera vocacionalmente homogénea o con poca diferencia de sus valores entre los integrantes del mismo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

En 2011 el aglomerado presentó una notoria mejoría en todos sus sectores. Los mayores valores de NBI vivienda decorosa se concentraron en el segmento censal que incluyó al asentamiento Los Eucaliptus, surgido en la época del censo y donde más del 75 % de los hogares tenía insatisfecha la necesidad básica de vivienda decorosa. La Capuera, el Barrio Kennedy, algunos sectores al sur de Maldonado Nuevo y los procesos de ocupación al norte de Balneario Buenos Aires, aportaron al protagonismo de los segmentos censales que los incluyeron y donde casi 45 % de los hogares tiene esta NBI (Figura N.º 7).

Figura N.º 7: NBI vivienda decorosa según Calvo (2013) por segmento censal Aglomerado Maldonado - Punta del Este (2011)



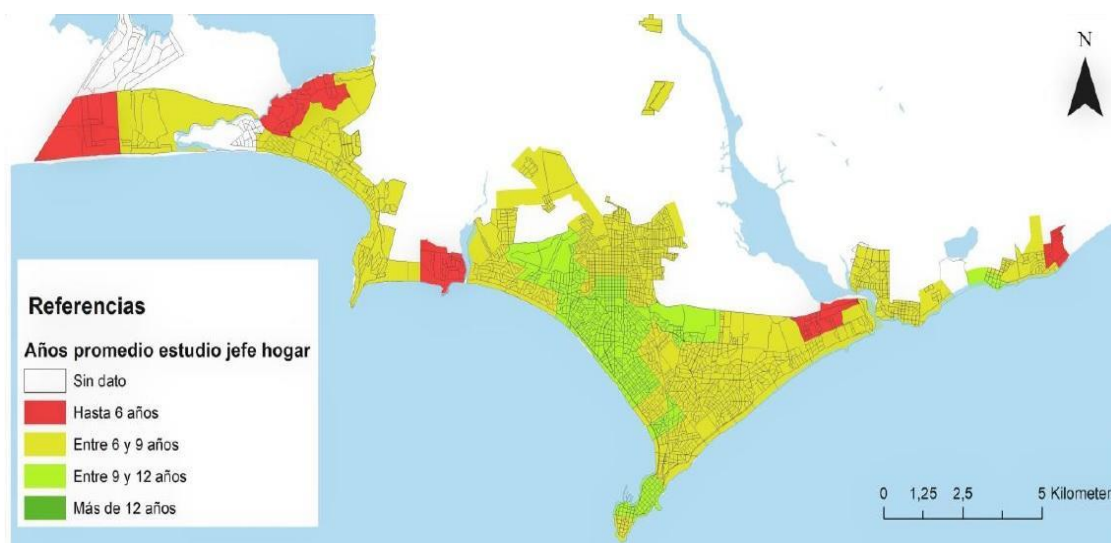
Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Proxy nivel socioeconómico: años de educación formal del jefe de hogar

En este caso, también hubo una mejoría a nivel del aglomerado, pasando de 7,7 a 9,2 años promedio de escolarización formal.

Respecto a la distribución espacial, en 2011, el segmento censal que reporta 6 años de promedio incluye escasos registros. Los años de cursado que alcanzaron los jefes de hogar se vinculan a aspectos como estructura por edad de la población y en el caso uruguayo la disponibilidad de centros de nivel superior, para los originarios de Maldonado y migrantes de la región este del país²⁸ En la evolución entre 1985 a 2011 (Figuras N.º 8 y N.º 9) se plantea creciente concentración espacial de hogares con jefes de hogar que podemos inferir de más alto nivel socioeconómico, en la costa y en particular en Pinares y Barrio Jardín. Este proceso debe considerarse dentro del poblamiento intenso de estos sectores, y la radicación creciente de personas de sectores sociales más altos en el aglomerado. Respecto a la periferia de la ciudad de Maldonado allí se concentran los segmentos censales con menor cantidad de años promedio de educación en ambos casos.

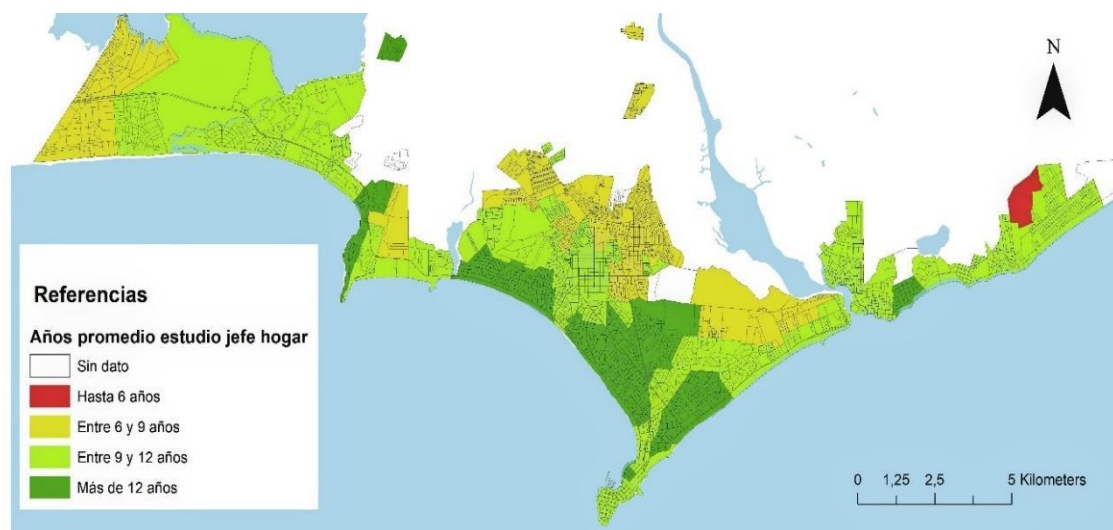
Figura N.º 8: Proxy nivel socioeconómico: años de educación formal del jefe de hogar por segmento censal Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985)



Elaboración propia a partir de datos INE.

Figura N.º 9: Proxy nivel socioeconómico: años de educación formal del jefe de hogar por segmento censal Aglomerado Maldonado – Punta del Este (2011)

²⁸ La universalización de la enseñanza primaria nacional se dio desde finales del siglo XIX. Luego, en 1912 se crearon por ley los liceos departamentales, siendo el nivel terciario el que mostró mayor rezago en cobertura nacional. La formación de maestros en todas las capitales departamentales recién se completó en la década de 1940 y la de docentes de secundaria se desplegó en el territorio nacional con centros regionales en la década de 1990. Las escuelas técnicas y la formación técnico-profesional, tienen una larga tradición de cobertura nacional en las principales ciudades del país. La Universidad de la República históricamente concentró sus actividades en Montevideo. En el interior, Salto y Paysandú tienen una trayectoria desde mediados del siglo XX, pero la cobertura nacional con sedes locales y centros regionales universitarios a nivel público, se estructuró a partir de 2007, particularmente en las ciudades de Maldonado, Rocha, Tacuarembó y Rivera.



Elaboración propia a partir de datos INE.

Tabla N.º 7 Categorías de actividad para primer empleo de población ocupada (1985-2011)²⁹

	Uruguay		Maldonado Punta del Este		Montevideo		Ciudades medias mayores a 50.000 habitantes	
	1985	2011	1985	2011	1985	2011	1985	2011
Patrón con empleados	5,5 %	5,2 %	6,4 %	3,2 %	5,9 %	4,2 %	5,1 %	4,3 %
Trabajador por cuenta propia	17,6 %	21,6 %	18,5 %	19,9 %	14,4 %	18,4 %	19,4 %	19,5 %
Empleado público	22,7 %	14,4 %	18,7 %	10,0 %	25,2 %	15,5 %	24,6 %	15,7 %
Empleado privado	50,4 %	57,2 %	54,5 %	66,5 %	51,7 %	60,5 %	47,7 %	59,1 %
Trabajador familiar no remunerado	1,9 %	1,3 %	1,0 %	0,2 %	0,5 %	1,0 %	1,3 %	1,1 %
Miembro de una cooperativa	0,4 %	0,2 %	,1 %	0,1 %	0,5 %	0,2 %	,3 %	0,2 %
Otro	0,2 %	0,1 %	,0 %	0,1 %	0,3 %	0,2 %	,2 %	0,0 %
Sin dato	1,3 %	0,00 %	,7 %	0,0 %	1,5 %	0,0 %	1,4 %	0,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Indicadores de bienestar

Necesidad básica insatisfecha de vivienda decorosa

El indicador de vivienda decorosa que da cuenta de las problemáticas de habitabilidad de las viviendas, y ha tenido un descenso notorio en el país y el aglomerado en el período de estudio. En 1985 casi la cuarta parte de los hogares del aglomerado tenía deficiencias materiales en la vivienda, hacinamiento o falta

²⁹ Datos 2011 provienen de estimaciones de la Encuesta Continua de Hogares, como fue mencionado en apartado metodológico.

de lugar para cocinar con pileta y canilla. Esto disminuyó en más de la mitad en 2011, en tanto Uruguay –en su conjunto– lo redujo casi dos tercios (Tabla N.º 8).

Resultados

Del análisis de las dimensiones como nivel educativo, vivienda decorosa, población económicamente activa, ramas de actividad y categoría de la ocupación, puede apreciarse que Maldonado – Punta del Este verifica algunos puntos de la dinámica social diferenciada de la urbanización turística planteada por Mullins (1991). Hablamos de un lugar con un notable incremento poblacional y de la fuerza de trabajo fruto de intensos procesos migratorios, con protagonismo del sector de la construcción y de los servicios. Pero que funciona sobre una fuerte presencia de los asalariados, al tiempo que enfatiza la dualidad socioespacial y funcional entre las áreas de residencia predominante estacional y las de residencia permanente.

En el aglomerado más de dos tercios de los jefes de hogares son nacidos fuera de él, tendencia que se mantiene en el período 1985-2011. Por otra parte, los cambios en la distribución espacial por nivel socioeconómico refieren a una polarización entre un sector costero de altos ingresos, materializada al ocuparse sectores del barrio jardín, y densificarse el mismo, y los sectores de expansión de la ciudad con un mayor protagonismo de niveles medios y bajos. Las lecturas territoriales del indicador de NBI de vivienda decorosa evidencian los focos de precariedad urbano habitacional.

Conclusiones

La urbanización turística (Mullins, 1991) fue la primera conceptualización que abordó al turismo litoral como espacio de consumo en el marco del *post-fordismo*. La noción de espacio social y espacialmente diferenciado, evidente en un set de indicadores sociodemográficos permite apreciar estas dinámicas. Sin embargo, la *urbanización turística* observada desde el fenómeno litoral de sol y playa es heterogénea (Gladstone, 1998; Beier, Clavé y Vigier, 2021; González Reverté, 2008). Las variantes socio-espaciales de esta expresión de la urbanización posterior a la apertura y desregulación de la década de 1970 pueden articularse desde su especificidad con nociones como *dependencia de la trayectoria* o *neoliberalismo realmente existente* (Theodore y Brenner, 2002). Punta del Este verifica en el ciclo 1985-2011 algunos de los indicadores sociodemográficos los aspectos señalados por Mullins, evidenciando facetas de sus particularidades como territorio estructurado por el turismo de segundas residencias; pero su especificidad trasciende ello. Su conformación como ámbito de turismo de segundas residencias de elite de escala rioplatense, se vincula con la especialización inmobiliaria y nuevas estrategias migratorias que

interpelan el sentido de los indicadores demográficos manejados por Mullins sobre migración (Williams y Hall, 2000). También al observarse la notable diferenciación espacial entre áreas de predominancia de residencias estacionales y población permanente dentro de la misma mancha urbana y la variada distribución espacial de los indicadores de bienestar social.

A su vez, en Punta del Este *reescalamiento* y exclusividad están desde su origen a fines del siglo XIX (Altmann Macchio, 2020) a partir de sólidas orientaciones del estado uruguayo de fomento del turismo con base a un público regional (argentino, bonaerense) como parte de sus estrategias de desarrollo desde inicios del siglo XX (Jacob, 1988). El propio planteo de Mullins en torno a concebir al turismo como *amalgama socioproductiva* y su vinculación con aspectos regulatorios de los niveles nacionales y locales y comprensión de la espacialidad urbana, nos termina remitiendo a prácticas espaciales, procesos sociales y regulatorios, es decir, a la producción de un espacio turístico (Lefebvre, 2013).

El análisis de estas dimensiones sociodemográficas implica una parte del abordaje de una urbanización turística concebida desde dinámicas multiescalares y multidimensionales. Estas, justamente dadas por la naturaleza de una actividad como el turismo que, como señala Mullins (1991), implican desplazamientos y representaciones que exceden el ámbito de la aglomeración urbana.

Referencias

- Altmann Macchio, L. (2020). *Transformaciones urbanas en la neoliberalización. Un aglomerado turístico rioplatense. Maldonado – Punta del Este (1985-2018)* [tesis inédita de Maestría en Estudios Urbanos]. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Altmann Macchio, L. (2021). Expansión urbana en un territorio turístico: Maldonado – Punta del Este (1985-2015). *PENSUM*, 7(7), 27-45.
- Beier, L., Clavé, S. y Vigier, H. P. (2021). Dinámicas de urbanización turística en el litoral de Buenos Aires, Argentina. *Cuadernos de Turismo*, (47), 103-130.
- Britton, S. (1992). La economía política del turismo en el Tercer Mundo. En F. Jurdao, *Los mitos del turismo* (pp. 301-337). Endymion.
- Buades, J. (2014). *Exportando paraísos. La colonización turística del planeta*. Alba Sud.
- Butler, R. (1980). The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources. *Canadian Geographer*, (24-1), 5-12.
- Calvo, J. J. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay*. UNPFA – INE – MIDES.
- Cocola-Gant, A. (2019). Gentrificación turística. En I. Murray y E. Cañada, *Turistificación global. Estudios críticos en turismo* (pp. 291-308). Icaria.
- Gaviria, M. (1974). *España a go-go: turismo charter y neocolonialismo del espacio*. Turner.
- Gladstone, D. (1998). Tourism urbanization in the United States. *Urban Affairs Review*, 34(1), 3-28.
-

- González Reverté, F. (2008). El papel de los destinos turísticos en la transformación sociodemográfica del litoral mediterráneo español. *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, (47), 79-107.
- Harvey, D. (2011). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Haupt, A. y Kane, T. (2003). *Population Reference Bureau's Population Handbook*. Population Reference Bureau.
- Hiernaux, D. (1996). Elementos para un análisis sociogeográfico del Turismo. En A. Rodrigues Adyr, *Turismo e Geografía. Reflexões Teóricas e Enfoques Regionais* (pp. 39-54). Hucitec.
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU). (2008). *Cuadernos del territorio. Construyendo el territorio departamental entre todos* (8 vols.). ITU – Intendencia de Maldonado.
- Intendencia Municipal de Maldonado. (1991). *Lineamientos para el plan director de Maldonado y Punta del Este*. Intendencia de Maldonado.
- Jacob, R. (1988). *El modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema? Proyección*.
- Jurdao, F. (1992). *Los mitos del turismo*. Endymion.
- Körössy, N., Cordeiro, D. y Simões, J. (2014). La génesis de las ciudades turísticas. Un Análisis del proceso de urbanización turística de Portimão (Portugal). *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 23(1), 176-189.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitan Swing.
- Maceira, V. (2015). *Aportes para el análisis de la desigualdad y la heterogeneidad social en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2012)*. Ponencia al XII Congreso de Especialistas de Estudios del Trabajo. ASET.
- Martínez, E. y Altmann, L. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908- 2011)*. Universidad de la República.
- Mascarenhas, G. (2004). Escenarios contemporáneos da urbanizacao turística. *Caderno Virtual de turismo*, 4(4).
- Mazon, T. y Aledo, A. (2005). El dilema del turismo residencial: ¿turismo o desarrollo inmobiliario? En T. Mazon y A. Aledo, *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Aguaclara.
- Mullins, P. (1991). Tourism urbanization. *International Journal of Urban Regional Research*, 15(3), 326-342.
- Paiva, R. A. (2013). Sobre a relação turismo e urbanização. *PosFAUUSP*, 20(33), 126-145. <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v20i33p126-145>
- Theodore, N. y Brenner, N. (2002). Cities and the geographies of actually existing neoliberalism. *Antipode*, 3(34), 349-379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Trochón, I. (2017). *Punta del Este: El edén oriental (1907-1997)*. Fin de Siglo.
- Urry, J. (1995). *Consuming places*. Routledge.
- Williams, A. y Hall, C. M. (2000). Tourism and migration: new relationships between production and consumption. *Tourism Geographies*, 2(1), 5-27.

Plan de Manejo, ordenamiento territorial y urbanización. Superposiciones y conflictos en el Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, Argentina


Management Plan, Land Use Planning, and Urbanization. Overlaps and Conflicts
in the Bahía de San Antonio Natural Protected Area, Argentina

Recibido: 24/05/2024 | Aceptado: 01/08/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.064>

Guillermo Martín

Investigador independiente
Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-8963-1479>
gmartinwilly@gmail.com

Cómo citar: Martín, G. (2024). Plan de Manejo, ordenamiento territorial y urbanización. Superposiciones y conflictos en el Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, Argentina. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 93-124. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: En las últimas décadas, el territorio que rodea a la ciudad de San Antonio Oeste, en la provincia de Río Negro, está siendo demandado para diversos usos productivos y urbanos. Las condiciones geográficas y ambientales originales de ese espacio sostienen un valioso patrimonio natural destacándose como sitio de descanso, alimentación y reproducción de aves migratorias, por su fauna endémica y por su paisaje que combina accidentes costeros, extendidos intermareales, cordones medanosos, playas de arena y elevadas barrancas, motivo de la creación del Área Natural Protegida Bahía San Antonio. Pretendiendo ordenar los usos, se han aprobado sucesivas planificaciones. El objetivo de este estudio es describir los procesos determinantes de la territorialidad e interpretar las políticas plasmadas en las planificaciones, previendo escenarios futuros. Para esto se analizaron antecedentes, información de actores clave, imágenes satelitales secuenciales y se establecieron supuestos prospectivos. Como resultado, se observa un a progresiva maximización de beneficios económicos obtenidos a partir de un modelo que incluye litoralización, balnearización, exclusivismo y turistificación, soslayando mínimas previsiones ambientales. Es evidente que un escenario optimista solo podría prevalecer ante un cambio drástico del actual paradigma de desarrollo.

Palabras clave: transformaciones socioterritoriales, planificación territorial, conflicto social, urbanización, litoral

Abstract: In recent decades, the territory surrounding the city of San Antonio Oeste, in the province of Río Negro, has been increasingly demanded for various productive and urban uses. The original geographical and environmental conditions of this space support a valuable natural heritage, standing out as a resting, feeding, and breeding site for migratory birds, due to its endemic fauna and its landscape, which combines coastal

features, extensive intertidal zones, dune ridges, sandy beaches, and elevated cliffs. This is the reason for the creation of the Bahía San Antonio Natural Protected Area. In an effort to organize land use, successive planning processes have been approved. The objective of this study is to describe the determining processes of territoriality and interpret the policies outlined in the planning, forecasting future scenarios. To achieve this, background information, data from key stakeholders, sequential satellite images, and prospective assumptions were analyzed. As a result, a progressive maximization of economic benefits derived from a model that includes coastal development, beach tourism, exclusivism, and touristification is observed, while minimal environmental considerations are being overlooked. It is clear that an optimistic scenario could only prevail with a drastic change in the current development paradigm.

Keywords: socio-territorial transformations, territorial planning, social conflict, urbanization, coast

Introducción

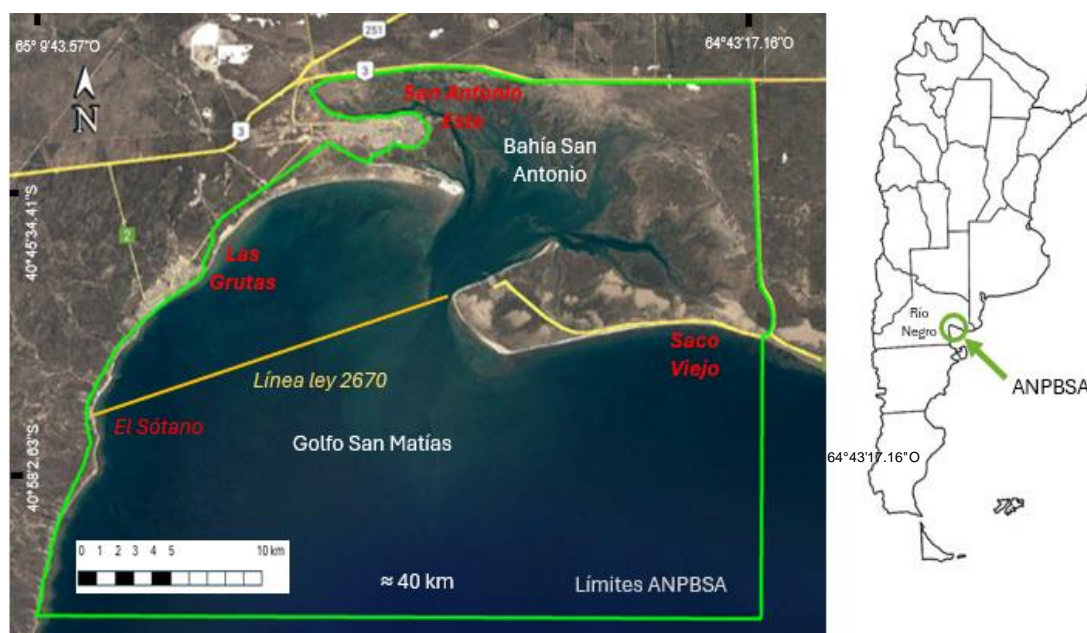
La Ley provincial N.º 2.669/1993 instituyó el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas (ANP) de la provincia de Río Negro, Argentina, estableciendo en su artículo 13 que cada una de sus unidades de conservación debe contar con un Plan de Manejo (PM) y una zonificación adecuada a sus objetivos particulares de conservación.

Dentro de ese marco, la Ley provincial N.º 2.670/1993 creó el ANP Bahía de San Antonio (ANPBSA) para brindar un *status* de protección a la fauna y organismos que descansan, se alimenten o reproduzcan en el territorio asignado, en cualquier momento de su ciclo de vida. Esta ley fijó sus límites trazando una línea entre la Baliza San Matías y el paraje El Sótano, incluyendo la totalidad de la Bahía y los espacios situados entre *“la línea de más baja marea hasta cincuenta metros por sobre la mayor pleamar. Estos límites son tentativos y podrán ser modificados en más o menos de acuerdo al plan de manejo”* (Ley N.º 2.669, art. 3º). Posteriormente, el Decreto provincial N.º 1003/2008 amplió provisoriamente la superficie marina y continental del ANP hasta la aprobación del PM (Figura 1, página siguiente).

Con estos últimos límites, se alcanzó una superficie aproximada de 81.200 ha (60.900 ha marinas y 20.300 ha continentales) (Giaccardi y Reyes, 2014). La Resolución N.º 296/2011 del entonces Consejo de Ecología y Medioambiente provincial otorgó al ANPBSA las categorías de Manejo VIII (Reserva de Uso Múltiple) y V (Paisaje Protegido), tipificadas en la Ley 2.669.

El PM del ANPBSA (PM2014) fue elaborado mediante un proceso participativo con activa intervención del Municipio de SAO, el Instituto de Biología Marina y organizaciones ambientalistas no gubernamentales, según establece el Art. 4º de la Ley N.º 2.670, logrando amplios consensos, entre ellos conservar los ambientes de Península Villarino (Giaccardi y Reyes, 2014). Aprobado por Decreto N.º 398/2014 ratificó los límites del Decreto N.º 1.003.

Figura 1. Límites del ANPBSA



Fuente: elaboración propia según Ley 2.670 y Giaccardi y Reyes (2014).

Para el ANPBSA rige todo el marco jurídico ambiental provincial, siendo pertinente citar las Leyes provinciales N.º 2.951 de costas y planeamiento costero, N.º 2.631 de principios del desarrollo sustentable, N.º 3.266 de impacto ambiental y N.º 4.644 de conservación de aves playeras, migratorias y sus hábitats.

Por otra parte, la gestión de las ANP se enmarca en las Leyes Nacionales N.º 25.675 (Ley General del Ambiente), N.º 24.375 (Ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica con su Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y su Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal de 2022) y N.º 27.566 (Ratificación del Acuerdo de Escazú), cuyo artículo 3.º incluye 11 principios, entre ellos el de no regresión y progresividad.

La Ley N.º 25.675 declara que el ordenamiento ambiental del territorio es el primer instrumento de la política y la gestión ambiental. En las ANP la planificación y la zonificación son herramientas insoslayables para alcanzar metas y objetivos de conservación del patrimonio natural y cultural (Thomas y Middleton, 2003; APN, 2010; Giaccardi, 2015). Son fundamentales para organizar usos, ocupación y evolución según sus características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales, para poder distribuir la infraestructura antrópica y preservar servicios ambientales (Papagno *et al.*, 2014; Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, COFEPLAN, 2015).

EL ANPBSA se halla dentro del departamento de San Antonio Oeste (SAO), cuya población es de 36.588 habitantes (INDEC, 2023). Colindantes con el ANP se

sitúan las localidades de SAO (cabecera del departamento) y Las Grutas. Dentro del ANP se sitúa el Puerto de San Antonio Este (SAE), tercer núcleo urbano.

La zona opera como receptivo natural de un amplio *hinterland*³⁰ turístico, porque a SAO se puede acceder desde distancias asequibles para la lógica patagónica por tres corredores nacionales: desde el Norte y Noreste (rutas 251 y 3) vinculando ciudades del interior continental y Bahía Blanca, desde el sur (ruta 3) desde poblaciones de la costa atlántica y desde el Oeste (rutas 251 a 250, 22 y 23) del valle del río Negro y zona cordillerana donde residen 1,2 millones de habitantes³¹ para quienes SAO aporta la oferta recreativa costero-marina nacional más cercana. De Viedma, capital provincial, dista 172 km.

La planificación territorial se enmarca en el artículo 74 de la Constitución de la provincia de Río Negro. La competencia municipal es descripta en ese cuerpo legal en su artículo 229: “*Elabora planes reguladores o de remodelación integral que satisfagan las necesidades presentes y las previsiones de su crecimiento*” (acápito 11) y “*Organiza y reglamenta el uso del suelo de acuerdo a los principios de esta Constitución*” (acápito 12).

Pese a las prescripciones arriba descriptas, la gestión real del ANPBSA expresa los conflictos que resultan de confrontar decisiones discordantes, expone cómo se desenvuelve la protección y el manejo de los recursos en un territorio disputado entre visiones divergentes –explícitas e implícitas– e ilustra la ineficaz coordinación gubernamental interinstitucional vertical que omite atender a políticas de jerarquía mayor como la conservación del patrimonio y sus servicios ambientales.

El objetivo de este estudio es describir las políticas plasmadas en las planificaciones y los procesos que están determinando la territorialidad del ANPBSA, para prever escenarios futuros, probabilidades y consecuencias.

Este análisis de cambios en el territorio se apoya en el principio de sustentabilidad de la Ley General del Ambiente N.º 25.675 (STJ, 2017), asumiéndolo como incuestionable para un ANP al momento de valorar la integración de las distintas planificaciones dentro del ordenamiento territorial global (Thomas y Middleton, 2003; Giaccardi y Tagliorette, 2007, APN, 2010; Psathakis, 2010; Massiris-Cabeza, 2011); Papagno *et al.*, 2014; COFEPLAN, 2015; Paredes-Leguizamón, 2018).

El análisis de la dinámica turística se basó en el Modelo de Ciclos de Vida de los Destinos Turísticos (Butler, 2006) que reconoce en su evolución 5 fases: exploración, involucramiento, desarrollo, consolidación y madurez/

³⁰ Zona de influencia.

³¹ El núcleo Neuquén-Cipolletti-Gral. Roca aporta más del 70 % de ese total, a unos 400 km de distancia.

estancamiento, siguiendo su declinación o rejuvenecimiento. Impactos asociados al turismo, como la litoralización, la turistificación³², la balnearización³³ y el neoexclusivismo³⁴ fueron evaluados según definiciones y criterios reconocidos (Hernández, 2009; Capdepón-Frías, 2016; Maya, 2021) para entender la condición actual, su proyección futura y la compatibilidad con el ANP.

Conceptualmente, el ANPBSA y su entorno conforman un sistema socioecológico que evoluciona dentro del espacio multidimensional definido por un conjunto de variables representativas de sus subsistemas ecológicos y humanos. A través del tiempo, los sucesivos estados del sistema permiten trazar trayectorias (Gallopín, 2003) prospectivas. Tratándose de un territorio acosado por múltiples presiones humanas convergentes que interactúan con el medio natural las consideraciones sobre la “*complejidad ambiental*” de los socioecosistemas se fundan en Leff (2018) y Gligo *et al.* (2020), y las de gobernanza en Oszlak (2013).

Metodología

Se realizó un estudio de caso único aplicado al ANPBSA, una de las trece unidades que integran el sistema de ANP rionegrino. En Argentina hay 571 ANP, entre provinciales (516) y nacionales (55) reuniendo entre todas el 16,17 % del territorio nacional continental (SIFAP, 26 de junio de 2023), sin contar ANP marinas. Está basado en antecedentes, información de actores clave, recorridas a campo y en contrastar normas e información de sistemas de información geográfica.

La recopilación de antecedentes y la exégesis normativa permitieron entender las tendencias sociopolíticas hegemónicas plasmadas en las regulaciones, de donde emergen los conflictos. Para ahondar en el proceso se enfocó prioritariamente a la franja costera sur de la península Villarino.

Los actores consultados y el trabajo en terreno ofrecieron incontestables evidencias sobre el uso del territorio en sus espacios críticos, su estado y su dinámica evolución. Se pudieron identificar cambios, valorar políticas recientemente introducidas, sopesar expectativas de sociales y recopilar opiniones sobre variables significativas para proyectar escenarios futuros.

Mediante Google Earth se compararon imágenes históricas en secuencia y, complementariamente, desde Dynamic World (12 de abril de 2024), herramienta que combina conocimientos de Google y del Word Resource Institute, ofreciendo datos dinámicos sobre cobertura terrestre producto de información

³² Impactos sobre una población por la afluencia masiva de turistas.

³³ Apropiación del espacio intermareal por actividades inherentes al turismo masivo.

³⁴ Segregación de espacios para residencia y uso de segmentos privilegiados.

multiespectral Sentinel-2 MSI de alta resolución procesados mediante inteligencia artificial, clasificándolos en nueve categorías para cada *pixel*.

El análisis facilitó configurar supuestos para tres escenarios prospectivos alternativos (pesimista, normal y optimista). Los escenarios consideran el nivel de impacto asociado al ordenamiento territorial predominante, tipo de turismo, conductas sociales y adaptación de la gestión al conocimiento del territorio. Se estimaron sus probabilidades de ocurrencia y mediante redes causales se identificaron los impactos previsibles (Gómez-Orea y Gómez-Villarino, 2013). De allí se extrajeron conclusiones.

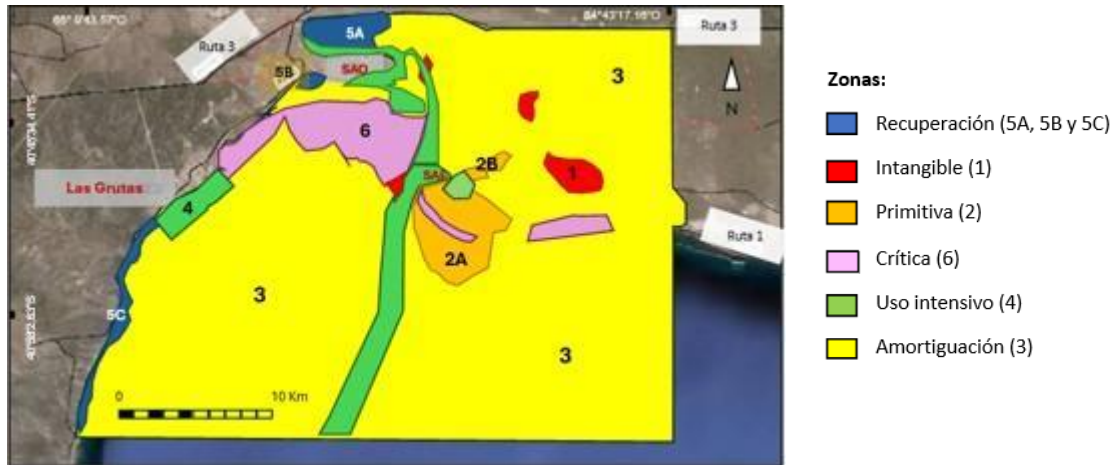
La planificación provincial del ANPBSA

La Ley N.º 2.669 de ANP establece que la Autoridad de Aplicación (AA) del sistema sea ejercida por el Poder Ejecutivo Provincial a través de su Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, creando autoridades locales de conservación para contribuir con su asesoramiento. A la AA le atribuye la potestad de elaborar los PM, autorizar, controlar y regular la urbanización de las ANP y zonas de amortiguación cuyo manejo lo requiera, con acuerdo de los municipios competentes (Art. 21, inciso i).

Para el ANPBSA, su PM delimitó las siguientes zonas: Intangible (Categoría I: Reserva Científica/ Reserva Natural Estricta), Primitiva (Categoría IV: Reserva Natural Manejada), Uso Restringido/ de Transición/Amortiguación (Categoría V: Paisaje Protegido), Uso Intensivo (Categoría VIII: Reserva de Uso Múltiple) y Recuperación (Categoría VIII: Reserva de Uso Múltiple) (Figura 2, página siguiente).

Para los objetivos del ANP son clave las zonas intangibles (1), críticas (6) y primitivas 2A (Punta Villarino) y 2B (Punta Perdices) y sus entornos. El uso intensivo turístico se restringe a las zonas 4. Al interior del ANP el puerto de SAE es la única zona urbana, las dos ciudades vecinas coinciden con zonas 4.

Figura 2. Zonificación del ANPBSA del PM2014



Fuente: elaboración propia a partir de Giaccardi y Reyes (2014).

Las zonas 3 y 5 comprenden más del 70 % de la superficie y costas del ANP. La zona 3 es la más extensa y afectada por los procesos de cambio en los usos del territorio, definida por el PM2014 como:

...ambientes naturales que presentan una reducida intervención por la presencia humana o [...] algún grado de alteración como consecuencia de alguna acción antrópica. Sus características particulares y resistencia de los recursos permiten admitir un moderado uso público y la instalación de infraestructura, sujeto a los estándares de capacidad de carga y a la normativa establecida en los programas de manejo para la realización de actividades. Esta zona es concebida como un sector de transición o amortiguación entre los sitios con menores restricciones de uso y las áreas más restringidas como la Intangible y Primitiva (2014, p. 155).

Sus objetivos y normas generales se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Objetivos y normas generales de la zona de uso restringido/ transición/ amortiguación		
Objetivos generales	Objetivos específicos	Normas generales
<p>Conservar características y cualidades de sitios de alimentación de aves playeras.</p> <p>Mantener calidad del paisaje.</p> <p>Mantener procesos naturales que se desarrollan en la Bahía.</p> <p>Propiciar actividades de bajo impacto.</p>	<p>Mantener ambientes naturales minimizando impacto antrópico.</p> <p>Facilitar acceso y uso público, evitando concentraciones masivas que afecten la calidad ambiental.</p> <p>Brindar oportunidades para la observación responsable de la naturaleza.</p> <p>Propiciar el desarrollo de actividades turísticas y recreativas de bajo impacto.</p>	<p>Todas las instalaciones deberán ubicarse preferiblemente en sitios ya alterados.</p> <p>Se condicionarán las urbanizaciones u ocupaciones incipientes y se determinará la factibilidad para futuros desarrollos, minimizando el impacto ambiental generado, armonizando objetivos del ANP y del Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT).</p>

	<p>Reducir la presión del uso público sobre Zonas Primitivas e Intangibles.</p> <p>Brindar oportunidades para actividades de educación ambiental.</p> <p>Ofrecer oportunidades para investigar fauna costera y marina.</p> <p>Facilitar actividades ganaderas y pesqueras tradicionales, conservando condiciones ambientales y sustentabilidad.</p>	<p>Potenciales instalaciones para la actividad agropecuaria deberán ajustarse a los objetivos del ANP y ser aprobadas por las AA.</p> <p>La construcción de caminos, senderos y miradores para uso del personal, propietarios privados y/o del público, deberá realizarse mediante prácticas de bajo impacto; su operación se ajustará a capacidad de carga.</p> <p>El acampe se concentrará sobre sitios habilitados.</p>
--	---	--

Fuente: elaboración propia a partir de Giaccardi y Tagliorette (2014, p. 156).

La zona 5 está situada sobre el litoral oeste del Golfo y condiciona la expansión de Las Grutas hacia el sur. El PM2014 le asigna como objetivo reparar o mitigar sus pasivos ambientales para su posterior rezonificación. Está definida como:

Sectores con alteraciones que se manifiestan en daños al suelo, a la vegetación natural, a la fauna silvestre, basura, construcciones no deseadas, que requieren de un manejo orientado al saneamiento ambiental y la reparación de los daños causados en sus condiciones originales (2014, p. 163).

El PM2014 contiene estipulaciones de alta relevancia para la planificación territorial, como sus 12 “Medidas Generales de Manejo” (2014, p. 142), entre ellas:

- Se condicionarán las urbanizaciones u ocupaciones incipientes y se determinará la factibilidad para futuros desarrollos, a fin de minimizar el impacto ambiental generado en función de los objetivos del ANP, y en consenso con el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Las instalaciones a construir no se deberán contraponer a los objetivos del ANP y deberán contar con la aprobación de las autoridades de aplicación.
- Toda nueva actividad a desarrollar en el ANP deberá contar con su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Entre las “Actividades No Permitidas” (PM2014, 2014, pp. 142-143) menciona taxativamente: “interferir en los procesos de erosión – sedimentación de la costa” y “cualquier modificación o intervención, que pueda alterar los procesos ecológicos naturales”.

La planificación provincial de la Ley de Costas

Independientemente de las ANP, la Ley N.º 2.951 de 1996 (de costas) tiene entre sus objetivos promover el desarrollo en armonía con la conservación del ambiente, la calidad del paisaje, la biodiversidad y el patrimonio natural y cultural. Regula la franja determinada por la isobata de 20 metros de profundidad hasta una distancia aproximada de 500 metros tierra adentro, medidos desde la línea

de altas mareas normales. Su Art. 7.º establece dos zonas: la tipología A para lugares desarrollados y urbanizables, y la B para *“Lugares sujetos a especial protección, atendiendo a la presencia de ecosistemas de particular fragilidad o patrimonio genético que, por su rareza, merezca tal atención u otros aspectos vinculados a la conservación de los recursos a perpetuidad”*. Su Art. 33 establece que: *“Todo proyecto u obra [...] deberá observar lo preceptuado [...], sus normas reglamentarias y las contempladas en el Código de Planeamiento Costero”*. La norma da mandato a su AA (el Ministerio de Turismo) para aprobar un Código de Planeamiento Costero (artículo 54) y zonificar diferenciando zonas urbanizables de las de especial protección.

La vigencia de esta ley está reconocida en el PM2014 y en los sucesivos ordenamientos territoriales municipales, pero las intenciones loables de este texto jurídico no parecen reflejarse sobre el territorio, quizá por la complejidad de la interacción entre jurisdicciones y jerarquías operantes y por el enfoque desarrollista predominante. Según se observará, en materia ambiental, las dos AA provinciales competentes (Turismo y Ambiente) y el Municipio no se han coordinado vertical u horizontalmente.

La planificación municipal y su ordenamiento territorial

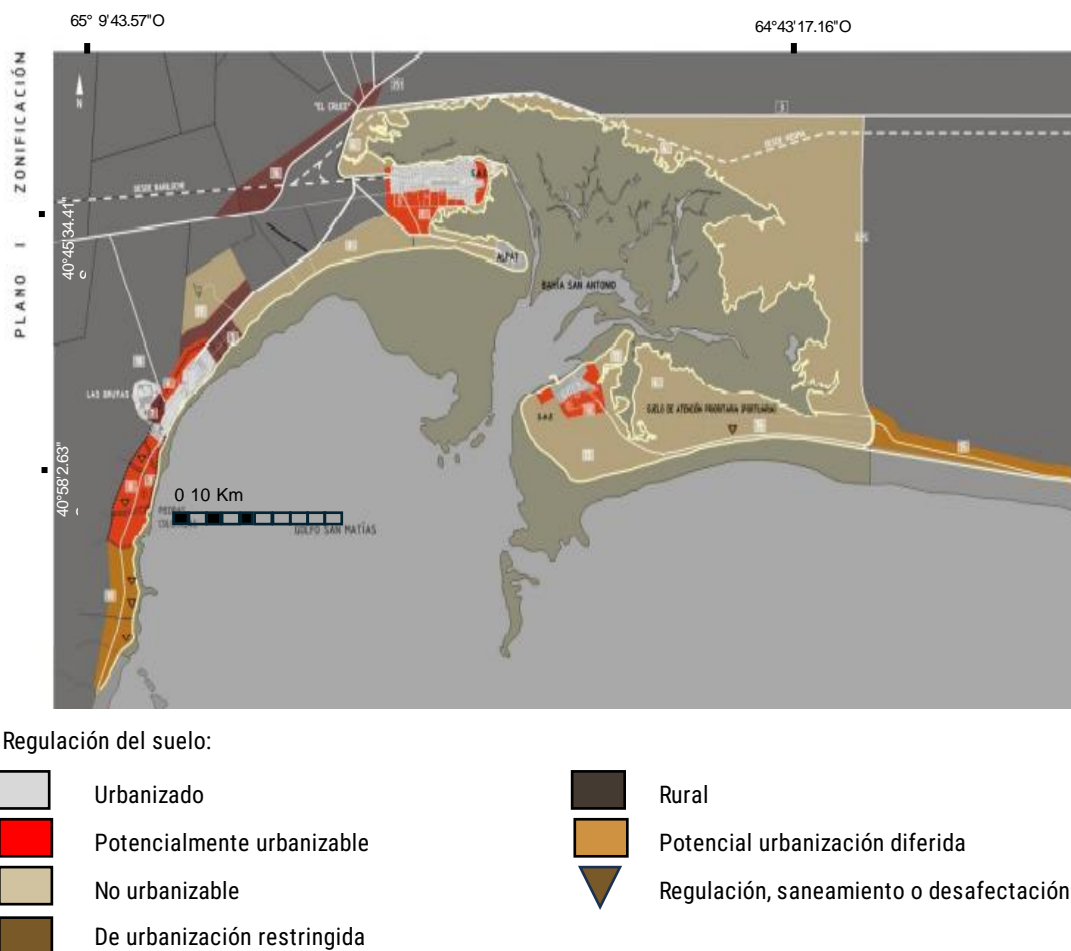
La jurisdicción municipal de SAO puede representarse como una capa parcialmente superpuesta a la provincial del ANP, porque el ejido municipal es continental, sin alcanzar al área marítima contigua. Consecuentemente, sobre el área continental del territorio del ANP recaen competencias concurrentes y complementarias de jurisdicción provincial y municipal.

La autoridad municipal aprobó sucesivamente tres códigos de ordenamiento territorial (COT), cuyos contenidos y conflictos se describen a continuación. El primero de ellos fue el *Plan Director de Ordenamiento Territorial* (PDOTSAO2005) elaborado con colaboración provincial y aprobado por Ordenanza N.º 2.405/2005 respetuoso de la preexistente ANPBSA.

En su sección 2, enumera directrices vinculadas a la conservación del patrimonio resguardado por el ANP. Reconoce el rol de la costa como ecosistema frágil y ámbito territorial demandado para diversas actividades admisibles de ser compatibles con su conservación. Promueve el desarrollo urbanístico municipal: a) fortaleciendo desarrollos contiguos a SAO; b) acotando el desarrollo de nuevas expansiones o urbanizaciones en SAE y Península Villarino, habilitándose, en caso de demanda, otros suelos sobre el camino costero de cumplirse con el marco estratégico y regulatorio municipal y provincial; c) orientando el desarrollo de las Grutas hacia el sur (no hacia el norte), por su mayor fragilidad ambiental; d) minimizando los emprendimientos turísticos y

residenciales cerca de áreas ambientalmente críticas³⁵; y, e) generando suelos de amortiguación no urbanizables o con urbanización muy restringida en áreas contiguas a ámbitos intermareales críticos. La Figura 3 muestra su zonificación.

Figura 3. Zonificación territorial costera del PDOTSAO2005



Fuente: extraído de Giaccardi y Reyes (2014, p. 30).

Obsérvese que las áreas urbanas previstas dentro de la Figura 3 (en gris claro) son reducidas, previéndose potenciales ampliaciones (en rojo). Dentro del ANPBSA, solo se preveía un desarrollo contiguo al puerto de SAE y ninguno hacia el este del Golfo San Matías.

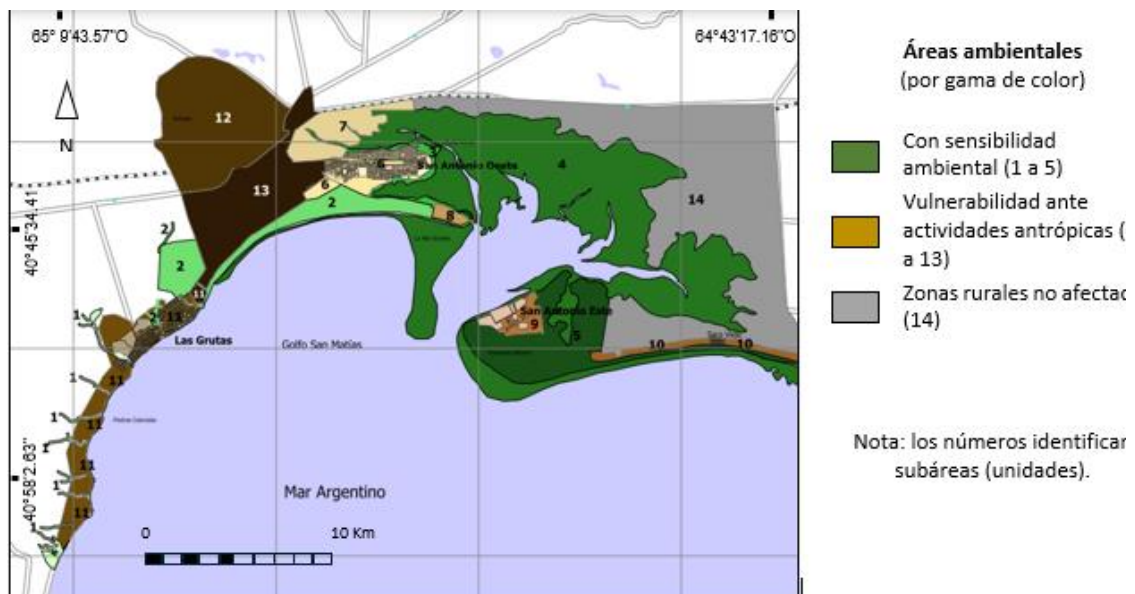
El *Código de Ordenamiento Territorial (COT2015)* reemplazó al PDOTSAO2005 por Ordenanza Municipal N.º 4.683/2014 (Municipio, 2015), cambiando el paradigma urbano-ambiental precedente. Introdujo una nueva visión urbana: una

³⁵ Entre otros valores, el ANP posee importancia crítica porque alrededor de un 50 % de la población hemisférica de Playeros Rojizos (*Calidris canutus rufa*) se detiene aquí en su migración desde Tierra del Fuego hacia sus sitios de cría en el hemisferio norte, el Chorlito de Doble Collar (*Charadrius falklandicus*), el Ostrero Común (*Haematopus palliatus*), el Gaviotín sudamericano (*Sterna hirundinacea*) y la Gaviota Cocinera (*Larus dominicanus*) nidifican en la Bahía. Hay aves terrestres endémicas como el Gallito Arena (*Teledromas fuscus*) y el Cardenal Amarillo (*Gubernatrix cristata*) con hábitat en el monte.

ciudad lineal extendida a lo largo de casi todas las costas aptas del ANPBSA para esa finalidad. Si bien su primer objetivo específico era: “*Proteger el patrimonio natural de la Bahía de San Antonio*” (Municipio, 2015, p. 2), desató un conflicto interjurisdiccional provincia-municipio atribuible a la clásica contradicción entre intereses inmobiliarios y conservación del ambiente.

Una de sus 8 estrategias suponía: “7) *Restaurar con tratamientos específicos a los cordones dunares*” (p. 10), cuando parte de la expansión urbana se imponía a ellos. El COT2015 clasifica al territorio en tres tipos de áreas: a) ambientalmente protegidas, b) urbanas y c) rurales. En las áreas a) y c) exige autorización en materia ambiental para localizar actividades productivas consagrando autónomamente su competencia: “*Conforme indica la Ley provincial N.º 2670 [...] se realizará la emisión del dictamen previo municipal*” (Municipio, 2015, p. 50), reconociendo solo la actuación de la AA provincial hasta cincuenta metros tierra adentro medidos de la marea más alta habitual. El texto afirma estar “*en un todo de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Plan de Manejo del ANPBSA*” (p. 47), pero abjura del carácter tentativo de los límites preceptuados por el Art. 3.º de la Ley 2.670 y de los definitivos fijados por los Decretos 1003/2008 y 398/2014. Si poco reconoce al ANP, menos a sus verdaderos límites.

Figura 4. Plano de unidades ambientales del COT2015



Fuente: elaborado a partir de COT2015, plano 1, p. 142 bis.

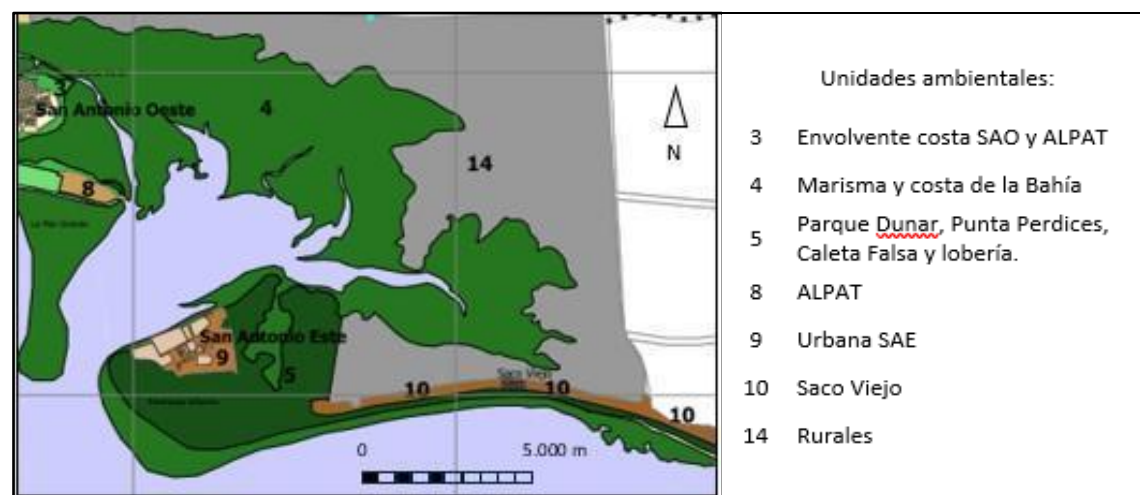
El COT2015 parte de un plano general de sensibilidad ambiental (Figura 4, sobre estas líneas), que identifica sobre el territorio continental tres unidades ambientales: a) con sensibilidad ambiental (numeradas 1, 2, 3, 4 y 5), b) con vulnerabilidad ante actividades antrópicas (6 a 13), y c) zonas rurales no

afectadas (14). Estas nuevas unidades se contraponen a las del PDOTSAO2005 y a la zonificación del PM2014.

Sobre la costa oeste del Golfo San Matías, las Unidades 6, 13 y 11 conforman una franja continua desde SAO hacia el límite sur del ANPBSA, con Las Grutas en su centro. El criterio urbanístico impacta a esos espacios, sobre todo a la zona de recuperación costera del PM2014 (Figura 2).

Al este del ANPBSA, en Península Villarino, el espacio del puerto de SAE cambia poco respecto de definiciones previas. Pero en su costa sur se incorpora la "Unidad Ambiental N.º 10 Costa Blanca y Saco Viejo" entre las "Unidades de Vulnerabilidad ante Actividades Antrópicas" (COT2018, p. 35), con unos 9,5 km de frente costero (Figura 5), que reconoce y multiplica avances hasta entonces espontáneos en el paraje "Saco Viejo"³⁶, urbanizados sin autorización ni oposición estatal.

Figura 5. Plano de unidades ambientales en península Villarino



Fuente: COT2015, plano 1, p. 142 bis.

En posición central dentro de la Unidad 10 del COT2015 se situó un distrito denominado "Residencial de densidad media" (Rsv)³⁷, posicionando a ambos lados dos áreas construibles del distrito "Residencial de entornos costeros de densidad baja" (RECb) y sobre sendos extremos otras dos áreas de "Reserva urbana residencial" (RUR) destinadas a futuras ampliaciones urbanas hasta cubrir la totalidad del frente costero aprovechable, excluyendo solo la zona primitiva del PM2014. La tabla 2 muestra sus características.

Tabla 2. Indicadores del COT2015 para la Unidad con Vulnerabilidad ante Actividades Antrópicas N.º 10 "Costa Blanca y Saco Viejo"

³⁶ Una subdivisión incipiente, calles y unas pocas viviendas fueron instalándose pese al PDOSAO2005 y al PM2014.

³⁷ La decisión premia las manifiestas transgresiones a la normativa provincial y municipal previa.

Distrito	Código	FOS ³⁸	FOT ³⁹	H Altura	Superficie Mínima Lote (m ²)
Residencial densidad media	Rsv	0.4	0.6	11	Dimensiones loteo preexistente
Residenciales entornos costeros, densidad baja	RECb	0.2	0.4	9	600
Reserva urbana Residencial	RUR	Se determinará al completar el 50 % de las anteriores			

Fuente: elaboración propia.

Los límites de estos distritos solo reconocían la franja de 50 m que describía la ley de creación del ANPBSA, internalizaban la urbanización ilegal y promovían extenderla a todo el frente costero utilizable (de 0,8 a 9,5 km).

El COT2015, en su Título 3 (De la protección patrimonial, cultural y ambiental) hace una declaración de competencias: *“El Municipio en uso de sus facultades autonómicas llevará a cabo las acciones, programas y regulaciones para la protección patrimonial, sea edilicia, paisajística, cultural y/o ambiental”* (p. 124). Declarado esto, adjudica al ámbito municipal el procedimiento de aprobación de los programas e intervenciones.

Conflicto interjurisdiccional: ambiente costero e intereses locales

Confrontadas las competencias, el Poder Ejecutivo Provincial cuestionó al Municipio por obviar en el COT2015 al PM2014 y a la AA provincial, promoviéndose la causa *“Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro S/ Acción de Inconstitucionalidad (Ordenanza N.º 4683 Municipalidad de San Antonio Oeste)”* ante el Superior Tribunal de Justicia (STJ), solicitándose declarar inconstitucional a la Ordenanza Municipal por contraria a la Constitución Nacional, exceder las competencias, contradecir las normas provinciales y contrariar los principios emanados de la Ley General de Ambiente al legislar por debajo de los estándares mínimos de protección (STJ, 2017).

El STJ falló afirmando que la ordenanza municipal desconocía los principios básicos de la Ley 25.675, que no privilegiaba su principio precautorio y que el municipio era incompetente para aprobar esa norma sin intervención provincial, interfiriendo con las competencias constitucionales del nivel superior⁴⁰, produciendo un retroceso en la condición ambiental de la reserva en su función

³⁸ Factor de ocupación del suelo.

³⁹ Factor de ocupación total ($\sum m^2$ edificados/m² del lote).

⁴⁰ Del fallo: “[...] las provincias conservaron atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental, sin que las normas municipales puedan oponerse, por el contrario, el bloque protectorio mínimo del medio ambiente solo puede ser ampliado por los municipios dentro de su ámbito de competencia, pero nunca disminuido” (STJ, 2017).

de conservar espacios de alta sensibilidad ambiental. El STJ (2017) se fundamenta en un peritaje, del que menciona:

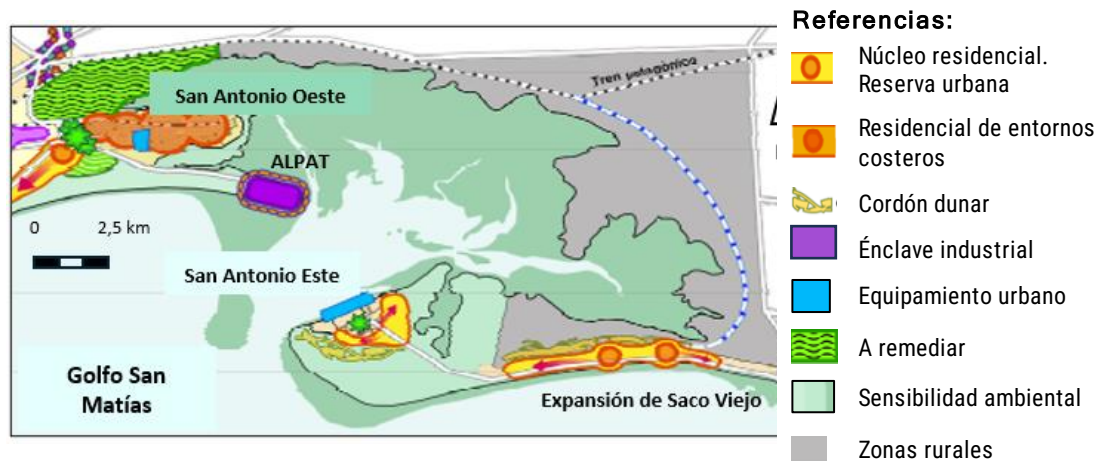
...sectores de la Península Villarino también clasificados por el Plan de Manejo del "ANPBSA" como "zona de uso restringido/ transición/amortiguación" definidos (en consonancia con el PDOT) como "no urbanizables", fueron definidos ahora por el COT como sectores residenciales de densidad baja, admitiéndose la urbanización de parcelas de hasta 600 metros cuadrados, con una ocupación del 20 por ciento. [...] Sostiene que los sectores que resultan afectados por la regulación urbanística introducida en el COT son espacios vitales para garantizar el equilibrio y funcionamiento natural de estos ecosistemas marino-costeros de alto valor socioeconómico-ambiental (p. 11).

...según consta en los anexos de los talleres organizados por el Municipio de San Antonio Oeste no fue consultada ni invitada la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Río Negro [...], ni tampoco se dio participación a la autoridad local de Conservación del ANPBSA de la cual es miembro la Municipalidad involucrada desde sus inicios, violando el art. 4 de la Ley 2.669 (p. 13).

La sentencia analizó pormenorizadamente los hechos bajo una perspectiva jurídico-ambiental, nulificó al COT2015 y salvaguardó los derechos de incidencia colectiva. Finalmente, el Municipio derogó a la Ordenanza cuestionada⁴¹ y al COT2015.

El COT2018: cómo resolver el conflicto profundizándolo ambientalmente

Figura 6. Modelo territorial del COT2015 y del COT2018



Fuente: COT2015, p. 11.

Abolido el COT2015, hubiera sido esperable que, ante los profusos fundamentos del fallo judicial, en adelante se respetaran las exigencias ambientales del PM del ANPBSA. Contrariamente, el hoy vigente COT2018 (aprobado por Ordenanza N.º 5.624/2018) ratificó el modelo urbanístico lineal costero (Municipio, 2018),

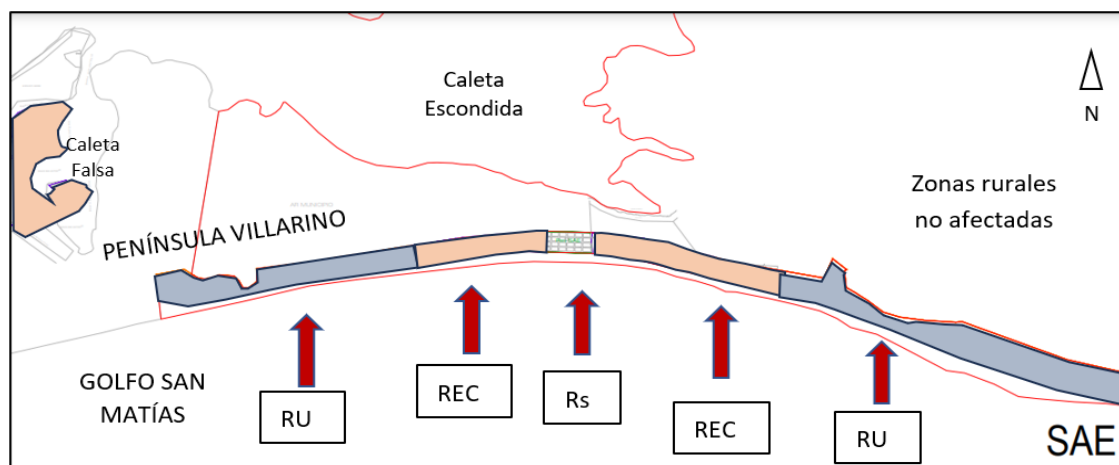
⁴¹ A través de la Ordenanza N.º 5.402

mantuvo incólume su principal *corpus* normativo y agudizó los impactos sobre los sitios ambientalmente sensibles (Figura 6, página anterior).

La nueva versión reitera en su texto como un mantra: “*en un todo de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Plan de Manejo*” (COT2018, p. 34), mientras consagra audazmente la impronta autonómica, el avance urbano sobre el ANP y la vocación urbano-costera del sector SAE-Saco Viejo y demás costas del Golfo San Matías.

Igual que el COT2015, el COT2018 legaliza la urbanización preestablecida en Saco Viejo sobre 800 m de frente costero y replica las condiciones de la norma previa para los distritos situados a ambos lados RECb⁴² y RUR extendiéndose a todo el frente de 9,5 km hacia el Golfo San Matías, entre el área de Punta Villarino zonificada como “*primitiva*” en el PM2014 al oeste y el límite este del ANP (Figura 7).

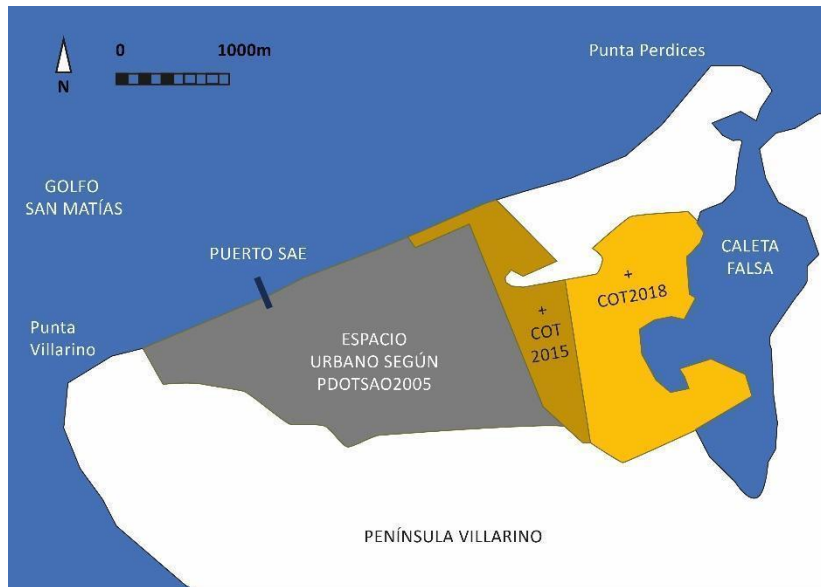
Figura 7. COT2018: planificación de distritos, zona Saco Viejo y alrededores



Fuente: elaboración propia.

En el sector portuario de SAE el COT2018 agrega un nuevo distrito urbano RECbSAE (Figura 8) hacia la Caleta Falsa, permitiendo su fraccionamiento hasta la costa interior sobre un área de humedales costeros bajos, con parámetros constructivos comparables a los de zonas urbanas de la costa oeste del golfo (lotes de 600 m², FOS:0,2 y FOT:0,4), reduciendo la restricción constructiva a 30 m medidos desde la costa (Municipio, 2018, p. 119).

⁴² Se amplió su superficie.

Figura 8. Del COT2015 al COT2018: ampliaciones en SAE

Fuente: elaboración propia.

Las nuevas determinaciones del COT2018 afectan al medio sin haberse realizado previamente estudios de impacto (ni específicos, ni prospectivos), reduciendo el circuito administrativo-técnico limitado al Municipio. Para este Código la AA *“para la Protección Ambiental será el Departamento Ejecutivo (Municipal), [...] a través de la Secretaría de Producción y Medio Ambiente”* (p. 54).

La profundización del paradigma iniciado por el COT2015 no encontró oposición en las AA provinciales competentes, por lo que podrían inferirse acuerdos políticos no transparentados. Ante el embate, las normativas ambientales contrapuestas perdieron reconocimiento, imponiéndose unilateralmente una visión desarrollista.

Los impactos de la planificación y usos en el territorio “protegido”

Los objetivos del ANPBSA no pueden sostenerse bajo los parámetros de fraccionamiento y ocupación del suelo previstos en el COT2018 vigente. Transformar un área natural en urbana, con sus lotes, calles, infraestructura pública y privada, iluminación, sonidos, actividades, especies exóticas invasoras, residuos, efluentes y demás manifestaciones no es algo inocuo. Los principales impactos se analizan a continuación:

Sobre el territorio continental

La creación de una barrera física urbana entre costa y continente, implantada removiendo vegetación, eliminando médanos y pendientes naturales, alterando escurrimientos hídricos, iluminando e interponiendo elementos artificiales

hostiles a la biodiversidad nativa, afecta al territorio del ANPBSA y a sus valores, atractivos y recursos. La finalidad del AP queda sustituida por un modelo costero bonaerense de ciudad lineal semicontinua, en aras de proveer productos del rubro inmobiliario.

Este tipo de desarrollo maximiza la disponibilidad de lotes cuyo precio captura el valor hedónico presente (asociado al placer derivado de la cercanía al mar) sin importar los impactos sobre el litoral marítimo. En paralelo, se promueve para la zona un turismo crecientemente masificado, desvinculado de la base ambiental que lo sustenta, predominando actividades consuntivas y usos desenfrenados. Los desarrolladores privados completan el modelo externalizando hacia el Estado los costos de instalación y provisión de servicios públicos (luz, gas, agua potable, calles, recolección de residuos, seguridad, etc.). Urbanizar 9,5 km de frente costero en Saco Viejo y alrededores, y hasta 0,5 km de fondo significa ambientalmente:

- Afectar más de 380 ha, eliminando médanos y vegetación nativa.
- Establecer 70 km de calles (≥ 80 ha netas)⁴³ en la trama urbana.
- Cementar suelos con viviendas y solados según FOS (≥ 72 ha).
- Instalar redes de cableados y volúmenes de construcciones públicas y privadas.
- Superponer paisaje artificial urbano al atractivo natural original⁴⁴.
- Interponer una barrera lineal de impactos para la fauna.

La zona de Saco Viejo pasó en 13 años (del PDOT2005 al COT2018) de “Zona de recuperación no urbana” a “Distritos residenciales”, que con un estimado de 16 lotes/ ha en promedio, incorpora al mercado más de 4.000 nuevos lotes para comercializar.

Sobre las aves playeras

Para el ANPBSA son citadas 86 especies de aves marinas y costeras (Giaccardi y Reyes, 2014). Dos entidades internacionales reconocieron la zona como sitio de importancia internacional. En 1993, la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras (RHRAP) y en 2004, Birdlife Internacional⁴⁵. Con esos antecedentes, en 2011 la Ley provincial N.º 4.644 declaró de interés provincial “*la conservación de las aves playeras migratorias y sus hábitats*”, que en su artículo 5.º (primer párrafo) establece “[...] *la obligatoriedad de realizar una completa Evaluación de Impacto Ambiental [...] para todo proyecto de modificación directa [...]*” o que

⁴³ Considerando tramas densas y otras típicas de barrio cerrado.

⁴⁴ El impacto eliminará a un movilizador clave del turismo.

⁴⁵ La declaró Área Importante para la Conservación de Aves (AICA).

pueda impactar indirectamente sobre sitios RHRAP y AICA, siendo AA la Secretaría de Ambiente provincial. En concurso con la Ley de Impacto Ambiental N.º 3.266 supone la exigencia de aprobar previamente un EIA para todo proyecto de urbanización en el ANP y zonas de amortiguación.

La intensificación de las actividades humanas y la transformación del medio reducen o eliminan hábitats, directa o indirectamente, permanente o temporariamente, durante períodos críticos de migración, desove o cría. Reduce la capacidad del ANPBSA para sustentar poblaciones y dificulta su función nodal en el sistema migratorio. Cuenta también aquí el vuelco de efluentes contaminados, la dispersión de plásticos, el tránsito de vehículos, los atropellamientos, los ruidos, la presencia de mascotas y otras fuentes de impacto.

Por el cambio climático, la contaminación y las vulnerabilidades

La ciudad de SAO y el puerto de SAE ocupan sectores costeros interiores de la Bahía de San Antonio. Las Grutas y Saco Viejo se encuentran fuera de la Bahía, sobre el Golfo San Matías. Son dos ambientes costero-marinos especiales, con sectores poco profundos, amplitudes de mareas de hasta 9 metros, playas de conchilla, acumulaciones eólicas medanosas, planicies y canales de marea, recirculación marina restringida, elevada temperatura de aguas en verano, endemismos y singular biodiversidad terrestre y marina.

Sobre estas áreas se ciernen amenazas, peligros latentes materializables ante determinadas circunstancias, que afectarían a elementos y personas expuestos. Pese a la pirámide normativa vigente y la magnitud de la intervención territorial superpuesta al ANP el COT2018 se aprobó sin EIA prospectivo en previsión de escenarios futuros. Tampoco surgió de las consultas que se realicen monitoreos integrales periódicos para cuantificar riesgos y vulnerabilidad.

La mayor amenaza global es el cambio climático. Si variara regionalmente el régimen de precipitaciones en magnitud o torrencialidad, crecería la vulnerabilidad asociada (Pampa Azul *et al.*, 2019; Sistema de mapas de riesgo de cambio climático, 2023). La impermeabilización y la pérdida de cobertura vegetal acelera los procesos de escurrimiento hídrico laminar y linear, promueve redes de drenaje retrocedentes y acumula sedimentos sobre cotas bajas y fondos marinos. Asimismo, la mayor percolación arrastra elementos físicos y químicos, cambia la composición de aguas de napas y costeras, y tiende a inestabilizar las geformas costeras (Genchi *et al.*, 2013).

El aumento del nivel del mar se estima afectará a los litorales lábiles. Las costas del ANPBSA presentan vulnerabilidad media a muy alta (Kokot *et al.*, 2004). Según Pampa Azul *et al.* (2019) el ascenso del nivel medio del océano Atlántico del litoral argentino, medido en intervalos de 50/100 años, promedia entre 1.67 y

0.20 mm/año. Desde 1880, aumentó 20 cm, para el 2100 se esperan aumentos de 30 a 122 cm (NASA, 6 de julio de 2023), con mayor frecuencia de oleajes y vientos.

En materia de contaminación local, las principales fuentes desde el continente hacia el medio hídrico son las actividades industriales actuales, los pasivos ambientales y los efluentes cloacales (Giaccardi y Reyes, 2014). En SAO se radica la planta de Álcalis de la Patagonia (ALPAT), produciendo unas 200 mil toneladas de soda Solvay anuales previéndose aumentar un 50 % (Figuras 9 y 10).

Figura 9. Planta de ALPAT en Punta Delgado y área de disposición final en Bajo del Riñón



Figura 10. Planta industrial de ALPAT



Fuente: elaboración propia sobre imágenes de Google Earth.

Según la Fundación Inalafquen (3 de julio de 2023) y fuentes periodísticas (*Informativo Hoy*, 12 de agosto de 2021; *LMCipolletti*, 18 de abril de 2020), estaría afectando a su entorno, ya sea por dispersión de partículas finas a la atmósfera, colmatación del sitio de disposición final de materiales residuales (Bajo del Riñón) o por fuga de efluentes líquidos desde el ducto de traslado al repositorio, escurriendo hacia la BSA (Carbone *et al.*, 2014), un medio semiconfinado donde las partículas sólidas se sedimentan y las solubles pueden modificar el PH marino. La figura 9 muestra el estado actual de estas áreas, veinte años atrás no había huellas visibles.

Otra fuente contaminante son los tres depósitos de escoria de la planta de concentrados de plomo de la empresa Geotécnica, que operó hasta 1994 en SAO, dejando su pasivo ambiental (Figura 11). El plomo es un metal pesado de toxicidad perdurable y las tres localizaciones observables su concentración sería incompatible con el hábitat humano, siendo los niños el segmento más vulnerable.

Figura 11. Fuentes de contaminación por plomo en SAO.

Fuente: elaboración propia a partir de *Proyecto municipal de fraccionamiento en área a remediar por contaminación con plomo y otros metales pesados* (Comisión multisectorial por la problemática del plomo en San Antonio Oeste, 2024, <https://multisectorialplomo.org/>).

Según Carbone *et al.* (2014): “Estos residuos están sometidos continuamente a distintos procesos: infiltración a capas subterráneas, lixiviación hacia el canal de marea cuando precipita y erosión eólica” (p. 139). El desnivel promedio hacia el nivel del mar es de 8 m. Alderete *et al.* (2009) registraron valores de metales pesados en sedimentos marinos de la BSA que triplicaban a los de ambientes similares. Vázquez *et al.* (2007) cuantificaron máximos en tejidos de mejillón *Brachydontes rodriguezii* cerca de la fuente, disminuyendo hacia fuera de la bahía.

Además, el vertido de efluentes urbanos es causante de eutroficación, contaminación y riesgos, considerando la operación de la red cloacal, las plantas de tratamiento y el flujo de renovación de aguas de la BSA (Carbone *et al.*, 2014; Bonuccelli *et al.*, 2021).

Todo este escenario crítico se evidencia en las costas vulnerables del Golfo. Ejemplo del mismo es la amenaza de extinción de la población del caballito de mar (*Hippocampus patagonicus*) endémico en la BSA (Wei *et al.*, 2017).

Por turismo, residuos y luminosidad

El flujo de visitantes hacia Las Grutas se incrementó en las últimas dos décadas, motorizando un *boom* constructivo local, que demanda tierras y servicios. La población flotante excede casi diez veces a los 4.487 habitantes permanentes (INDEC, 2023) y en proporción el uso de los recursos.

La generación de residuos es creciente y desconcentrada. Recolectarlos requiere operar extensos circuitos, lo que se simplifica volcando al sitio más cercano disponible y quemando. Se producen humos, contaminación visual, química, biológica, presencia de perros y otros problemas. Los plásticos se desgranán en partículas y dispersan, incorporándose al paisaje natural y organismos vivos (Mendoza *et al.*, 2023) (Figura 12).

Figura 12. (a) basural en Pla. Villarino; (b) turismo en intermareales



Fuente: Archivo personal del autor, 2022.

Figura 13. BSA según Atlas de Brillo Artificial del Cielo



Fuente: Falchi *et al.* (2016, p. 4).

Otra fuente de impactos negativos de progresiva relevancia mundial es la luminosidad nocturna procedente de asentamientos humanos, que altera el comportamiento natural de plantas y animales. Sobre SAO, Las Grutas y SAE aún

es reducido, pero no despreciable, el ANPBSA (Figura 13, página anterior) no es de las más afectadas del país por fuentes lumínicas (Falchi *et al.*, 2016), pero irá en esa dirección de consolidarse su estilo de desarrollo.

La síntesis anterior repasa someramente algunas de las múltiples fuentes de impacto, habitualmente tratadas como externalidades del desarrollo local.

La veloz metamorfosis del ANPBSA

Formalmente protegido, este territorio fue antropizándose. Las regulaciones, sus contradicciones y la praxis de individuos, sociedad e instituciones están convirtiendo los ambientes originales en paisajes suburbanos. Mediante el COT2018 el borde continental del Golfo San Matías tiende a convertirse en un receptáculo de infraestructura y actividades extralimitadas en cantidad y compatibilidad respecto de los hábitats naturales. Ese proceso expansivo impermeabiliza grandes superficies, cambia escorrentías y percolación hídrica (aguas de lluvia, grises y negras), entre otras variables.

Dentro del ANP, el COTSAO2005 y el PM2014 no avalaron los informales inicios protourbanísticos de Saco Viejo, pero tampoco los funcionarios impidieron sus primeros avances. Las imágenes superiores de la figura 14 ilustran la evolución de esta zona hacia una configuración urbana producto de una planificación territorial orientada a la litoralización⁴⁶. En la misma figura, las dos imágenes inferiores obtenidas de Dynamic World muestran la creciente mancha urbana sobre el territorio. Lo publicado por esta herramienta distingue menos que lo anterior y menos aún que las recorridas pedestres.

Figura 14. Contraste de imágenes de Saco Viejo y alrededores (SAE)







⁴⁶ Desarrollo urbano y crecimiento demográfico sobre las áreas costeras.



Fuente: Google Earth (<https://earth.google.com>).



Clases de cobertura de suelo:

- | | |
|---|---|
|  Área construida |  Agua |
|  Arbustos y matorrales |  Suelos desnudos |

Fuente: elaborado a partir de Google Earth (<https://earth.google.com>) y Dynamic World (<https://dynamicworld.app/explore>).

Sobre los bordes del ANPBSA, una ciudad lineal infinita se apropia del paisaje, de las geoformas costeras, vegetación y rasgos silvestres, para exhibir un panorama de viviendas, jardines, postes, ductos, antenas, especies exóticas, caminos y cartelería comercial. Irónicamente, suele verse maquinaria vial y automotores transitando libre e intensamente por caminos y a campo traviesa, donde hubo fauna. La radicación humana conlleva la introducción de animales domésticos (perros y gatos) predadores de aves migratorias, cuya protección motivó la creación del ANP (Figura 15).

Completando el aporte a la metamorfosis territorial, el tráfico de vehículos produce ruidos, dispersión de gases y sólidos en la atmósfera, atropellamiento de fauna y otras acciones indeseables.

Figura 15. (a) paisaje urbanizado en Saco Viejo, (b) paseo de mascotas sueltas por playa



Fuente: Archivo personal del autor, 2022.

Análisis de la Situación

Paradójicamente, a diferencia de otros muchos espacios geográficos, en el territorio del ANPBSA no falta planificación: se superponen tres (el COT municipal, el PM2014 y el Planeamiento Costero de la Ley 2.951). La planificación del ANP, bajo responsabilidad provincial con participación local, debería prevalecer por sobre cualquier otra. No obstante, generalizadamente, los procesos de designación de ANP suelen enfrentarse a los de artificialización, resultando los primeros funcionales a los segundos, como medidas simbólicas de compensación virtual y gestión ficticia (Capdepón-Frías, 2016).

Según lo recogido en este estudio, el acoso al territorio es creciente y el suelo se va librando al comercio tratado como una mercancía inmobiliaria. Inicialmente, esa actividad dará empleos y lucro de corto plazo, mientras consume recursos del atractivo disminuyendo el capital natural motor del Ciclo de Vida del destino turístico (Butler, 2006).

El modelo de desarrollo relevado acumula caóticamente impactos, producto de una visión mercantilista expoliatoria plasmada en las prácticas territorializadas (Massiris-Cabeza, 2011; Hernández, 2009; Capdepón-Frías, 2016). Sin freno, la subdivisión predial dispara una combinación de litoralización, turistificación, balnearización y neoexclusivismo⁴⁷. Privilegiando crear productos destinados a la radicación humana por sobre los atractivos del patrimonio natural los intermareales de arena y conchilla se degradan como balnearios, los médanos como piso urbano y el resto del paisaje como pavimento para caminos,

⁴⁷ Adaptado a actores de segmentos medios zonales.

estacionamientos y áreas *off road*, clásico modelo atlántico bonaerense, externalizando los impactos del modelo hacia la sociedad.

El patrón de transformación territorial local no es original, proyecta el hegemónico en otros ambientes costeros balnearizados, donde el patrimonio natural se allana a las leyes del mercado (Hernández, 2009). Fraccionamientos inmobiliarios con parcelas de 600 m² o menores son incompatibles con un ANP, con la vegetación nativa y con gran parte de la avifauna objeto de dos leyes vigentes. Dadon y Mateucci (2002) relacionan estos modelos con erosión, pérdida de arena en playas y deterioro de la calidad escénica.

Haber facilitado la expansión urbana de todas las costas habitables del ANPBSA abre el mercado a la oferta y la demanda⁴⁸, según posición, tamaño de lote y servicios, operando como un incentivo perverso: a más fraccionamiento inmobiliario menos ANPBSA funcional. Según permite el COT2018, la apropiación del paisaje culminará con la venta de miles de lotes sumando Saco Viejo propiamente dicho y demás urbanizaciones, esterilizando naturaleza legalmente “protegida” e imponiendo una barrera física entre costa y continente. Suponiendo satisfacer en el presente a cuatro o cinco mil propietarios futuros, cabe preguntar si vale la pena. Dañando atractivos, ellos y los demás usuarios quedarán defraudados en el futuro, mientras los verdaderos beneficiarios serán quienes lucran con cada transacción.

El modelo impuesto apela a lo más cuestionado de su antecedente atlántico. Llegados al clímax del proceso de conversión de tierras descripto, se precisarán más productos similares, quedando dos posibilidades: incorporar más territorio para comercializar y/o densificar los usos (subdividiendo lo vendido o aumentando FOS/FOT),

Durante el verano 2022/23 el Municipio de SAO registró más de 450.000 turistas (Municipio, 2023), pero el destino se destaca por cantidad, no por calidad: los relevamientos sobre calidad/precio de prestaciones (Consejo Federal de Inversiones, 2017) muestran que el 70 % de los turistas que visitan Las Grutas valora sus atractivos entre regular y bueno, con el paisaje y la oferta cultural (o sea los recursos del ANPBSA) como ítems más altos y el cuidado del lugar como el peor. Como en muchos destinos turísticos de naturaleza, el éxito se impone al atractivo.

Por eso, impactos acumulados y sinérgicos como eliminación de médanos, pérdida de hábitat de avifauna, impermeabilización constructiva, imposición de volúmenes edilicios, equipamiento urbano, iluminación, publicidad, tránsito intensivo, usos masivos y otros, pueden monetizar en lo inmediato al territorio, pero desnaturalizan la oferta original tornándola hostil, no solo a los objetivos del

⁴⁸ Se verificaron precios entre U\$D 12/61 el m² en la plataforma Mercado Libre (consultado el 12/4/2024).

PM sino al negocio. A esa amenaza solo se opone la débil institucionalización del ANP.

Sobre la península Villarino se está extendiendo el modelo urbanizador iniciado en el litoral oeste del Golfo San Matías. Midiendo el arco marino-costero del ANPBSA (rectificando contornos), la BSA presenta un perímetro de 67 km, con 66 % de costas no edificables, mientras el Golfo San Matías ofrece un perímetro de 54 km, con 19,6 % de costas no edificables. La planificación de SAO y sus urbanizaciones satélites facilita 66,3 km lineales para su litoralización, que es el 55 % del total (121 km) y el 90 % de la costa disponible.

Toda planificación urbana y regional debería equilibrar las múltiples visiones e intereses. Contrariamente, el COT2018 concede la captura del territorio costero edificable a una elite favorecida por el formato urbano litoral y sus remanentes para goce del resto de la sociedad.

La descoordinación entre políticas que atañen a distintas escalas del estado federal (municipio, provincia, nación) suma complejidad y dificultades, inconvergencias improductivas que culminan en decisiones inadecuadas sin importar el nivel que predomine en la jerarquía estatal (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2012). El conflicto interescalar en el ANPBSA diluyó el mandato político de los artículos 9 y 10 de la Ley General del Ambiente y la congruencia de una gobernanza multinivel (Psathakis, 2010; Masiris-Cabeza, 2011). Concentrado el poder, los segmentos dominantes impusieron sus visiones, subalternizaron competidores y maximizaron beneficios.

Ante los impactos, los sistemas de ANP reaccionan distinto. Las reservas provinciales argentinas (como el ANPBSA) presentan una gobernanza más débil que un parque nacional (Martín, 2022), donde es infrecuente que instituciones jerárquicamente inferiores avasallen sus enfoques ambientales. Comparativamente, muchas ANP provinciales expresan deseos más que protección legal (Giaccardi y Tagliorette, 2007; Páez, Deón y Camacho, 2017).

Gallopín (2003) define a los socio-ecosistemas como sistemas complejos donde interactúan funcionalmente sociedad y naturaleza. Múltiples visiones sobre su desarrollo se mueven, confrontan y disputan, influenciando cada actor social con sus argumentos y herramientas, hacia algún tipo de síntesis. El producto de estos juegos es el paisaje. De ese modo el ANPBSA refleja cada vez más la impronta social en su territorio.

La complejidad inherente a los socioecosistemas debe ser internalizada en los procesos de decisión (Leff, 2018). Pero esto suele dificultarse ante la mala coordinación vertical y horizontal interestatal (Gligo *et al.*, 2020; Oszlak, 2013) y hegemonías sectoriales con limitado compromiso ambiental.

Escenarios futuros

Toda simulación es una simplificación que puede ilustrar diferentes situaciones. Para el ANPBSA se proponen tres escenarios, basados en cuatro supuestos sobre el comportamiento de variables representativas que compendian amenazas y conductas sociales potenciales: a) ordenamiento territorial, b) desenvolvimiento turístico, c) conductas socioinstitucionales, y d) monitoreo, control y adaptación de la gestión al conocimiento del territorio.

Tabla 3. Escenarios futuros

ACCIONES SUPUESTAS PARA EL ESCENARIO		PROBABILIDAD	IMPACTOS
Pesimista	<p>Se desarrollan las previsiones del COT2018, las fuentes de impacto se sostienen.</p> <p>Turismo: es tradicional y masivo.</p> <p>Social: hay anuencia, prosigue la descoordinación estatal (nación, provincia, municipio).</p> <p>Monitoreo de impactos bajo, nulo u ocasional.</p>	ALTA	<p>Expansión y densificación litoral de mancha urbana.</p> <p>Alta y onerosa demanda de servicios públicos.</p> <p>Creciente contaminación, desmonte, erosión y acreción en suelos terrestres y marinos.</p> <p>Cambios en aguas de la BSA.</p> <p>Degradación de hábitats.</p> <p>Crisis cíclicas en servicios, destino turístico, economía local y empleo.</p> <p>El ANPBSA se desdibuja.</p>
Normal	<p>Avanza limitadamente la ciudad lineal costera del COT2018.</p> <p>Turismo: es creciente, en transición a perfiles ambientalmente exigentes.</p> <p>Social: crece la sensibilidad social ante los impactos; las autoridades coordinan acciones ante los conflictos.</p> <p>Aumentan el monitoreo, la difusión de impactos y controles.</p>	INTERMEDIA	<p>Expansión urbana a ritmo decreciente.</p> <p>Alta demanda de servicios públicos.</p> <p>Procesos de contaminación, desmonte, erosión y acreción en suelos terrestres y marinos, mitigados parcialmente.</p> <p>Crisis ocasionales en servicios, posicionamiento turístico y economía local.</p> <p>El ANPBSA mantiene expectativas.</p>
Optimista	<p>Se frena la expansión urbana, se compatibilizan COT2018 y PM2014.</p> <p>Turismo: se adapta a los recursos, se ordena el uso de atractivos.</p> <p>Social: la sociedad exige revertir impactos y participar en procesos de decisión.</p> <p>Autoridades exigen EIA y restringen/mitigan impactos.</p> <p>Se monitorea según necesidades de conservación, difunden resultados y ajustan controles, adaptando gestión.</p>	BAJA	<p>Expansión mancha urbana se detiene.</p> <p>Impactos y pasivos ambientales acumulados son mitigados creando nuevo equilibrio desarrollo/ conservación en territorio.</p> <p>Fortalecimiento de gobernanza socialmente participativa y multinivel.</p> <p>Posicionamiento del ANP y SAO como destino sustentable y marca de calidad.</p> <p>El ANPBSA avanza en sus objetivos.</p>

Fuente: elaboración propia.

Al escenario *pesimista*, que proseguiría con el actual estilo de desarrollo se le asignó una probabilidad alta de ocurrencia. Al escenario *normal* se le estimó una probabilidad intermedia producto de una moderada y progresiva reacción social ante los impactos y al escenario *optimista* se le reconoció probabilidad baja, porque requeriría un profundo cambio de tendencia sociopolítica (Tabla 3, página anterior). Las consecuencias de los escenarios se muestran en la columna de impactos.

El futuro deseado del COT2018 es una ciudad lineal costero-marina de 66,3 km situada dentro o al borde del ANPBSA, receptora de turismo masivo, para la que se diseña una barrera física costera antrópica enmarcando al medio marino. El desarrollo proyectado para las franjas litorales del ANPBSA es la fragmentación del territorio en pequeños polígonos, admitiendo diferentes coeficientes FOS y FOT, detalle técnico nimio ante la magnitud de los impactos y la incompatibilidad con el ANP. Este enfoque desconsidera al paisaje y los hábitats, soslayando la matriz natural que sustenta cualquier tipo de desarrollo.

A esa visión se opone la débil impronta del PM2014 sobre las instituciones que gestionan el territorio dejando sometido al ecosistema a la influencia de un capitalismo primitivo y reduccionista, haciendo previsible un escenario pesimista para la pretensión de conservar biodiversidad, cualidades naturales y culturales, procesos ecológicos y servicios ambientales.

Ante eso, pese a los compromisos nacionales e internacionales, el ANPBSA regresará en superficie efectiva y cualidades, replicando *ad infinitum* el modelo de litoralización costera bonaerense y de otros destinos turísticos del mundo que nacen, crecen, maduran y pierden posicionamiento porque destruyen la naturaleza que los fundamenta.

La mutación de la zona de Saco Viejo sirve de ejemplo: era un atractivo natural y ahora su paisaje es protourbano, similar a tantos otros, monetizándose velozmente los recursos naturales para que los agentes del peor tipo de desarrollo internalicen beneficios y externalicen costos, vendiendo a incautos belleza que simultáneamente destruyen.

El paradigma de desarrollo que introdujo el COT2015 y profundizó el COT2018 promueve un generalizado negocio inmobiliario cortoplacista, que demanda productos comercializables para acumular beneficios, modelo que funcionará exitosamente hasta agotar el recurso. Su reduccionismo maximiza la conversión territorial, externalizando costos ambientales hacia la sociedad al disminuir el patrimonio natural y cultural y requerir mayor inversión y gastos públicos, desentendiéndose del futuro.

Los municipios tienen un rol clave en la sociedad, pero sus atribuciones no pueden omitir la pirámide de normas y poderes concurrentes que edifican

constitucionalmente a una nación. La primacía del interés público debería mantenerse por encima de otros intereses ávidos y hábiles. Para lograrlo, los problemas ambientales no pueden quedar librados a espontáneas pujas de poder, debería haber equilibrios, síntesis socioambientales y coordinaciones interinstitucionales verticales y horizontales.

No es lógico que el COT2015 haya sido cuestionado con éxito en sede judicial y luego el COT2018 se aprobara sin objeciones, si mantiene idéntico paradigma e intensifica su impronta, salvo que la *realpolitik* localista haya arrasado toda oposición político-ambiental y con ella al principio de no regresividad ambiental. A la luz del análisis realizado lo tangible es que el PM2014 y la sentencia judicial (STJ, 2017) parecen letra muerta.

Si se pretende evitar el escenario pesimista debería mutar drásticamente el actual modelo territorial, creando condiciones favorables a reconocer la complejidad del sistema, accionar dentro de un enfoque ecosistémico y adaptativo, mitigar y evitar impactos, monitorear regularmente e internalizar los costos y beneficios. Planificar en beneficio de segmentos sociales apetentes podrá llenar esos bolsillos, pero conforma economías frágiles.

Los planes de ordenamiento territorial no pueden consagrar lo urbano como el *summum*, ni eludir legislación concurrente, ni omitir considerar los impactos socioambientales, aunque estén diseñados a satisfacción del comitente, esa mala praxis conduce a escenarios obviamente negativos.

Según lo analizado, la situación de este territorio muestra una trayectoria que, en función de la expansión económica local, convierte ciertas potencialidades, pero cierra muchas más. El futuro cercano encontrará ambientes naturales deteriorados y un ANP apenas reconocible bajo el imperio del modelo urbano litoral.

Semejante situación solo podría superarse mediante políticas comprometidas e instrumentos de ordenamiento territorial ambientalmente integrados, respetuosos en términos ecológicos, económicos y sociales.

Referencias

- APN. (2010). Guía para la elaboración de planes de gestión de Áreas Protegidas. APN.
- Alderete, S.; Estévez, J. L.; Carbajal, M. y Narvarte, M. (2009). *Informe de la evolución de la contaminación con plomo en la localidad de San Antonio Oeste, Provincia de Río Negro y análisis de otros casos similares*. Fundación Patagonia Natural. https://patagonianatural.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/168_Informe_tecnico_N15.pdf
- Bonuccelli, R. S., Narvarte, M. y Saad, J. F. (2021). *Disolución de rocas carbonatadas: estudio preliminar sobre un proceso de karstificación en los acantilados de Las Grutas, Río Negro* [Informe Técnico 01-2021]. UNCO-ESCIMAR. <http://surl.li/wsolvi>

- Butler, R. (Ed.). (2006). *The tourist area life cycle. Applications and Modifications*. Channel View Publications.
- Capdepón-Frías, M. (2016). Conflictos ambientales derivados de la urbanización turístico-residencial: un caso aplicado al litoral alicantino. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (71), 31-57. <http://surl.li/tvqbe>
- Carbone, M. E., Melo, W. D. y Piccolo, M. C. (2014). Procesos ambientales que afectan la bahía San Antonio y su área de adyacencia (Prov. de Río Negro). *Huellas*, (18), 132-144. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/view/983>
- Consejo Federal de Inversiones (CFI). (2017). *Sondeo de Opinión, Perfil Demanda Turística, Provincia de Río Negro y Consejo Federal de Inversiones*. Consejo Federal de Inversiones. <http://surl.li/tvqbp>
- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). (2015). *Lineamientos para la Planificación Territorial. Plan Estratégico Territorial, avance III*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos_para_la_planificacion_territorial_2015.pdf
- Dadon J. R. y Mateucci, S. D. (Ed.). (2002). *Zona costera de la Pampa Argentina: recursos naturales, sustentabilidad, turismo, gestión, derecho ambiental*. Lugar.
- Falchi, F., Cinzano, P., Duriscoe, D., Kyba, C., Elvidge, C., Baugh, K.; Portnov, B., Rybnikoca, N. y Furgoni, R. (2016). The new world atlas of artificial night sky brightness. *Science Advances*, 2(6), e1600377. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1600377>
- Fundación Inalafquen. (3 de julio de 2023). *Situación Ambiental Empresa Alpat*. SAO: Inalafquen. <https://www.fundacioninalafquen.org.ar/alpat>
- Genchi, S. A., Vitale, A. J., Piccolo, M. C., Perillo, G. y Carbone, M. E. (2013). Acantilados que retroceden: El caso del Balneario Las Grutas (Río Negro). *Haciendo Ciencia y Técnica*, 1(1). <http://hdl.handle.net/11336/2995>
- Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y Desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5763>
- Giaccardi, M. (2015). *Planes de Manejo de Áreas Marinas Protegidas: Lineamientos y herramientas metodológicas para su elaboración*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Giaccardi, M. y Reyes, L. (12 de junio de 2014). *Plan de Manejo del Área Natural Protegida Bahía de San Antonio* (2013), Decreto N.º 398. Suplemento: *Boletín Oficial*, 5258. <http://surl.li/tvqds>
- Giaccardi, M. y Tagliorette, A. (Comp.). (2007). *Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino-costeras de la Argentina*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Patagonia Natural. <http://surl.li/trppr>
- Gligo, N.; Barkin, D.; Brzovic, J.; Durán, H.; Gallopín, G.; Marino de Botero, M.; Ortiz-Monasterio, F.; Pengue, W.; Rofman, R.; Sejenovich, H.; Villamil, J.; Alonso, G.; Brailosky, F.; Carrizosa, J.; Fernández, P.; Leal, J.; Morales, C.; Panario, D.; Rodríguez-Becerra, A.; Saa, H. Sunkel, O. et al. (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. CEPAL N.º 161 (LC/PUB.2020/11-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <http://surl.li/nnsygo>
- Gómez-Orea, D. y Gómez Villarino, M. T. (2013). *Evaluación de Impacto Ambiental*. Ediciones Mundi-Prensa.
- Hernández, F. M. (2009). Nuevas espacialidades y paisaje turístico. El neoexclusivismo en el litoral marítimo bonaerense, Argentina. *Nadir*, 1(2) 44-59. <http://surl.li/tvqdi>
- Redacción. (12 de agosto de 2021). *El polvillo que se disemina por San Antonio Oeste proviene de ALPAT*. *Informativo Hoy*. <http://surl.li/tvthw>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2023). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022: resultados provisionales*. INDEC. <http://surl.li/hnbuwy>
-


- Kokot, R. R.; Codignotto, J. O. y Elissondo, M. (2004). Vulnerabilidad al ascenso del nivel del mar en la costa de la provincia de Río Negro. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 59(3), 477-487. <https://revista.geologica.org.ar/raga/article/view/1429/1436>
- Leff, E. (2018). La Complejidad Ambiental. *Polis (Santiago)*, (16), 1-10. <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/931>
- Redacción. (18 de abril de 2020). *Condena millonaria a ALPAT por contaminación ambiental*. *LMCipolletti*. <http://surl.li/tvqcg>
- Martín, G. (2022). ¿Realmente invertimos en conservar las áreas protegidas? El modelo de conservación setenta/treinta en Argentina. *Estudios Socioterritoriales*, (31), 1-20. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.31-200>
- Massiris-Cabeza, A. (2011). Desarrollo, Territorio y Medio Ambiente y América Latina: una integración necesaria. *Proyección*, (11), 6-44. <https://bdigital.uncu.edu.ar/13536>
- Maya, M. A. (2021). ¿Hacia un proceso de litoralización? Análisis geohistórico de los partidos de La Costa, Pinamar y Villa Gesell (Buenos Aires). *Geograficando*, 17(2), e100. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe100>
- Mendoza, S. M.; García-Moll, M. P.; Fernández, V. H.; Barrios, M.; Mena, R.; Miriuka S. y Cledon, M. (2023). Microplastics in stomach contents of juvenile Patagonian blennies (*Eleginops maclovinus*). *Science of the Total Environment*, 894, e164684. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969723033077>
- Municipio de San Antonio Oeste (2005). *Plan Director de Ordenamiento territorial del Municipio de San Antonio Oeste*. Ordenanza N.º 2402/05. Municipalidad de San Antonio Oeste. <https://concejodeliberantesao.gob.ar/digesto/>
- Municipio de San Antonio Oeste (2015). *Código de Ordenamiento Territorial*. Ordenanza N.º 4683. <https://1drv.ms/f/c/fb1a6eeb0dd3925b/ElwbdXJePb9EuvxrnnBQO50BxbHuQZbPtT8xzI152RmzLw?e=hlaS6X>
- Municipio de San Antonio Oeste (2018). *Código de Ordenamiento Territorial*. Ordenanza N.º 5624. https://www.carn1.com.ar/Urbanistico/urbano_sao.html y <https://1drv.ms/f/c/fb1a6eeb0dd3925b/ElwbdXJePb9EuvxrnnBQO50BxbHuQZbPtT8xzI152RmzLw?e=hlaS6X>
- Municipio de San Antonio Oeste (2023). *Estadísticas: Número de turistas en cada temporada*. SAO: Agencia de Turismo y Cultura.
- NASA (6 de julio de 2023). *Aumento del nivel del mar*. Global Climate Change, National Aeronautics and Space Administration. https://climate.nasa.gov/climate_resources/274/aumento-del-nivel-del-mar/
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Páez, J.; Deón, J. U. y Camacho, C. (2017). Áreas desprotegidas. Análisis de la gobernanza en las áreas protegidas de la provincia de Córdoba, Argentina. *Cardinalis*, 9(2), 4-41. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardinalis/article/view/18935/18839>
- Pampa Azul, INIDEP y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2019). *Estado del conocimiento sobre los efectos del cambio climático en el Océano Atlántico Sudoccidental sobre los recursos pesqueros y sus implicancias para el manejo sustentable* [Informe]. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. https://www.magyp.gob.ar/sitio/_pdf/efectos-cambio-climatico-atlanticosur.pdf
- Paredes-Leguizamón, G. (2018). *Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: Caso Colombia*. PNNC y UICN.
-

- Papagno, S.; Ligier, D.; Pérez, M.; Casariego, H.; Carla, P.; Huykman, N.; Michel, C.; Pizzolato, D. y Maceira, N. (2014). *Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica*. FAO/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, INTA.
- Psathakis, J. (Coord.). (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socioambientales* (Vol. 1). Fundación Cambio Democrático.
- Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP). (26 de junio de 2023). *Áreas Protegidas*. SIFAP. <https://sifap.gob.ar/areas-protegidas>
- Sistema de mapas de riesgo de cambio climático (SIMARCC). (3 de julio de 2023). *Cambio climático, Vulnerabilidad y exposición*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, SIMARCC. <https://simarcc.ambiente.gob.ar/mapa-riesgo>
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SPTIP). (2012). *Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina* [Informe final]. SPTIP.
- Superior Tribunal de Justicia (STJ). (16 de mayo de 2017). *Sentencia definitiva N.º 62 de Secretaría Causas Originarias y Constitucional, Tribunal Superior de Justicia STJ N.º 4*. Secretaría Causas Originarias y Constitucional. <https://ar.vlex.com/vid/sentencia-n-62-secretaria-819865481>
- Thomas, L. y Middleton, J. (2003). *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge.
- Wei, J.; Estalles, M. L.; Riley, P. y Luzzatto, D. (2017). Hippocampus patagonicus. *IUCN Red List of Threatened Species*, (12), 1-14. <http://surl.li/tvqeo>

La experiencia singular del *Plan Montevideo*. El despliegue planificador en el retorno democrático


The Singular Experience of Montevideo's Plan. The Planning Development after the Democratic Return.

Recibido: 22/07/2023 | Aceptado: 26/09/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.065>

Eleonora Leicht Arocena

Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo
Universidad de la República
Uruguay

 <https://orcid.org/0000-0001-7408-4452>
eleonoraleicht@gmail.com

Cómo citar: Leicht Arocena, E. (2024). La experiencia singular del Plan Montevideo. El despliegue planificador en el retorno democrático. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 125-143. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: En este escrito se analiza el proceso de armado del *Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo* (POT) (Intendencia de Montevideo, 1998), el cual articula los atributos de un *plan urbano-territorial* y de un *plan estratégico*. La investigación abarca un arco temporal que inicia en 1980 y se extiende hasta el tiempo presente. No obstante, hace foco en los años de elaboración del POT –1996-1998– a efectos de develar sus matrices cognitivas, sus recursos proyectuales, las reconfiguraciones de sus protagonistas, para posteriormente analizar el despliegue de la planificación derivada y las resonancias del Plan a nivel local e internacional. Para la realización de la investigación se rescataron archivos originales dispersos en las instituciones responsables – Intendencia de Montevideo, Facultad de Arquitectura, Junta de Andalucía –, sumado a manuscritos cedidos por los autores del Plan. Se realiza un análisis crítico de esta experiencia de planificación que apuntó a la transformación de las estructuras urbanas y a la disminución de las desigualdades socio urbanas. Se concluye entonces que el *Plan Montevideo* en su singularidad, constituye un punto de inflexión en la historia del urbanismo uruguayo, en conexión con la circulación de ideas y experiencias urbanas en Iberoamérica.

Palabras clave: planificación urbana, inclusión social, Uruguay, Montevideo, Iberoamérica

Abstract: This study analyzes the process of developing the Montevideo Plan (POT, 1998), which combines elements of both an urban-territorial plan and a strategic plan. The research spans from 1980 to the present but focuses primarily on the years during which the POT was developed (1996-1998), aiming to uncover its cognitive frameworks, project resources, and the reconfiguration of its key actors. The study further examines the implementation of the derived planning and the impact of the Plan both locally and internationally. For this research, original documents from the responsible institutions –

Intendencia de Montevideo, Faculty of Architecture, Junta de Andalucía —were gathered, along with manuscripts provided by the authors of the Plan. Rather than evaluating the Plan in terms of success or failure, a critical analysis of this planning experience is presented, highlighting its goal to transform urban structures and reduce socio-urban inequalities. The study concludes that the Montevideo Plan, in its uniqueness, represents a pivotal moment in the history of Uruguayan urbanism, closely tied to the exchange of urban ideas and experiences across Ibero-America.

Keywords: urban planning, social inclusion, Uruguay, Montevideo, Iberoamerica

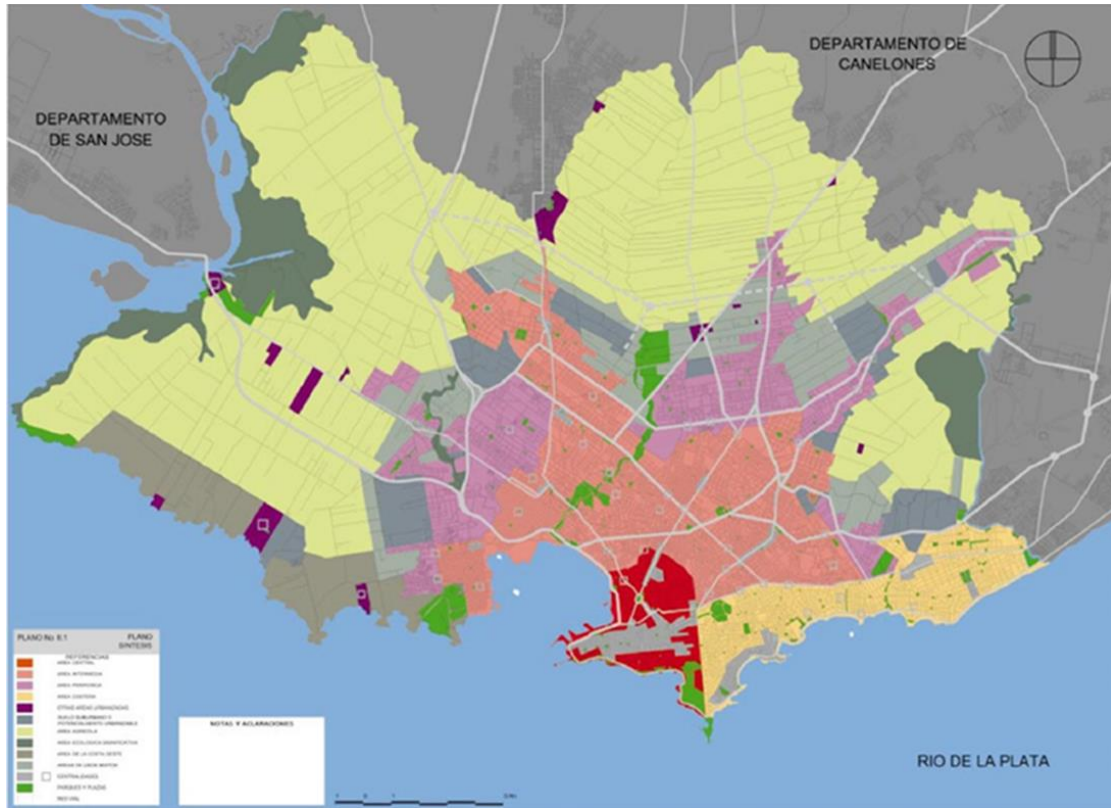
Introducción

Con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Poder Legislativo, 2008), la planificación urbana y territorial ha adquirido una importancia creciente en las agendas académicas e institucionales de Uruguay, al punto que adquiere el status de política pública prioritaria. Esta realidad es tributaria de una arraigada cultura planificadora del territorio y la ciudad. Con cierta exageración, se podría argumentar que se remonta a la fundación de los centros poblados por parte de España bajo las prescripciones de las Leyes de Indias, y se consolida a lo largo de los años de vida independiente. Es sabido que Montevideo en el siglo XX —en consonancia con lo que sucediera en otras experiencias de planificación contemporáneas— contó entre otros, con un Plan Regulador (1930) y con un Plan Director (1956), que aun con distintos alcances, fueron considerados cardinales en la historia del urbanismo nacional. Treinta años después, con el retorno de la democracia, se va gestando una particular coyuntura y un *pensum* en los temas urbano-territoriales que culmina en la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo (POT) en 1998, foco de este estudio. Cada uno de los planes mencionados fue escrito en contextos históricos y epistemológicos muy diferentes, no obstante, es posible identificar invariantes y complementariedades que dejan en evidencia ciertas solidaridades entre ellos, en el arco de los tiempos largos del territorio. En ese marco se considera que el POT es un hito en la historia del urbanismo en Uruguay.

El POT (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998]) es un instrumento de ordenamiento territorial vigente en el departamento de Montevideo, que considera áreas rurales, urbanas y suburbanas (Fig. N.º 1). Su modelo territorial está conformado por tres componentes de diferente naturaleza: los sistemas y estructuras territoriales, las áreas diferenciadas, las áreas de promoción y los planes especiales de valor estratégico que organizan la planificación derivada, y los parámetros urbanísticos para cada predio del departamento, precisando alineamientos, usos, alturas, modalidades de ocupación del suelo. Es decir que el POT opera como normativa, que no solo regula, sino que dispone de instrumentos estratégicos para definir áreas de promoción o proyectos de

detalle. Desde esta perspectiva articula los atributos de un “plan urbano-territorial” y de un “plan estratégico”.

Fig. N.º 1. *Plan Montevideo. Plano síntesis*



Fuente: *Plan Montevideo, "Memoria de ordenación"* (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998]).

La investigación abarca un arco temporal que se inicia en 1980 y se extiende hasta el tiempo presente, por encontrarse el POT en el marco planificador vigente. No obstante, hace foco en los años de armado del POT: 1995-1998, para luego revisar el despliegue de la planificación derivada y sus ecos. El año 1980 es elegido como inicio, dada la fundación en esa fecha del Grupo de Estudios Urbanos, el que habilitó casi clandestinamente aún en dictadura, una mirada alternativa a la ciudad de Montevideo. Esa fecha coincide por otra parte, con el inicio de una profunda crisis del Urbanismo y la planificación (Hall, 1996; Terán, 2009).

En esa controvertida relación entre ideas y materializaciones (Hall, 1996) este estudio hace referencia, como el título lo indica, al Urbanismo del retorno democrático y sus derivas, aún si hay más de una década entre el retorno de la democracia en 1985 y el momento de la aprobación del Plan en 1998. Tras la dictadura, la libertad y la economía en crecimiento invitaban a pensar que todo era posible, se atravesaba una época entusiasta y propicia a los cambios, que eclosiona en los noventa.

Problema de investigación

El POT, ese malquerido

El *Plan Montevideo* no goza de popularidad entre los que lo utilizan como herramienta de trabajo cotidiano. Los profesionales y operadores inmobiliarios que deben ajustarse al Digesto Departamental para construir, suelen considerar su normativa confusa, su gestión lenta, limitante de las libertades creativas y del derecho al trabajo. Desde la Intendencia de Montevideo (a partir de ahora: IMM), se considera al POT como a un comodín: se lo invoca hábilmente para justificar una propuesta consistente con sus lineamientos, se lo soslaya cuando no se corresponde, se lo manipula para que se adapte a los intereses de cada momento. Desde nuestra perspectiva, sus historias desplegadas en una amplia gama de papeles dispersos no ayudan a dimensionar la relevancia de sus aportes a la comprensión y a la planificación de Montevideo.

¿Cómo dar cuenta de este Plan y del proceso complejo que hubo detrás de su elaboración? ¿Cómo ponderar el rol que les cupo a sus protagonistas? Para responder a esos interrogantes, se propone reconstruir el proceso de elaboración del POT, identificando lo que estuvo en juego en cada etapa en relación a sus propuestas y actores clave. Se intenta mostrar así la originalidad del *Plan Montevideo*, desde su capacidad de articular nuevas y viejas ideas.

Algunos factores que hicieron posible el Plan radican en la articulación entre elencos heterogéneos de actores académicos, funcionarios, especialistas que regresan del exilio, el rol de las redes y la cooperación internacional, en el marco de un proyecto socialista local. La convergencia de técnicos entusiastas de la academia y de la intendencia, entre los que estaban los que retornaban del exilio político junto con las redes internacionales fue más que singular. La Cooperación extranjera, especialmente la española –de la Junta de Andalucía–, estaba muy interesada en experimentar con sus programas piloto, desplegados en América Latina y en el norte de África. En esa orientación, estas circunstancias no eran exclusivas de Uruguay, pues para el gobierno de España y de las comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid la celebración del V Centenario en 1992 se presentaba como oportunidad para proyectar la relevancia de España en América Latina. El financiamiento de programas, proyectos y obras terminó eclipsando la cooperación francesa, hegemónica hasta ese momento. No obstante, en cada uno de los países cambiaba mucho lo que estaba en juego, tal como lo muestra el estudio del POT. Si bien los planes iberoamericanos de esos años tienen puntos en común, las especificidades de cada uno de ellos se vinculan con las tradiciones de planificación local.

En definitiva, el estudio contribuye a la construcción de una historia del urbanismo uruguayo, capaz de habilitar una distancia crítica respecto de los

temas y problemas del presente. En esa línea, existe también un interés documental por identificar y sistematizar un conjunto de materiales, hoy disperso, que es una fuente de referencia más que relevante para quienes investigan, pero también para quienes proyectan y gestionan la ciudad. En suma, a través del acceso al corpus documental y a las voces de sus actores clave, se explora el contexto académico e institucional que hizo posible el *Plan Montevideo*, en relación con otros documentos contemporáneos. Por otro lado, se identifican las etapas por las que atravesó el Plan hasta su versión definitiva, para luego dimensionar sus resonancias.

Marco teórico

El Urbanismo en entredicho

El tema de estudio se inscribe principalmente en el territorio de la Historia del Urbanismo, proponiendo una lectura crítica del *Plan Montevideo*, y haciendo un uso interesado de la historia para el entendimiento y construcción de la ciudad presente, al decir de Terán (2009). Las historias del urbanismo se gestaron como género en el contexto de la década de 1960, en el mismo momento en que la propia existencia de una disciplina especializada en la ciudad comenzaba a ponerse en entredicho (Novick, 2022).

En esa dirección, un conjunto de autores (Vegara Gómez, 1993; Hall, 1996; Terán, 2009) coincide en ubicar una profunda crisis del Urbanismo en las décadas de 1970-1980, cuando se cuestionan los alcances de los planes tecnocráticos de la segunda posguerra, y se erosiona la confianza en los urbanistas. No en vano, Hardoy (1972) decía que la ciudad era demasiado importante para dejársela a los planificadores. Hall (1996) señala que fue en Inglaterra donde esta crisis del urbanismo se hizo más evidente, irónicamente en la tierra donde nació la disciplina y el Estado de bienestar promovió una euforia planificadora, llegando a una meseta con el Plan de Londres y las *new towns*, referente paradigmático a nivel mundial. Sin embargo, fue en Estados Unidos donde rápidamente se inició el cambio hacia operaciones de tipo público-privadas, lugar donde tradicionalmente se impulsó el espíritu empresarial y emprendedor en la lógica del “hazlo tú mismo”.

La causa de esta crisis fue económica, sostiene Hall. Hasta ese momento, la planificación se acompañaba con el período más largo del crecimiento de la economía capitalista, siendo útil para controlar y direccionar el crecimiento físico explosivo característico del período. Cuando vino la recesión de los años setenta, con el proceso de desindustrialización que atravesaron primeramente las grandes ciudades europeas y las norteamericanas con la consiguiente pérdida de fuentes de trabajo, la planificación quedó en último plano. Incluso se la atacaba, acusándola de distorsionar e inhibir las leyes del mercado. En el caso de

Inglaterra, bajo el gobierno de Margaret Thatcher que inicia en 1979, se desmonta paulatinamente todo el sistema estratégico de planificación británico. En sintonía, Terán (2009) señala en el contexto español las implicancias que tuvo la salida de la dictadura franquista en el planeamiento, donde emerge en los setenta un renovado interés disciplinar, que incluso volvió a estimular a muchos decepcionados. Se apostaba a procesos de intercambio y colaboración entre el asesoramiento técnico y las problemáticas y aspiraciones sentidas por la comunidad, dejando atrás las abstractas concepciones formales e idealistas de la planificación tradicional. Para los ochenta, el autor identifica un vuelco hacia los abordajes que apuntan a la pretendida autonomía de la arquitectura, en clara referencia a la *Italianofilia* desatada por la obra teórica de Aldo Rossi, el morfologismo y la introducción del diseño en lugar del planeamiento. En otras palabras, el proyecto parecía estar poniendo en crisis al Plan. Para explicar esta crisis, a diferencia de Hall, quien lo atribuye a una causa económica, Terán (2009) lo relaciona con una crisis general de la cientificidad, que haría muy difícil aplicar el método científico al urbanismo. Situación que por otra parte celebra, entendiendo que de esa manera la disciplina demuestra su capacidad de recepcionar y asumir las vibraciones culturales generales.

Vegara Gómez (1993) realiza una temprana caracterización y crítica a los planes de la generación de los ochenta, que, si bien aportaron a una nueva cultura urbana participativa asociada a la recuperación de los ayuntamientos democráticos españoles, tenían enormes carencias. Entre ellas, la negación del hecho metropolitano y de la escala regional, y la pretensión de resolver los problemas de la ciudad existente sin atención a posibles demandas futuras. Se suma que estos planes habían manifestado un rechazo injustificable por la utilización de las técnicas cuantitativas en el análisis de la ciudad, quizá como reacción a una etapa anterior que hacía abuso de estos instrumentos. Luego de un punto de inflexión, el autor anuncia a futuro el retorno del Plan, en la misma línea de invocación a su favor que realiza Terán (2009). En definitiva, y visto desde una perspectiva histórica, los datos sugieren que, pese a los cuestionamientos periódicos, el urbanismo no desaparecerá, sino que va atravesando ciclos y cambiando según las necesidades (Hall, 1996).

El POT y la circulación de ideas

Estudiar los avatares del urbanismo reciente en Montevideo implica necesariamente insertarlo en un contexto más amplio, revisando los procesos de circulación de ideas en la región y en el Mundo. Al respecto, se sostiene (Bourdieu, 1989) que las ideas viajan desprovistas del contexto donde son producidas, a la vez que son recibidas en otro sitio, con condiciones sociales también diferentes. Al ser receptores de teorías y prácticas urbanas foráneas,

cabe preguntarse hasta qué punto hemos aceptado pasivamente “recetas urbanas” importadas de un supuesto menú, como si fuera un “Urbanismo a la Carta” (Delgadillo, 2014), o si, por el contrario, las reformulamos e incluso nos constituimos en emisores de nuevas formas de pensar la ciudad.

El acceso a la información y la circulación de ideas a partir de los noventa adquirió una nueva lógica de diseminación multicanal (Hall, 1996; Delgadillo, 2014). El acceso virtual a múltiples capas de información también promueve a su vez el encuentro real con un otro, donde se producen intercambios ricos en creatividad.

Desde la década del ochenta en adelante, al respecto de la circulación de ideas urbanas en América Latina, se acrecentó el interés académico por su estudio desde varias disciplinas. La revisión bibliográfica de Díaz-Márquez (2019) ofrece una periodización que da cuenta en cada etapa de los aportes de autores significativos y de los conceptos que se introducen, los que se diversifican y complejizan con el tiempo. Estas ideas oscilan a lo largo del tiempo entre la reivindicación del constructo local y la mirada puesta en la circulación global de las ideas. Respecto al primer punto, algunos autores proponen la pertinencia de considerar especificidades locales que acuñan, por ejemplo, la existencia de un urbanismo argentino (Rigotti, 2014). Asimismo, Torrent (en Verde Zein, 2021) introduce el concepto de sistema Brasil, parafraseando a Barthes, para nombrar a un conjunto de aproximaciones teóricas, concepciones formales y elaboraciones críticas surgidas en torno a las expresiones del Movimiento Moderno en Brasil.

En relación a las redes académicas, se subraya Novick (2009) la importancia de los intercambios internacionales:

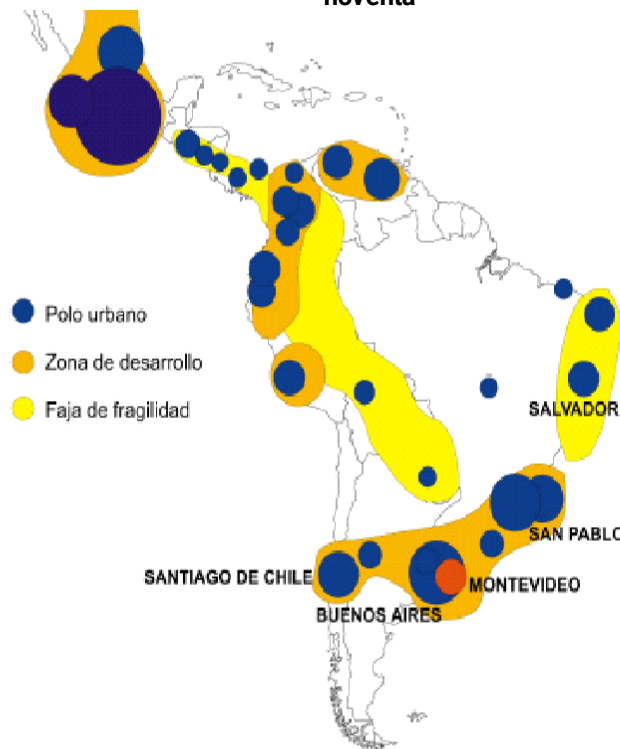
Los estudios sobre las ciudades y el urbanismo en América Latina no pueden soslayar el rol que tuvieron los intercambios internacionales. Pues hoy sabemos que las ciudades – y también los modos de estudiarlas – se fueron constituyendo sobre la base de intercambios, no solo de bienes tangibles sino también del resultado del viaje de personas, de saberes, de experiencias y, más ampliamente de ideas e imágenes (pág. 4).

En la misma dirección se señala (Jajamovich, 2017) que la movilidad de políticas urbanas, si bien su origen y tónica dominante proviene del Norte Global, ha comenzado a tener una circulación interna en Latinoamérica, tal como el presupuesto participativo que se origina en Porto Alegre, los equipamientos colectivos en las periferias como Medellín, los sistemas de transportes modélicos como los de Curitiba o Bogotá, la operación estrella como Puerto Madero en Buenos Aires. Sin embargo, el autor plantea las desigualdades de poder en torno a estas políticas, para visualizar en cambio la emergencia de productores de teoría en y para América Latina. Insiste en la dimensión relacional y territorial de las *policy mobilities*. Se perforan las divisiones rígidas del adentro

y el afuera de América Latina en cuanto al origen y diseminación de una política. El autor termina por cuestionarse acerca de la especificidad de lo latinoamericano, y si acaso la contemporaneidad está marcada por la multiplicidad de flujos y la desintegración de identidades rígidas.

En cuanto al *Plan Montevideo*, resulta crucial el hecho de que la Cooperación Andaluza hizo posible su financiamiento y brindó asesoramiento técnico. Le otorgó una impronta que lo emparenta con otros planes urbanos en Iberoamérica, propio de la coyuntura geopolítica de los noventa (Fig. N.º 2): los expertos en urbanismo de las principales urbes españolas competían por lugares de legitimación en las urbes latinoamericanas. La pujanza de la cooperación española dejó su huella en los planes en varias ciudades principales e intermedias: Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Córdoba, Rosario, por citar algunas. En cuanto a la cooperación andaluza específicamente, en el repertorio de los pocos programas de Urbanística ejecutados por la Junta de Andalucía en Latinoamérica, el *Plan Montevideo* destaca como el único Plan de Ordenamiento Territorial, el que abarca toda una ciudad capital y el territorio departamental correspondiente.

Fig. N.º 2. Montevideo, América Latina y sus polos de atracción en la Ciudad Global de los noventa



Fuente: *Plan Montevideo* (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998], p. 63).

Con relación a la cooperación andaluza en otros sitios de Latinoamérica, se conoce la operación de la manzana de San Francisco en Buenos Aires, lo que

permite comparar experiencias, y confirmar hipótesis respecto a la cooperación en Montevideo. Los especialistas y sus tejidos de relaciones, cuya relevancia trasciende sus relaciones coyunturales como funcionarios, operan de manera similar a un lado y otro del Río de la Plata. Se señala la importancia de estudiar el proceso de selección del tipo de operación que permitía “exportar” la experiencia andaluza frente a las oportunidades que se abrían con el financiamiento del Programa del V Centenario.

De la importancia del estudio de los planes

Estudiar el plan, no implica juzgarlo en términos de éxito o fracaso, o de indagar acerca de cuáles propuestas se materializaron o no. Tal como plantea Novick (2022), construir los planes como objeto de estudio implica utilizarlos como un prisma, para indagar acerca de quiénes, cómo y desde donde piensan y construyen la ciudad en un momento dado, develando las lógicas que articulan los nuevos episodios con los anteriores.

Por otro lado, es sabido que todo plan tiene cierto componente de utopía. Y así fue planteado, incluso desde el legislativo comunal por el Edil Artigas Melgarejo, presidente de la Junta Departamental, en oportunidad de las sesiones de discusión hacia la aprobación del POT: “Considero que analizarlo políticamente implica enmarcarlo en una especie de utopía concreta que solucione los problemas diarios de la gente, una utopía cuya concreción requiere de la inteligencia y de la voluntad de todos nosotros [...]” (Junta Departamental de Montevideo, 1998, p. 6).

De los procesos planificadores en Montevideo

¿Cómo se ha estudiado hasta el momento la planificación en Montevideo? ¿Cómo se considera en ese marco al POT? Encontramos distintos tipos de textos que hacen referencia al mismo. En primer lugar, algunos trabajos publicados han organizado historias de la planificación en Montevideo, con diferentes alcances y menciones al POT.

La *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo*, publicación ganadora de un concurso convocado en 1969 por la Junta Departamental, constituye una referencia ineludible como reseña de planes. Su última edición (Altezor y Baracchini, 2010) se actualiza con un capítulo dedicado a las transformaciones de las últimas décadas. Por otro lado, hacia finales de los noventa, se trazó un panorama de los procesos planificadores en Montevideo (Carmona y Gómez, 1999) desde el Instituto de Historia de la Arquitectura en el marco de la elaboración del anteproyecto del POT en 1996. Se trata de un compendio de los planes para la ciudad de Montevideo desde su fundación hasta el presente, ordenado en cuatro períodos y reconocido como proceso. En el cuarto período

identificado por las autoras, que va desde 1980 en adelante, se hace énfasis en el reconocimiento de la diversidad urbana y de los valores patrimoniales. En este período, subrayan como hitos fundamentales: el informe de áreas caracterizadas presentada a la SAU en 1984 por un grupo de técnicos, la creación de las Comisiones Especiales Permanentes por parte de la IMM en los barrios patrimoniales, el proceso de descentralización iniciado en 1990, y el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, iniciado en 1994. En síntesis, aun con su carácter sintético, este antecedente constituye un punto de partida que permite posicionar al POT en un marco cognitivo reconocido de un proceso y de una cultura planificadora para Montevideo.

También, en los estudios de caso particularizados que podríamos incluir en términos de microhistorias, se registran varios artículos que se centran en el POT y con los que resulta pertinente discutir. Por un lado, los protagonistas municipales de la elaboración del Plan, quienes han combinado la actividad académica con la técnico-política, son a su vez prolíficos autores de artículos publicados en revistas especializadas y/o en la prensa que tratan del POT y de las circunstancias políticas, urbanas y jurídicas que lo rodean. Son las voces oficiales, y, por tanto, están alineadas con el proceso y los lineamientos del Plan, y de algún modo están interesados en contar, explicar, y también justificar lo actuado.

En contrapunto, se dispone de algunos artículos académicos de tenor crítico. En esa dirección, en "La Ciudad sin Plan" (Velázquez, 1997), se reseñan los distintos paradigmas urbanos, en el contexto de un Montevideo sin POT aun cuando se había realizado el encargo a la Facultad, poniendo en duda la capacidad de ponerlo en marcha por parte de la autoridad local. En esa línea, el escrito en la revista Domino (Capandeguy y Sprechmann, 1998, pp. 16-41) presenta visiones alternativas al POT y suman sugerencias de la necesidad de considerar la complejidad y las nuevas escalas en disputa. Cabe señalar que, en la fecha de esa publicación, Sprechmann ya había renunciado a la dirección académica del Plan, suscitando el primero de los grandes conflictos que atravesó la propuesta.

Luego de su aprobación, se presentan dos compilaciones de artículos que reflexionan sobre el futuro de la ciudad, con auspicio municipal. *El Montevideo que viene* (Comisión Financiera de la Rambla Sur, 1999) despliega los varios imaginarios al 2020. Por su parte, *Alta simplicidad...* (Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano, 2005) constituye un compendio de artículos de la primera cohorte de la Maestría en Ordenamiento Territorial de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, donde el Plan es blanco de críticas desde diversos ángulos.

Los cuestionamientos al Plan trajeron como consecuencia que, al año de su aprobación, algunos integrantes del colectivo académico sugirieran una revisión anticipada. En respuesta, la Intendencia dio inicio a una evaluación del POT, acudiendo nuevamente a la Junta de Andalucía en calidad de “consultora técnica independiente” (IMM, 2001). Esa instancia finalmente no se llevó a cabo, pero recurrir a la Junta, que tuvo un rol relevante en la elaboración del Plan, no parecía la decisión más afortunada, ya que la convertiría en juez y parte. En síntesis, el POT como hecho técnico político agita los debates y mientras las autoridades y sus autores se ocupan de justificar lo actuado, un conjunto de voces críticas lo cuestiona desde afuera, a veces desde perspectivas técnicas, otras políticas.

Objetivos

General

- Contribuir a la historia de la planificación de Montevideo, examinando desde una lectura crítica el zigzagueante proceso de elaboración del POT, sumando nuevas fuentes e interpretaciones.

Particulares

- Indagar acerca de las implicancias de los tempranos vínculos institucionales entre el ITU y la IMM.
- Posicionar al POT como jalón fundamental del proceso planificador montevideano del siglo XX, con énfasis en las continuidades.
- Revisar los contextos político-culturales y los debates históricos y epistemológicos que hicieron posible el POT, enmarcándolo sincrónicamente en escenarios múltiples que convergen en el retorno democrático.
- Realizar una lectura crítica de cada etapa del proceso de elaboración del POT a través del análisis de sus recursos proyectuales, e identificar y mapear los actores clave respectivos.
- Dimensionar la trascendencia y las resonancias del Plan.

Estrategias metodológicas

Se aborda aquí el estudio instrumental de un caso particular: el proceso de elaboración del Plan Montevideo. Se procura dar cuenta de lo que tiene de único y se lo aborda hasta llegar a conocerlo bien e interpretarlo de manera fundamentada (Stake, 1998). Se trata del estudio de un caso intrínseco y a la vez instrumental, en el sentido de que se pretende, concretamente, conocer el caso a cabalidad, pero además resulta útil para comprender una realidad más amplia.

El caso es una entidad, y en cierto modo tiene vida única. Se acude a diversas fuentes de datos, observaciones, entrevistas, que a su vez implica rever los temas y eventualmente plantear otros nuevos. Por eso se menciona que el estudio de caso es de “enfoque progresivo”. Como estudio de caso, tiene una componente subjetiva, se apoya en la experiencia previa y en el valor que para nosotros tienen las cosas. Por eso, a través de la triangulación de datos, se procura evitar las falsas percepciones y el error en las conclusiones de la investigación. Para resolver el caso se procede a trabajar con los siguientes materiales:

Corpus documental del POT

El *corpus* documental del Plan se encontraba disperso en archivos parciales de las instituciones que participaron en su concepción. El hallazgo de los documentos papel rotulados como Convenio Ao 5648 (IMM, 1995), Anteproyecto (Facultad de Arquitectura, 1996) y Proyecto (Facultad de Arquitectura, 1997), localizados en oficinas distintas y ponerlos lado a lado, fue fundamental para analizar el proceso referido. Estos documentos son parte de la abundante literatura gris que es pertinente rescatar del olvido, en este caso, para develar las estrategias proyectuales y los fundamentos conceptuales que apuntalan el proceso de elaboración del Plan. Complementariamente, se cuenta con un manuscrito inédito (Zoido Naranjo, 1996), de la actuación del primer asesor para el POT de la Junta de Andalucía, lo que echa luz al proceso desde el otro lado del Atlántico.

La consulta a las fuentes primarias del Anteproyecto, Proyecto y versión definitiva, complementado por bibliografía específica y la realización de entrevistas calificadas, permite reconstruir el proceso de elaboración del Plan. Se recorren las diversas instancias que atravesó el diseño del Modelo Territorial por ser una pieza significativa, que fue variando a lo largo del proceso.

Las actas de la Junta

En Montevideo y demás departamentos del Uruguay todo instrumento de planificación debe ser aprobado por la respectiva Junta Departamental, donde hay representantes de todos los partidos políticos. Este proceso le otorga valor jurídico al Plan, y se constituye en fuente de derecho. La aprobación del Plan Montevideo por el legislativo comunal fue un proceso discutido que llevó desde mediados de 1996 hasta su aprobación en setiembre de 1998. Las actas de la Junta (Junta Departamental de Montevideo, 1998) –versiones taquigráficas– dan cuenta de los discursos orales de los hacedores del Plan, así como de las confrontaciones que se suscitaron en el proceso de aprobación entre los participantes. En dichas instancias fueron convocados, según el tema a tratar,

representantes de la Academia, de la Cooperación y de la Intendencia, y colectivos representantes de diversos intereses de la sociedad civil organizada.

Los videos del SMA

De los archivos disponibles en el Servicio de Medios Audiovisuales (SMA, 1997) se rescataron videos que dan cuenta de diversas instancias de presentación de avances del Plan. Esta información reviste interés ya que permite apreciar no solo lo que se dice sino cómo se dice, la gestualidad en la comunicación, los recursos de presentación de la época. Los videos permiten apreciar las recurrencias, las pausas y las insistencias sobre qué y cómo mirar que cada uno de los expositores transmite, a la vez que recrear las contiendas y las legitimaciones cruzadas entre ellos. Textos escritos y discursos orales no son equivalentes. Los videos poseen un gran valor testimonial en tanto constituyen los únicos registros visuales y sonoros conocidos en relación al Plan (Fig. N.º3).

Fig. N.º 3. Los protagonistas del Plan



Nota: Fotogramas. Fuente: Videos del Servicio de Medios Audiovisuales, 1997-1998 (Servicio de Medios Audiovisuales, 1997).

Las entrevistas

El trabajo se apoya en la realización de entrevistas a varios de los protagonistas del Plan en el momento oportuno, cuando aún es posible hacerlo dadas sus trayectorias vitales. El abordaje propuesto supone primeramente identificar a los posibles informantes, seleccionarlos, contactarlos y concretar la entrevista. Es así que se revisan los créditos del Plan para identificar a todos los autores, luego se seleccionan a los que tuvieron responsabilidades directas, o implicancias con determinados ejes temáticos de interés. El criterio de selección procura una equilibrada representación de la triada hacedora: la Intendencia Municipal de Montevideo, la Facultad de Arquitectura y la Junta de Andalucía.

A la vez, las entrevistas constituyen un justo reconocimiento a algunos de los protagonistas del Plan. Dado que ya han transcurrido más de veinte años desde

la aprobación del POT y muchos de sus autores estaban ya en ese momento en la plenitud de su trayectoria académica y profesional, esta resulta una oportunidad impostergable para consultarlos y así iluminar el problema conceptual de investigación más amplio.

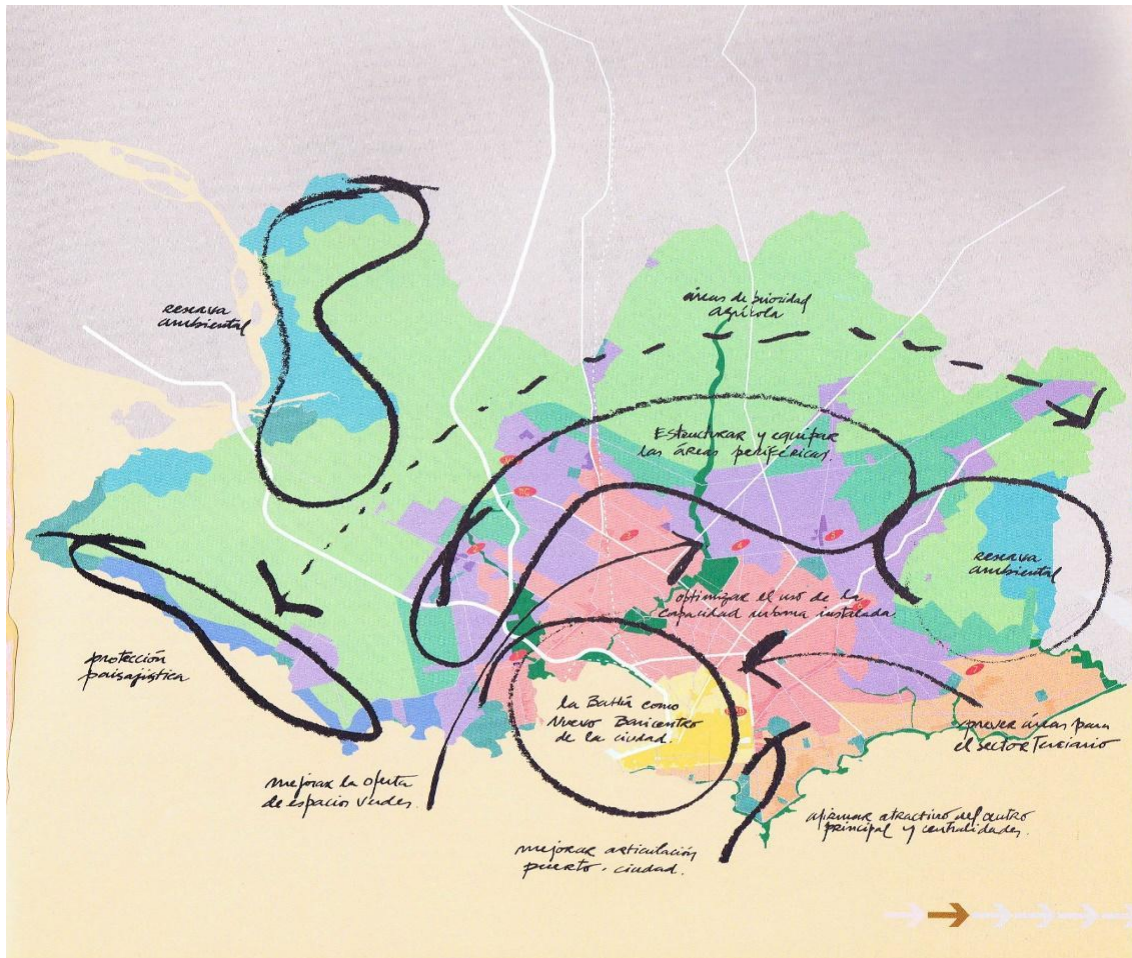
Resultados

¿Qué puede aportar este estudio en el marco del estado de la cuestión y la metodología que se acaba de reseñar? La revisión de la literatura existente de los procesos planificadores en Uruguay sugiere que la historiografía nacional no le ha dado al POT, hasta el momento, el lugar trascendente que este trabajo aspira defender. Se reivindica la originalidad del Plan Montevideo por su capacidad de articulación de nuevas con viejas ideas y se lo posiciona en el proceso planificador de Montevideo del retorno democrático, identificando solidaridades y continuidades entre los planes fundamentales.

El urbanismo de la primavera democrática

Dicho lo anterior, se afirma que el POT, producto de elaboración colectiva, constituye la culminación en lo disciplinar de un tiempo fermental y entusiasta en el Uruguay del retorno democrático, e inspiró muchos de los conceptos presentes en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.º 18.308 (Poder Legislativo, 2008) y en planes posteriores de otros contextos. Además, consideramos que el POT es relevante ya que condensa el estado del conocimiento sobre la cuestión urbana y territorial a nivel local en un momento dado. Su aprobación en la Junta Departamental de Montevideo fue un logro significativo, ya que muchos cuestionaban en aquella instancia la erosión al derecho de propiedad privada que algunos de sus artículos implican, por otra parte, como corresponde a un plan alineado a la ilusión de la construcción de una ciudad socialista. El cruce de información permitió establecer una periodización del POT donde identificamos, junto a los movimientos de los protagonistas, las etapas correspondientes al Anteproyecto (1996), al Proyecto (1997) y a la redacción definitiva (1998). El Plan, con la importante actualización que implicó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) y que derivó en la aprobación de las directrices departamentales, continúa vigente, y se han aprobado varios instrumentos previstos en la planificación derivada, lo que implica avanzar e hilar más fino en cada plan parcial y proyecto de detalle que se aprueba.

Fig. N.º 4. Modelo conceptual del Plan Montevideo



Fuente: Hacia un Plan Montevideo, 1997 (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998]).

Modelo para armar

¿Qué tiene el POT en común con otros planes y en qué sentido es singular? ¿Qué modelos tuvo en cuenta? Se sostiene que el modelo del Plan Montevideo (Fig. N.º 4) se nutre de una amplia gama de ideas, recursos y experiencias. No fue hijo de un enfoque único, ni es posible encajarlo exclusivamente en alguna de las caracterizaciones de los planes según corren las décadas. De allí el interés que revierte su estudio, por ser innovador en el mundo de las ideas de la que es tributario, en el marco de los planes de que lo son contemporáneos. Se acude a un linaje de publicaciones canónicas tanto nacionales como extranjeras que aportan a la construcción del *pensum* detrás del Plan. En esta dirección, se rastrearon las matrices cognitivas predominantes del *Zeitgeist* de los noventa que subyacen en el proceso de armado del POT.

Un mapeo de actores y de redes

Asimismo, se posiciona al POT en el contexto de la circulación de ideas y la cooperación en los noventa en América Latina, y se lo reivindica como un caso

singular en el marco de las operaciones realizadas por la Junta de Andalucía. Complementariamente se reconstruyen las etapas de la cooperación andaluza en Montevideo, identificamos a sus protagonistas y a las operaciones clave en cada una de ellas. Cabe precisar que el proceso de elaboración del POT es colectivo y se sustenta en una tríada: Es producto, por un lado, de un convenio específico entre la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y la Facultad de Arquitectura, y por otro, de un acuerdo de cooperación entre la IMM y la Junta de Andalucía. El análisis de los protagonistas del Plan es relevante desde varios puntos de vista. Primeramente, para conocer sus modalidades de pensar y planificar el territorio y la ciudad, y qué de ello se imprime en el POT. En segundo lugar, para visibilizar los roles y las contiendas que tuvieron dichos protagonistas en el proceso de elaboración del Plan. En tercer lugar, para visibilizar el caso del POT en el contexto de la circulación de ideas y la cooperación en Latinoamérica en los noventa. Además de la bibliografía disponible que permite inferir algunos asuntos, las entrevistas realizadas aportan para la construcción de los mapeos.

Desde la Intendencia, que toma la iniciativa de la elaboración del POT en 1995, destacan varias personalidades técnico-políticas de jerarquía, todos ellos docentes de Facultad de Arquitectura: el Intendente Mariano Arana⁴⁹, el Director de la Unidad Central de Planificación Municipal (UCPM), Patricio Rodé⁵⁰, y el asesor de la UCPM, Hugo Gilmet⁵¹. También Salvador Schelotto, Gonzalo Rodríguez Orozco y Nelson Inda. Estas personalidades tuvieron relevancia en distintas etapas del proceso de elaboración, en instancias previas y posteriores. También fueron autores de numerosos artículos académicos y técnico-políticos para explicar, difundir y celebrar el Plan. Desde sus diferentes roles y en la firme convicción de lograr una ciudad más democrática e inclusiva, fueron los protagonistas que se comprometieron a llevarlo adelante contra viento y marea hasta ser aprobado en la Junta Departamental. El camino había sido abonado por la administración del Intendente Tabaré Vázquez a partir de 1990, quien ya había tomado medidas de corte socialista en la ciudad y el territorio.

Desde la Facultad, el anteproyecto del POT es un producto elaborado colectivamente en la sede del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) por un equipo amplio de docentes bajo la dirección de tres Profesores Titulares: José Luis Parodi (Director del ITU), Eduardo Folco y Ruben Otero (Directores de Taller). Este

⁴⁹ Mariano Arana (1933-2023) fue un destacado arquitecto y urbanista uruguayo, fundador del Grupo de Estudios Urbanos, docente de Facultad de Arquitectura, militante frenteamplista, Intendente de Montevideo y ministro de Vivienda.

⁵⁰ Patricio Rodé (1936-2005) fue un abogado e intelectual católico uruguayo, protagonista clave en la elaboración del Plan Montevideo, en calidad de Director de la Unidad Central de Planificación de la IMM. Propone en el POT una serie de innovaciones desde el punto de vista jurídico que lo despegan del Plan Director de 1956. También fue Profesor Titular en la cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura, Udelar.

⁵¹ Hugo Gilmet es arquitecto por la Universidad de Lund, Suecia. Fue profesor titular de Teoría de la Arquitectura en la FADU. Asesor de la Intendencia de Montevideo, es protagonista clave y uno de los principales redactores del POT. Consultor externo del Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000) e integrante en carácter de experto del Nuevo Plan de Sevilla (2006).

último suplantó a Thomas Sprechmann, quien renuncia luego de ciertas discrepancias con los demás directores. El listado completo de los docentes participantes figura en los créditos del Plan. La confianza depositada en la Facultad de Arquitectura, y en especial en el ITU para la elaboración de un Plan no es una novedad. De hecho, uno de los primeros trabajos encomendados al ITU no bien es fundado, consistió en el asesoramiento a la IMM para el reordenamiento de la edificación de la zona costera este de Montevideo (Gómez Gavazzo, 1986).

En cuanto a la cooperación de la Junta de Andalucía (JA), Florencio Zoido Naranjo y Manuel González Fustegueras fueron los asesores para la elaboración del Plan. Es importante precisar que anteriormente al POT ya se había transitado por experiencias fructíferas de trabajo de cooperación de la JA en rehabilitación de viviendas.

Nuevos constructos

Seguidamente, se propone la consideración de un *Sistema Montevideo* para nombrar a ese nuevo estado de la cultura planificadora que pivota en torno al POT, alineada a la utopía propuesta de la construcción de una ciudad progresista. Para explicarlo, se ponen en valor varios paradigmas construidos en torno al Montevideo de los noventa para la producción de sentidos y significados. Desde aquella *Montevideo capital de la esperanza* (Schelotto, 1989), pasando por *Montevideo la Bruselas del Mercosur* (Livni y Vera, 1991) y por *la vía montevideana* (Junta Departamental de Montevideo, 1996), para referirse a nuestra manera de gestionar la ciudad en el elenco de las Mercociudades, hasta el propio logro de la aprobación del POT en 1998, al que los andaluces bautizaron *Plan Montevideo*, para distinguirlo de otros POTs existentes. Remata este sistema los *Seminarios Montevideo talleres de proyecto urbano*, eventos anuales directamente asociados al POT, cuya primera edición tuvo lugar en marzo de 1998, seis meses antes de su aprobación (Revista *Elarqa*, 1998). Constituyeron instancias fermentales de profundización en los conceptos clave del Plan y validaron sus proyectos estratégicos, le otorgaron respaldo académico y técnico. En una mirada más amplia, el Sistema Montevideo acuña un concepto nuevo donde Montevideo, en tanto ciudad capital de escala intermedia se posiciona disciplinariamente para Latinoamérica y el Mundo, siendo bautizada *Capital del Urbanismo Temático* (Facultad de Arquitectura, Intendencia de Montevideo, Grupo de Viaje Gen 93, 1999).

En síntesis, sumando nuevas fuentes e interpretaciones, se construye una historia y lectura crítica del *Plan Montevideo* que, a la vez habilita al conocimiento del urbanismo montevideano del retorno democrático, iluminando a la vez los temas y problemas de las actuales agendas urbanas.

Referencias

- Altezor, C. y Baracchini, H. (2010). *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo. Desde sus orígenes coloniales a nuestros días*. Trilce.
- Bourdieu, P. (1989). *Les conditions sociales de la circulation internationale des idées* [Conferencia]. Universidad de Friburgo.
- Capandeguy, D. y Sprechmann, T. (1998). Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal. *Dominó*, (2), 16-41.
- Carmona, L. y Gómez, M. J. (1999). *Montevideo. proceso planificador y crecimientos*. Instituto de Historia de la Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Comisión Financiera de la Rambla Sur. (1999). *El Montevideo que viene*. Intendencia de Montevideo.
- Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas. *Cad. Metrop.*, 16(31), 89-111.
- Díaz-Marquez, A. M. (2019). Revisión bibliográfica sobre la circulación de ideas urbanas en América Latina y el Caribe. *EURE*, 45(13), 279-295.
- Facultad de Arquitectura, Intendencia de Montevideo, Grupo de Viaje Gen 93. (1999). *II Seminario Montevideo. Conectividad y Paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Facultad de Arquitectura. (1996). *Plan de Ordenamiento Territorial. Anteproyecto* [manuscrito inédito]. Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Facultad de Arquitectura. (1997). *Plan de Ordenamiento Territorial. Proyecto. Memoria de Información y Ordenación* [manuscrito inédito]. (Copia disponible en Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay).
- Gómez Gavazzo, C. (1986). *Instituto de Teoría y Urbanismo, a 50 años de su fundación*. Archivo Gómez Gavazzo, Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU). <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/50-a%C3%B1os-ITUmaqueta-publicacion-y-conferencia.pdf>
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Serbal.
- Hardoy, J. E. (1972). *Las ciudades en América Latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*. Paidós.
- Intendencia Municipal de Montevideo. (1 de octubre de 2019). *Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo (POT)*. Intendencia de Montevideo. (Original publicado en 1998). <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/plan-montevideo>
- Intendencia Municipal de Montevideo. (IMM). (1995). *Expediente AO 5648. Convenio IMM - Facultad de Arquitectura* [manuscrito inédito]. (Copia en la UPOT, Intendencia de Montevideo).
- Intendencia Municipal de Montevideo. (IMM). (1998) Plan Montevideo. Montevideo: IMM
- Intendencia Municipal de Montevideo. (IMM). (6 de noviembre de 2001). *Resolución 4247/01*. Intendencia de Montevideo. <https://montevideo.gub.uy/aplicacion/resoluciones-0>
- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Quid* 16, (8), 160-173. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2563>
- Junta Departamental de Montevideo. (JDM). (1998). Actas de sesiones de la Comisión de Urbanismo Vivienda Obras y Servicios. *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Discusión en la Junta*

- Departamental*. Archivo de la Junta Departamental de Montevideo. (Copia disponible en la biblioteca de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay).
- Junta Departamental de Montevideo (JDM). (2 de octubre de 1996). Archivo de la Junta Departamental de Montevideo. (Copia disponible en la biblioteca de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay).
- Livni, J. L. y Vera, T. (1991). Montevideo la Bruselas del Mercosur. *Cuadernos de Marcha*, (61), 15-17. https://anaforas.fic.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/32671/1/CuadernosMarcha_61.pdf
- Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano (MOTDU). (2005). *Alta simplicidad. Gestión del territorio y del desarrollo urbano*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de la República Oriental del Uruguay), Intendencia de Montevideo, Fundación 2020.
- Novick, A. (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales: Notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de urbanismo*, 4-13.
- Novick, A. (2022). *Pensar y construir la ciudad moderna. Planes y proyectos para Buenos Aires, 1900-1938*. Instituto de Arte Americano y Facultad de Arquitectura y Diseño (Universidad Nacional de Buenos Aires).
- Poder Legislativo. (2008). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible No. 18.308. *Diario Oficial*. IMPO.
- Revista Elarqa. (1998). *Primer Seminario Montevideo. Bordes urbanos*. Dos puntos.
- Rigotti, A. M. (2014). *Las invenciones del urbanismo en Argentina 1900-1960. Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización* [tesis doctoral]. Universidad Nacional de Rosario.
- Schelotto, S. (1989). *Montevideo, capital de la esperanza*. Centro Uruguay Independiente.
- Servicio de Medios Audiovisuales (SMA). (2 de diciembre de 1997). *Presentación del proyecto del POT por docentes de Facultad de Arquitectura. Registro audiovisual en el Salón de Actos* [Video inédito]. (Copia disponible en el SMA: V0266).
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Terán, F. D. (2009). *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Akal.
- Vegara Gómez, A. (1993). Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 1(96-96), 245-256. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83875>
- Velázquez, R. (1997). La ciudad sin Plan. En *De las leyes de Indias al urbanismo estratégico. Notas sobre la influencia de Europa en el urbanismo uruguayo* (pp. 96-103). Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR).
- Verde Zein, R. (2021). *Revisoes historiográficas: arquitetura moderna no Brasil*. Rio Books.
- Zoido Naranjo, F. (1996). *Informe sobre el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (Uruguay)* [manuscrito inédito].

Política hídrica y territorial: articulaciones y desencuentros. Caso de estudio: cuenca del río Mendoza, Área metropolitana de Mendoza, Argentina


Water and Territorial Policy: articulations and disagreements. Case Study: Mendoza River Basin - Mendoza Metropolitan Area.

Recibido: 22/08/2024 | Aceptado: 04/12/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.066>

María Verónica D’Inca

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0009-0003-3045-2059>
veronica.dinca@um.edu.ar


Marcela Andino

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0009-0007-5788-511X>
marcelaandino71@gmail.com


Martín Líber

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-8827-6479>
libermartin@gmail.com

Oscar Rázquin

Universidad de Mendoza
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-2933-2653>
oscar.razquin@um.edu.ar

Cómo citar: D’Inca, Verónica; Andino, Marcela; Líber, Martín; Rázquin, Oscar. (2024). Política hídrica y territorial: articulaciones y desencuentros. Caso de estudio: cuenca del río Mendoza, Área metropolitana de Mendoza, Argentina. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 144-171. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: El presente trabajo tiene el objetivo de analizar la relación de las políticas hídricas y de ordenamiento territorial en la cuenca del río Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina, específicamente en el área del Área Metropolitana de Mendoza (AMM).

Para ello se realiza un análisis crítico de las normativas inherentes a cada temática, los organismos de gestión involucrados y los instrumentos para la gestión, buscándose los puntos de contacto.

Se construye una matriz de análisis con dimensiones analíticas a tener en cuenta y a través del análisis comparativo y comprensión del modelo de gestión implementado tanto para el recurso hídrico como para el ordenamiento territorial se identifican las desarticulaciones que impiden superar las políticas sectoriales hacia una gestión integrada de los recursos hídricos y un ordenamiento territorial en consecuencia.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, recursos hídricos, cuenca del río Mendoza, gestión hídrica, gestión territorial.

Abstract: This work aims to analyze the relationship between water and territorial planning policies in the Mendoza River basin, Province of Mendoza, Argentina.

A critical analysis of each regulation, the different organisms involved, and the instruments applied is conducted to identify some contact points between those elements.

An analysis matrix is developed to recognize the main factors that contribute to achieving integrated river basin management in a territorial planning context.

This comparative investigation and understanding of the management model implemented both for water resources and for territorial planning, lead to identifying the disarticulations between these policies. As a result, they prevent sectoral policies from being overcome towards integrated management of water resources and territorial planning.

Keywords: Territorial planning, water resources, Mendoza River Basin, water management, territorial management

Introducción

Desde finales del siglo pasado los sistemas urbanos experimentan una expansión urbana sin control efectivo que se refleja en un aumento de las tasas de motorización vehicular, la contaminación de tierras y aguas por múltiples causas, la fragmentación urbana como consecuencia de la segregación social de clases y el déficit de áreas verdes y de espacios públicos de calidad, además de una fuerte presión sobre el recurso hídrico derivado de los efectos del cambio climático.

En este escenario, resulta clave analizar la estrecha vinculación entre el ordenamiento territorial, como instrumento fundamental para la adaptación a los fenómenos extremos que el cambio climático provoca, y el recurso hídrico, como bien estratégico.

El problema de investigación que da origen al presente artículo se sustenta en la necesidad de abordar los territorios desde un enfoque sistémico que permita comprender la complejidad de estos y el manejo de los recursos hídricos⁵².

⁵² El presente artículo se desprende del proyecto "Territorial and Urban Planning for integrated watershed management. Experiences in France, Argentina and Chile" (proyecto N.º 210004 – TUPIWAM), perteneciente al Programa Regional CLIMAT- AmSud (<https://www.sticmathamsud.org/sitio/climat/presentacion/>) y financiado por

Abordar la vinculación entre la gestión hídrica y territorial, recurriendo a prácticas sostenibles en las actividades que se desarrollen en las cuencas hidrográficas, previendo riesgos de origen hídrico, así como garantizar el acceso al agua para el consumo humano, resultan una de las claves para lograr el desarrollo sostenible (Dourojeanni y Jouravlev, 2001).

En el caso de estudio abordado puede advertirse una internalización discursiva de dicha vinculación en la normativa, prueba de ello es la incorporación de la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) en la Ley 8.051/2009 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza y en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Agencia Provincia de Ordenamiento Territorial, 2017), pero en la práctica tal vinculación no se ha consolidado de manera acabada.

Metodología

La metodología de esta investigación es del tipo cualitativa y tiene un carácter exploratorio, con una lógica inductiva, a partir de la cual se analizaron los principales componentes que permiten una planificación territorial y urbana para alcanzar una gestión integrada de cuencas hidrográficas.

Para vincular los diferentes aspectos mencionados se elaboró una primera matriz de análisis para el estudio de caso, que da cuenta de los principales componentes que inciden en la relación agua-territorio y la gestión de cuencas. La matriz de análisis (Fig. N.º 1) de la investigación se estructura de la siguiente manera:

Fig. N.º 1: Matriz de análisis

Cuenca río	Componente Institucional	Componente Legal y Normativo	Planificación Territorial y Urbana	Gestión y Ejecución	Cultura del Agua
A. Organismos					
B. Mecanismos y procedimientos					
C. Participación ciudadana					
D. Problemas					
E. Conclusiones					

Fuente: Proyecto "Territorial and Urban Planning for integrated watershed management. Experiences in France, Argentina and Chile" (proyecto N.º 210004 – TUPIWAM), perteneciente al Programa Regional CLIMAT- AmSud (2022).

Instituciones de Ciencia y técnica de cada país participante. En el caso de estudio Argentino el caso de estudio es el área metropolitana de Mendoza, perteneciente a la cuenca del río Mendoza.

Se analizan:

- La dimensión físico-territorial, relevando los aspectos legales y normativos asociados a la gestión y manejo de la cuenca para poder detectar la existencia de una mirada sistémica de esta.
- La dimensión institucional y los actores que intervienen en las decisiones. Se identifican los diferentes actores y la existencia de posibles conflictos entre ellos. También se revisaron aspectos de la cultura del agua asociados a la cuenca.
- La dimensión de Planificación Territorial y urbana asociada y la existencia de instrumentos de planificación territorial que consideren una gestión sustentable del recurso hídrico.

A partir de este análisis multiescalar se detectaron los principales problemas de planificación territorial y urbana y gestión del agua en Mendoza.

En una segunda matriz se compararon los planes municipales de Ordenamiento Territorial de los Departamentos que conforman el Área metropolitana de Mendoza, en función de los aspectos vinculados al problema hídrico, tanto en las fases de diagnóstico como prospectivos.

Área de estudio

El caso de estudio es el área metropolitana de Mendoza, área de ocupación urbana intensiva de la cuenca del río Mendoza. Esta definición se debe a que la política hídrica se define por cuenca, pero la política de planificación territorial se aplica a la organización jurídico-administrativa por Departamentos.

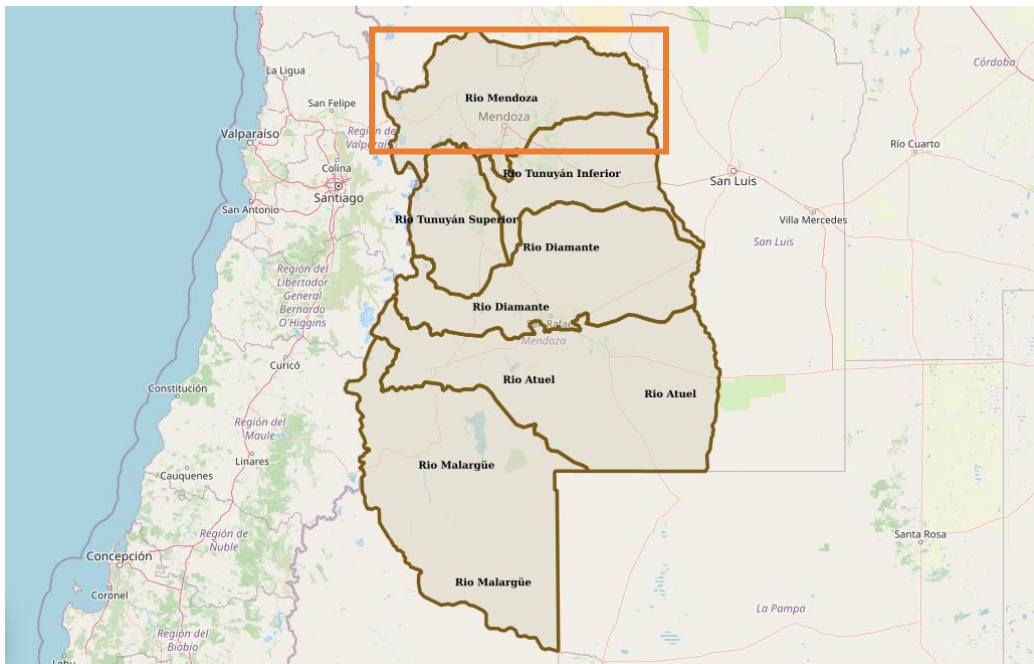
El río Mendoza, que discurre en la provincia del mismo nombre ubicada al Centro-Oeste de la República Argentina, es un río de montaña con régimen de deshielo cuyas nacientes surgen desde la Cordillera de los Andes (Fig. N.º 2 y Fig. N.º 3).

Fig. N.º 2: Cuenca del río Mendoza, Oasis Norte de la Provincia de Mendoza



Fuente: Departamento General de Irrigación, Servidor de mapas, 2024.

Fig. N.º 3: Provincia de Mendoza. Cuenca del río Mendoza



Fuente: Departamento General de Irrigación, Servidor de mapas, 2024.

Su cuenca tiene un área de influencia de 19.553 km². Limita al Sur con la cuenca del río Tunuyán, al Oeste con la cordillera de los Andes, al Este con la llanura desértica y al Norte con la cuenca del río San Juan (Fig. N.º4). El río Mendoza infiltra aproximadamente el 16 % de su caudal, mientras el resto es distribuido para riego y otros usos.

Fig. N.º 4: Cuenca del río Mendoza



Fuente: Departamento General de Irrigación, Servidor de mapas, 2024.

Una de las características de la zona Norte de la cuenca es la escasa precipitación pluvial, con registros medios anuales de 90 mm, mientras que, en la zona central, donde se concentra el oasis agrícola, la precipitación media anual promedio es de 224 mm. A ello se adiciona una elevada evapotranspiración, lo que provoca que la agricultura implemente mecanismos de sistematización del riego. El oasis irrigado por el río Mendoza tiene como principales cultivos a la vid, los frutales de carozo, y la horticultura. La mayoría de los productores no posee un alto nivel de tecnificación, por lo que predomina el modelo de riego tradicional, por surcos o melgas, con baja eficiencia de aplicación y de conducción intrafinca.

El río Mendoza tiene la mayor parte de su cuenca imbrífera (9.000 km²) en la Cordillera Principal, donde se originan sus afluentes más importantes, los ríos Cuevas (6,4 m³/s), Vacas (4,5 m³/s) y Tupungato (21.5 m³/s); aunque recibe también aportes de la Cordillera Frontal y de la Precordillera, a través de otros cursos de menores caudales. Su derrame anual medio es de 1392 hm³.

Dentro de los límites de la cuenca se encuentra un importante reservorio de agua subterránea, que está surcada superficialmente por dos cursos de agua: el río Mendoza y el río Tunuyán, en su tramo inferior. En el área que abarca este acuífero se concentra una gran cantidad de perforaciones de la provincia.

Las principales obras hidráulicas de esta cuenca son el Dique Cipolletti y el Embalse Potrerillos. El Dique Cipolletti fue la primera obra derivadora de Mendoza, que gestó un cambio cultural en la ciudadanía provincial ya que fue construida y financiada con la intervención del Estado. El Embalse Potrerillos (de 450 hm³), última presa construida en Mendoza, es una obra de regulación de los caudales del río Mendoza. De este embalse se deriva una parte del caudal (32 m³/s como máximo) para las Centrales Hidroeléctricas Cacheuta y Álvarez Condarco.

En la cuenca se asienta la zona denominada Área Metropolitana de Mendoza (AMM) que alberga el 63 % de la población de la provincia (aproximadamente un millón doscientos mil habitantes), y constituye el aglomerado urbano más importante del Oeste argentino. El AMM se compone de las áreas urbanas de seis departamentos diferentes (Capital, Las Heras, Guaymallén, Godoy Cruz, Luján de Cuyo y Maipú), que se conurbaron desde los años setenta y crece como ciudad dispersa, con baja densidad y desigual acceso de la población a los servicios básicos (D'Inca y Berón, 2013). Su área periurbana presenta dos situaciones diferentes: hacia el Oeste se encuentra el piedemonte de la precordillera y Cordillera de Los Andes y hacia el Norte, Este y Sur un cordón cultivado de gran importancia a nivel regional.

Su expansión urbana sobre áreas de interfaz y rurales, se agrava por la crisis hídrica que afecta la región; las limitaciones ambientales hacia las zonas del

pedemonte, sin disponibilidad de agua, salvo la subterránea en algunos sectores; los procesos de salinización de suelos por prácticas de manejo agrícola inadecuadas; el impacto a la calidad del agua por vertidos industriales, cloacales, agroquímicos y residuos urbanos a la red de riego, y conflictos de competencias e incompatibilidad de los usos del suelo.

El AMM cuenta con una red de distribución del agua por canales y acequias cuyo origen se remonta a los pueblos originarios. Esto ha posibilitado el desarrollo de una ciudad bosque en un desierto, en la que el arbolado, la vitivinicultura y demás producción agrícola en su periurbano, la caracterizan de manera particular.

Según el Programa de Ciudades de CIPPEC ⁵³ el consumo de suelo por expansión de la mancha urbana en el período 2006-2016, se experimenta a un ritmo de 3,5 % anual, lo que significa que, por cada un 1 porcentual de incremento poblacional, la ciudad se expande 3,5 puntos. Según dicho análisis la expansión del uso del suelo corresponde en un 87 % a usos residenciales, 10 % a usos industriales y el 3 % restante a equipamientos. Entre los usos residenciales, las urbanizaciones cerradas alcanzan el 29 % de la expansión y el residencial extraurbano (lotes de más de 500 m²) el 26 %. La vivienda social explica el 9 % de la expansión y las urbanizaciones informales el 3 % (CIPPEC, 2019).

El avance de la mancha urbana se experimenta sobre zonas con actividad agrícola de alto valor ecológico y productivo, afectando el recurso agua, las condiciones del suelo, la infraestructura de riego, y la localización estratégica como cordón frutihortícola cercano zonas de consumo (Molina, Arboit, Maglione, Sedevich y Mutani, 2020).

El crecimiento hacia las áreas del piedemonte al oeste de la ciudad, presenta problemas críticos: una seria exposición al riesgo aluvional y la restrictiva disponibilidad de agua para consumo humano y riego.

Como explica Bhari (2011), la urbanización y la demanda de recursos de agua son dos motores que necesitan una gestión integrada eficaz del recurso hídrico, para lo que es necesario implementar procesos de planificación territorial.

Política y legislación de aguas en la Provincia de Mendoza

Abordar los aspectos sustantivos del régimen del agua en la Argentina en general y en Mendoza en particular, supone acercarnos a su aspecto institucional y considerar el reparto de competencias que derivan de la forma de estado federal adoptada por la República Argentina.

⁵³ CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartadaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas (consúltese: www.cippeec.org).

La Constitución Nacional⁵⁴ (en adelante CN) expresa que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Por ello, pertenece a las mismas la facultad de administrar, establecer políticas y reglar su uso y su aprovechamiento, sin alterar los principios consagrados en los Códigos de fondo (Civil, Comercial, Penal y de Minería), ni los derechos y garantías amparados por la CN, quedando fuera de su competencia las materias delegadas a la Nación, como los ríos interprovinciales navegables y el dictado de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental⁵⁵.

Como consecuencia de la autonomía provincial y del dominio local de los recursos naturales, no existe una administración central o única del agua con competencia a nivel nacional. Cada estado provincial ha organizado el sistema de administración de los recursos naturales de su territorio, entre ellos el hídrico, ya sea de manera específica, nombrando autoridades con competencias exclusivas en la materia, o delegando las mismas a algún órgano del gobierno provincial.

La institucionalidad del agua en Mendoza está estrechamente vinculada a aspectos geográficos y climáticos. En las regiones áridas, como la provincia, se han conformado organismos, con descentralización operativa y financiera, dedicados específicamente a la gestión del agua, atendiendo a las necesidades del riego. La aridez que caracteriza al territorio mendocino ha impregnado en la población ciertos valores que se ven reflejados en los organismos vinculados a su gestión. La trascendencia del agua en la realidad geográfica mendocina ha producido que su gestión se haya iniciado con anterioridad a la colonización de la región, y a diferencia de otras provincias del país en donde la infraestructura hídrica fue promovida por los gobiernos, en Mendoza la gran parte de la red de riego fue desarrollada y financiada por el sector privado, sobre todo durante el siglo XIX.

El Departamento General de Irrigación (DGI) constituye por mandato constitucional el único administrador del agua en la Provincia de Mendoza, entendiéndose con exclusividad en todos los asuntos referidos a la temática hídrica⁵⁶. EL DGI se configura como un órgano cuyas sus máximas autoridades son un Superintendente y un Consejo, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado⁵⁷, lo que garantiza la existencia de consenso político en su

⁵⁴ La base del reparto de competencias en materia ambiental y de aguas son los Artículos 124, 41; 75. incs. 10 y 13; y 126 de la Constitución Nacional, reformada en el año 1994.

⁵⁵ La Constitución Nacional Argentina ha delegado expresamente en el gobierno Federal la jurisdicción para reglar todo lo relativo a la navegación y el comercio internacional e interprovincial; el conocimiento de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima y dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental (arts. 26, 75 inc. 10, 13, 41 y 116).

⁵⁶ Art. 188 Constitución Provincial de Mendoza.

⁵⁷ Art. 189 CP.

designación. Ambos órganos actuando de forma conjunta constituye un tercer órgano denominado Honorable Tribunal Administrativo.

Se caracteriza por su autarquía financiera, es decir que administra sus propios recursos, sin depender de partidas presupuestarias que otorgue la legislatura provincial, para lo cual anualmente el DGI dicta su presupuesto de gastos y cálculo de recursos. Además, cuenta con independencia técnica y política por cuanto sus decisiones no son revisables por otro órgano de la administración central. Dicha independencia se perfecciona con el ejercicio del *ius edicendi*, es decir de la facultad de dictar normas de funcionamiento interno y externas de carácter obligatorio para toda la población, como máximo exponente del “Poder de Policía” de las aguas, cauces, riberas y zonas de servidumbre.

La Constitución Provincial le otorga competencia al DGI en todos los asuntos que se refieran a la “irrigación”. Cabe aclarar que el término “irrigación”, alude al principal destino del recurso hídrico a principios del siglo XX, pero hoy se entiende en sentido amplio de todos los posibles usos que puede darse al agua.

La gestión del agua de los cursos y canales matrices que tiene a su cargo el DGI, se complementa con la que realizan, en la red secundaria de riego, las Inspecciones de Cauce. Ambas instituciones constituyen un sistema de descentralización de doble grado, donde el DGI resulta un órgano extra poder en relación al Poder Ejecutivo provincial, y además se ha separado la gestión operativa o distribución del agua en los cauces menores desde dicho ente público hacia los consorcios de usuarios.

Estos consorcios revisten la naturaleza jurídica de entes públicos no estatales conformados *ministerio legis* (Andino y Diaz, 2001). Las Inspecciones de Cauce deben su existencia al reconocimiento que formula la Constitución Provincial del derecho de los usuarios a participar en la administración de las rentas del canal. Consecuencia de ello, resultan entes autárquicos con competencia en la administración, uso, control, conservación, mantenimiento y preservación de los canales, hijuelas y desagües de riego de la provincia, así como de las aguas que son conducidas por los mismos.

Cada Inspector de Cauce, elegido mediante el voto directo de los usuarios de cada canal tiene la atribución de distribuir el agua en la red secundaria de riego, y con la autorización presupuestaria dada por la Asamblea de Usuarios, administra las rentas de la Inspección.

Por otra parte, a cargo de la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, encontramos a operadores, públicos, mixtos y de gestión comunitaria y un ente de contralor de este servicio, denominado Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS). La Dirección de Hidráulica, dependiente del

gobierno provincial, tiene a cargo de las obras y mantenimiento del sistema de defensa aluvional.

Principios de Política Hídrica

La Constitución de Mendoza (artículos 186 a 196) contiene los principios de política hídrica donde se cimienta el régimen jurídico del agua de la provincia, los cual en virtud de su rango constitucional no pueden ser alterados, aunque sí reglamentados legalmente.

Tales principios son:

- **Inherencia (Art. 186) :** Adscripción del agua a la tierra. El principio de inherencia implica la adhesión del derecho a la tierra o industria a favor de la cual ha sido concedida, de manera tal que cualquier acto jurídico (contrato, medidas cautelares, etc.) o material que pretenda separarlo, es nulo. Actualmente, el principio reglamentario que fija el artículo 28 de la Constitución Nacional posibilita limitar legislativamente el principio de inherencia, pudiéndose flexibilizar al mismo o excepcionar en orden a una mejor gestión hídrica.
- **Participación (Art. 187) :** Derecho de los usuarios a elegir autoridades y administrar sus rentas, materializados a través de consorcios de usuarios del agua denominados Inspecciones de Cauce.
- **Administración Única y Descentralizada (Art. 188) :** El DGI es la autoridad de aguas (Superintendente y consejeros)
- **Obras Hídricas (Art. 192) :** Las obras mayores deben aprobarse por ley.
- **Administración por cuencas (Art. 193) :** La administración es autónoma de cada río, bajo dependencia del DGI. Se denominan Subdelegaciones de Aguas (para los ríos Mendoza, Tunuyán Superior e Inferior, Atuel y Diamante) y Jefatura de Zona (para los ríos Malargüe, Colorado Grande y Barrancas) .
- **Concesión Legal (Art. 194) :** Implica la concesión por ley. Conforme este principio se impone la necesaria consideración técnica por parte del DGI antes de que se autoricen nuevos derechos de agua.
- **Política y Planificación Hídrica-territorial (Art. 195) :** Las nuevas áreas de oasis se aprueban con informe del DGI, quien determinará las zonas en que convenga ampliar el suministro de agua, aspecto condicionante de cualquier política de ordenamiento territorial, e informará a la legislatura a los efectos de la correspondiente ley aprobatoria.

- Autarquía Financiera del DGI (Art. 196) : El DGI dicta su propio presupuesto. La autoridad del agua está dotada de autogobierno y de autosuficiencia económica.

Particularidades del régimen jurídico del agua en el área de estudio

El régimen jurídico del agua que aplica a la cuenca del río Mendoza contiene una extensa cantidad de leyes y reglamentaciones originarias de la autoridad del agua que no contempla el ciclo integral del agua ni los complejos problemas que se presentan en el siglo XXI.

La vetusta ley de aguas data del año 1884, fue dictada para una sociedad donde el urbanismo, la actual presión demográfica, las tecnologías eficientes, la tutela del ambiente y una matriz productiva intersectorial no estaban presentes. Producto de las nuevas necesidades, los instrumentos previstos en la decimonónica norma han sido modificados, pero de manera desordenada por leyes posteriores y reglamentos de la autoridad hídrica que se superponen y contradicen, generando un intrincado laberinto de disposiciones de difícil acceso por la generalidad de los interesados y muchas veces interpretadas de manera no armónica por los tribunales. Esto ha producido una modificación del ordenamiento lógico y de la estructura de principios y reglas existentes en el referido régimen. Mendoza es una de las pocas provincias argentinas que aún no cuenta con un código de aguas, lo que hoy se impone como indispensable para la necesaria adaptación a los efectos del cambio climático.

Según el censo de 1895 la provincia solo tenía 116.000 habitantes, y el área irrigada rondaba las 30.000 hectáreas. Hoy en día, según datos del último Censo, cuenta con 2.014.533 de habitantes y posee aproximadamente 325.000 hectáreas cultivadas. A ello se suman los cambios sociales que impactan en la gestión del agua, con nuevas exigencias en protección ambiental, calidad de vida, cambios de uso del suelo y desarrollo urbano, entre otros. También con los años ha existido un salto notorio en las posibilidades tecnológicas para el uso eficiente del agua.

La reforma de la Constitución Nacional que tuvo lugar en el año 1994 y el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación sancionado en 2015, así como la interpretación que la Jurisprudencia ha efectuado en relación a tan significativos cambios normativos, tornan necesario y urgente la actualización y unificación de la legislación hídrica provincial.

Uso común del agua

El agua es un bien del dominio público, y la calidad de pública o privada no depende de la naturaleza sino, por el contrario, de su "afectación" o "destino" realizado por el legislador a través de una ley formal.

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, enumera como bienes públicos a diversos cursos de agua superficiales adicionando a los estuarios, arroyos, glaciares y el ambiente periglacial, las aguas subterráneas, las aguas atmosféricas y a las que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general.

El régimen jurídico mendocino hace alusión al uso común (el que realiza un público genérico) y al uso especial de las aguas (que solo por ser efectuado por un público específico, permisionarios y concesionarios). Cada categoría de usos tiene un régimen con distinto contenido y alcance.

El denominado “uso común” del agua es aquel mediante el cual se satisfacen las necesidades físicas indispensables para la vida misma: beber, bañarse, lavar ropa; como así también cualquier otro uso individual que importe cubrir necesidades básicas, sin modificación sensible de la calidad o cantidad del recurso hídrico.

En la Provincia de Mendoza el uso común del agua superficial es en principio libre, gratuito, impersonal e ilimitado, mientras que sobre el uso común de las aguas subterráneas pesa un tributo o canon, que se persigue en concepto de pago por registración de la perforación.

Uso especial del agua

Cuando la magnitud de la extracción individual resulte despreciable, pero la sumatoria del total de ellas importe un impacto sensible en la disponibilidad de agua, será necesaria la organización de un sistema colectivo de uso mediante el otorgamiento de una utilización especial. El uso colectivo de agua que realiza la comunidad a partir del servicio público de agua potable, resulta en su conjunto un “uso especial” destinado a abastecimiento poblacional, que se concede al Estado titular de ese servicio público, ya sea en forma directa o a través del operador de la prestación de dicha actividad sanitaria.

El derecho especial de uso de aguas superficiales, por disposición constitucional, se adquiere mediante concesión legal; y en el caso del recurso subterráneo por concesión administrativa otorgada por la autoridad de aplicación de la Ley de Aguas Subterráneas (es decir, por el DGI).

De esta forma, surge la distinción legal entre los actuales usuarios del agua en Mendoza: quienes presentan un derecho de agua que se remonta a la sanción de la ley de 1884, son titulares de carácter “definitivo” y gozan de la prerrogativa jurídica de ser servidos con preferencia a los otorgados con posterioridad, y quienes presentan un derecho “eventual” sobre aguas públicas, que deben ser servidos sin perjudicar a los derechos definitivos.

Prioridades para el uso del agua

En áreas signadas por la escasez de agua, a la hora de otorgar concesiones o permisos, resulta una cuestión clave el régimen de “prioridades” vigente. Es decir, la consideración de cuáles son los usos de mayor conveniencia al interés general, económico o ambiental para una sociedad, permitirá al órgano concedente, en caso de concurrencia de solicitudes, determinar a qué uso afectar el agua.

En materia de aguas superficiales el sistema de prioridades previsto en la Ley de 1884 es rígido, lo que implica que no puede ser alterado por el Administrador. Si bien otorga seguridad jurídica, evitando situaciones de arbitrariedad por cambios injustificados de prioridades, presenta como inconveniente su falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.

En cambio, la Ley 4035 de Aguas Subterráneas prevé un sistema semiflexible o mixto en virtud del cual se establece un orden de prioridades, pero contempla al mismo tiempo la posibilidad de alterarlo en función de determinados intereses o lineamientos.

Al igual que la generalidad de las legislaciones argentinas, tanto la de aguas superficiales como subterráneas de Mendoza priorizan el abastecimiento de poblaciones, en primer término, luego el riego, la generación eléctrica, industria, usos petroleros, mineros, medicinales, piscícolas, etc.

La demanda de agua formalizada en los respectivos títulos jurídicos (concesiones o permisos) es cubierta con aguas que siempre están fluyendo en el marco del ciclo hidrológico, razón por la cual, para su satisfacción, deberá determinarse el volumen a que tendrá derecho cada titular. En el caso de aguas superficiales se adopta un sistema volumétrico de entrega de la dotación, que combina tres variables (volumen-tiempo-superficie), aunque su registración se formaliza por hectáreas, y establece el sistema de “turnado” para los supuestos de escasez extraordinaria, lo que en la práctica se ha transformado en la regla.

En materia de aguas subterráneas, la Ley 4035, establece que el título concesional debe fijar el volumen máximo autorizado a extraer por mes o por año como así también las obligaciones de instalar instrumentos de medición y desarrollar efectivamente el proyecto productivo denunciado.

El vigente régimen legal no contiene disposición expresa para regular el agua en contexto de sequía, por ello el DGI ha implementado medidas estructurales y no estructurales, algunas de implementación progresiva y otras urgentes.

Como medidas urgentes se prevé la ocupación temporaria de perforaciones, ofrecidas voluntariamente por los titulares de las mismas o seleccionadas por la autoridad, que se encuentren en condiciones de aportar caudal a cauces públicos, para la entrega de dotación solo a propiedades cultivadas. Este

mecanismo de transferencia no es de derechos o concesiones sino solo se transfiere el uso (turno, como comúnmente se lo conoce).

Calidad del agua

Los artículos 131 y 134 de la Ley de Aguas, constituyen las normas de contenido ambiental de mayor antigüedad vigentes actualmente en Mendoza. A partir de la sanción de la Ley 6044, se instaura vía reglamentación, todo un régimen de control de la calidad de las aguas aplicable al caso de vertidos cuando el cuerpo receptor son cursos de agua, canales del dominio público o acuíferos. Dichas disposiciones procuran la preservación de la calidad del agua frente a la actividad industrial, autorizando a la Administración a suspender establecimientos e incluso caducar sus concesiones de agua en caso de que contaminen.

El Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) tiene competencia cuando se trata de efluentes cloacales, o de otros efluentes que sean vertidos en colectores cloacales e industriales o en sistemas cerrados de reutilización. Mientras que los Municipios lo serán cuando se trate de efluentes volcados en la red de riego del arbolado público y desagüe pluvial.

Gestión del agua

Durante el siglo pasado el paradigma de gestión del recurso hídrico, aún en regiones con escasez estructural de agua, se enfocaba en el aumento de la oferta mediante la construcción de grandes presas para almacenar la mayor cantidad de agua posible, impermeabilizar cientos de kilómetros de cauces, trasvases que permitan trasladar agua de unas cuencas a otras, es decir planificar y ejecutar todas las obras de infraestructura posibles, financiadas por el estado. En ese contexto la demanda solo era considerada como una variable que se debía satisfacer. Este modelo implica un fuerte impacto medioambiental y tensiones sociales por el conflicto con otros usos debido a la disminución de la disponibilidad (López Vera, 2002).

Frente a la alteración de los patrones de las lluvias y la disminución de las precipitaciones níveas, aumenta la frecuencia, gravedad y duración de las sequías en muchas regiones del mundo, por lo que resulta indispensable que se evolucione a un nuevo modelo de gestión enfocado en la demanda. Al decir de Martín (2020) "el cambio drástico en los parámetros temporales y espaciales de distribución de los recursos hídricos somete a prueba la capacidad efectiva de los sistemas de gestión, las instituciones y dentro de ellos, muy especialmente, al derecho y los instrumentos jurídicos".

A medida que la oferta hídrica per cápita disminuye y las nuevas fuentes son remotas o inexistentes, se ha debido recurrir al ahorro de agua mediante mejoras en la infraestructura de conducción, reúso de aguas residuales de origen cloacal

o industrial, la desalación de aguas salobres o la captación de lluvias. Todas estas estrategias de adaptación resultan herramientas válidas a la hora de planificar alternativas ante las necesidades climáticas, pero no son suficientes.

La nueva normalidad del siglo XXI exige pasar de la reacción frente a las emergencias hacia un modelo preventivo, orientado puntualmente a la gestión del riesgo de la sequía.

Política de Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial (OT) consiste en un conjunto de acciones deliberadas que mediante la política pretende configurar en el corto, mediano y largo plazo la organización y uso del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y necesidades de la población y los objetivos de desarrollo sustentable. La ejecución de estas políticas depende de adoptar técnicamente su enfoque para intervenir administrativa, procedimental y sistemáticamente los diferentes aspectos que involucra un modelo de organización territorial.

Diseño institucional administrativo

Todos los habitantes de la Provincia de Mendoza son sujetos de ordenamiento territorial. Esto implica trasladar la responsabilidad del cumplimiento de las normas a cada uno de los habitantes.

Las dos normas provinciales que sientan las bases para la política de ordenamiento territorial provincial son la Ley N.º 8051 de ordenamiento territorial y usos de suelo (LOTUS), sancionada en el año 2009 y la Ley N.º 8999 *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial* (PPOT) del año 2017. Numerosas instituciones provinciales en sus políticas y acciones involucran al territorio, por lo que en el PPOT se contemplan instrumentos de coordinación institucional, eje principal para una gestión integrada del Ordenamiento Territorial y los recursos hídricos, cuyo responsable constitucional es el DGI.

De acuerdo a la normativa sobre OT, existe una autoridad provincial de aplicación que es la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, y dentro de ella específicamente la Agencia Provincial de OT⁵⁸. También se conforma un órgano consultor con presencia de más de 60 instituciones de índole provincial, municipal, universidades, sectores de ciencia y técnica y organizaciones de la sociedad civil que se denomina Consejo Provincial de OT.

⁵⁸ En el año 2024 el OT Provincial pasó al Ministerio de Gobierno, Infraestructura y Desarrollo Territorial, Subsecretaría de Infraestructura del Gobierno de la Provincia, en el ámbito de una Dirección de Planificación. No se ha respetado el diseño institucional que rige por la Ley N.º 8051. Se disuelve la Agencia Provincial de OT, que funcionó desde la sanción de la ley hasta febrero de 2023. Este cambio se sustenta en la ley de ministerios (LP N.º 9501) correspondiente pero no en la normativa inherente al OT.

El segundo nivel escalar de normativa territorial son los planes municipales de Ordenamiento Territorial. Estos son elaborados por cada municipio, aprobados por sus Consejos Deliberantes.

El AMM no cuenta con un órgano de gobierno metropolitano. La planificación territorial queda a expensas de los planes de los seis municipios que la conforman. También existen instancias de coordinación institucional, como el caso de UNICIPIO⁵⁹, que es una mesa de coordinación de políticas públicas para el AMM entre los municipios parte. Pero, de ninguna forma, es un organismo de gobierno.

Es necesario indicar que los Municipios, en sus planes de OT, deben considerar mesas de coordinación con sus municipios colindantes para la planificación de las áreas limítrofes y otros organismos, entre ellos los referidos al manejo hídrico y que necesitan la mirada interinstitucional y sistémica.

Diseño legal y normativo

El *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza* (Ley Provincial N.º 8.999/17) busca resolver la gestión integrada del territorio. Brinda las disposiciones básicas en términos de política territorial provincial, de criterios científicos, metodológicos y procedimentales para formular los planes de OT municipales y lograr una gestión integrada del territorio.

En la fase de diagnóstico del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza se realiza una caracterización del territorio en función de "Unidades territoriales" que logran sintetizar los aspectos físico-naturales y humanos.

Al respecto, y en referencia al área de estudio del presente artículo se indica:

La primera gran unidad son los OASIS.... Se trata de aquellas zonas donde el aprovechamiento del agua a través de una red de riego proveniente de los ríos, lo que permitió el desarrollo de las actividades económicas, especialmente la agricultura. Se trata de antiguas planicies aluviales y conos de transición entre piedemontes, valles y llanuras. En estos lugares se concentra la mayor parte de la población y de los equipamientos, infraestructuras y servicios (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017)

En cada una de las unidades de integración territorial se manifiesta expresamente que el factor clave es la existencia de agua, lo que explica el modelo de desarrollo que surge a fines del siglo XIX en Mendoza. Se privilegia la vida en oasis de riego en donde se planifican ciudades y se desarrolla una agricultura intensiva.

⁵⁹ UNICIPIO es creado por el decreto N° 177/16 y está integrado por 7 municipios.

Dentro de la unidad del oasis norte, se ubica el área metropolitana y la intensidad del uso del agua ha llevado a limitar su disponibilidad, por lo que el futuro se ve seriamente comprometido. Concentra más de un millón de habitantes como también industria, comercio, servicios más complejos, turismo y la administración provincial. Aparecen conflictos por la expansión urbana descontrolada, hacia zonas frágiles y tierras fértiles. Se trata del área más expuesta a amenaza sísmica y riesgo aluvional.

Dentro del proceso de formulación del *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, se trabajó con énfasis en la construcción de modelos territoriales deseados con un proceso participativo, en el que se manifestaron diversos sectores de la comunidad:

En relación a la deficiencia que se observa en la gestión integrada del recurso hídrico: Se desarrolla una política de gestión integral del recurso hídrico, en correspondencia con la fundamental conexión que su implementación adecuada tiene sobre el éxito de las estrategias integrales del resto del PPOT (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017)

La implementación del PPOT, partiendo del modelo tradicional de gestión hídrica de la Provincia, puso énfasis en enfocar la gestión integrada del recurso hídrico como herramienta básica para el desarrollo estratégico y el ordenamiento territorial, reconociendo el dominio público de las aguas. Se revisan las funciones, alcances, competencias y formas de relaciones institucionales para alcanzar la integralidad de la gestión del recurso hídrico y para ello se propone reformular de manera consensuada los principales instrumentos legales que generan disfuncionalidades en la gestión, asegurando la protección y los servicios ecológicos de los distintos ecosistemas y el acceso igualitario al recurso de todos los ciudadanos.

Asimismo, se proponen mecanismos para optimizar la asignación del recurso: balance hídrico, saneamiento de derechos, reasignación de usos, entrega a la demanda. Se promueve la utilización eficiente del agua para riego agrícola mediante la implementación masiva de sistemas modernos de riego eficiente para los cultivos.

Se enfatiza la articulación de la gestión hídrica con las demás políticas sectoriales, como una necesidad sustancial para el OT. Se pone especial cuidado en la preservación monitoreada de las fuentes de recarga de acuíferos, y en el mantenimiento controlado de la calidad y cantidad de los niveles de agua subterránea.

El diagnóstico provincial elaborado para el PPOT permite identificar 7 (siete) problemas estructurantes, para los que se definen objetivos, programas, subprogramas y proyectos (Fig. N° 5).

Fig. N° 5: Estructura del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial



Fuente: Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, esquema realizado a partir de Ley Provincial N.º 8999 (2017).

En este esquema de contenidos del PPOT, puede observarse que el Problema 7 deriva en el objetivo 7 sobre gestión integrada de los recursos hídricos y se formula un programa específico. Estos programas se plantean desde una visión transversal del OT provincial y los temas críticos que han estructurado su territorio.

El objetivo 7 del PPOT consigna lo siguiente:

Objetivo 7: Impulsar la gestión integrada del recurso hídrico como elemento estratégico para el ordenamiento territorial, propendiendo a la preservación del recurso, la eficiencia de su uso y la garantía de su acceso para el consumo humano y las actividades productivas. Las actuales condiciones de uso y la demanda creciente del recurso y el cambio climático imponen la necesidad de contar con una Gestión Integrada del recurso hídrico (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017).

Se formulan directrices, que son pautas que diferentes organismos provinciales deben atender para lograr la gestión integrada y horizontal del territorio. Expresan las situaciones que deberían articularse y legislarse a partir de las modificaciones de la Ley de Aguas. No obstante, el PPOT hace hincapié en los procedimientos de articulación interinstitucional: integrar la política hídrica en

sus distintos usos a la gestión del Ordenamiento Territorial: garantizar el manejo del agua de manera sustentable, promover el impulso por parte del DGI para la recarga artificial del agua subterránea para afrontar la variabilidad climática, la conformación y mejoras ambientales en los A. C. R. E. S (áreas de cultivos restringidos especiales), la priorización por parte del EPAS de obras de saneamiento de efluentes cloacales en áreas de fragilidad ambiental, la planificación de ampliaciones y mejoras por parte de la Dirección de Hidráulica del sistema de drenaje urbano con el objeto de minimizar los riesgos, la implementación del cegado de perforaciones que puedan comprometer la sustentabilidad de los acuíferos del segundo y tercer nivel de saturación permanente, la exigencia por parte de la Dirección Provincial de Catastro, previo a la autorización de nuevos fraccionamientos o loteos, de las obras de infraestructuras básicas de agua potable y saneamiento especialmente en territorios clasificados como interfaz, áreas rurales y piedemonte.

Así como las directrices se formulan para ser aplicadas por los organismos provinciales, los lineamientos se plantean para ser aplicados por los Municipios, tanto en sus planes de ordenamiento territorial como en la gestión del territorio. Se mencionan la necesidad de la gestión integrada de los recursos hídricos como aspecto indisociable del ordenamiento territorial y la gestión ambiental, la incorporación de criterios de gestión sustentable de acuíferos, la articulación de las inversiones de obra pública con la sustentabilidad del recurso hídrico en obras referidas a drenaje urbano, colectoras cloacales y abastecimiento poblacional mediante fuentes subterráneas, la exigencia de obras de infraestructuras básicas de agua potable, saneamientos, nexos y obras complementarias en las instrucciones municipales de loteos, la articulación con el DGI para posibilitar el acceso al agua subterránea a los fines de potenciar nodos estructurantes y polos de desarrollo en tierras no irrigadas, la articulación con la Dirección Provincial de Hidráulica para planificar adecuadamente el sistema de drenaje urbano con el objeto de minimizar los riesgos y el trabajo junto a la Dirección General de Escuelas para desarrollar materiales didácticos sobre la relación agua y territorio y concientización en hábitos adecuados de consumo del agua.

En el análisis de los planes municipales de OT de los Departamentos que conforman el AMM, puede afirmarse el tema del agua es considerado en las fases de diagnóstico, pero prácticamente no vinculado a las fases de propuestas de planificación. Se manifiesta claramente la necesidad de articulación interinstitucional, pero no se articulan con las propuestas críticas. Entre los Departamentos que conforman el AMM se destaca el caso del Departamento de Guaymallén, en cuyo PMOT se realiza un profundo diagnóstico y unas certeras

líneas estratégicas de planificación a partir de la decisión de conservar el cinturón verde, que en este caso es fundamentalmente hortícola.

En el Programa 7 desarrollado en el PPOT se definen subprogramas y proyectos, vinculados al área de estudio del presente trabajo:

- Proyecto 1: Drenaje Urbano: Planificar la Inversión en obras de drenaje y/o desagüe urbano para amortiguar el riesgo aluvional e inundación por parte de los privados y el propio Estado en todo emprendimiento residencial. Será desarrollado por los Municipios, Dirección de Hidráulica y el DGI.
- Proyecto 2: Mejora de las redes de distribución de agua potable: Tiene por objeto disminuir las pérdidas producidas por cañerías obsoletas, perdidas, problemas de presión, tamaño de las redes, etc. Será desarrollado por el EPAS.
- Proyecto 3: Tratamiento de efluentes cloacales: Aumentar el número de conexiones a la red de líquidos cloacales. Abandono progresivo de los pozos ciegos como sistema de tratamiento. Será desarrollado por el EPAS (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017)

Como puede observarse, se plantea el problema hídrico desde la necesidad de lograr una gestión integrada del mismo a través de la articulación de las diferentes políticas sectoriales y los diferentes organismos con competencia en el tema.

Instrumentos del OT

Se estima que para que una política territorial pueda efectivizarse es necesario contemplar instrumentos que puedan promover o desalentar actividades, como también introducir procedimientos administrativos de gestión innovadores. Por ello, dentro del PPOT se definen instrumentos de OT o planificación, económicos, de coordinación y control, como es la clasificación del territorio provincial en áreas urbanas, de interfaces, naturales y bajo regímenes especiales con el objetivo de contar con pautas generales para cada área definida. Es el caso de la "Densificación urbana" en el AMM, en la que se obtiene un área dentro del cual se deberá priorizar la ocupación y densificación, con el fin de optimizar la infraestructura ya instalada y evitar que continúe el avance urbano sin planificación, pauta que es de enorme importancia para la Seguridad Hídrica.

En las áreas de interfaces y debido a la importancia que reviste la preservación de la sustentabilidad de ellas, es necesario establecer regulaciones en el marco de los planes municipales, específicamente a través de la zonificación y los instrumentos asociados a esta: instrumentos económicos, de coordinación y de planificación. Con ese fin se consideran dimensiones de análisis basadas en criterios científico-técnicos que fueron el resultado del trabajo de un equipo interdisciplinario e interinstitucional⁶⁰, durante los años 2015 y 2016.

⁶⁰ APOT, INTA, INA, IDR, DGI, Municipios y Secretaría de Agricultura Familiar de Nación.

Las dimensiones definidas fueron: aptitud de suelo; capacidad de carga; redes de riego y drenaje; acuíferos; singularidad y paisaje; redes de infraestructuras básicas; red vial; multifuncionalidad; encadenamiento productivo; economía de localización y aglomeración; y compatibilidad e incompatibilidades de uso. En este proceso se presta especial atención al Cinturón Verde del AMM y al Piedemonte del AMM.

El cinturón verde del AMM se ve configurado de dos formas diferentes: aquel que muestra actividades agrícolas homogéneas y que puede caracterizarse como área rural y aquel que se encuentra contiguo al área urbana recibiendo las mayores presiones de la alta demanda de inversión inmobiliaria con actividades heterogéneas propias de áreas de interfaz. En la franja que limita con el área urbana (interfaz) se experimentan procesos de competencia de usos de suelo: por un lado, la actividad agrícola y por el otro lado el avance de la actividad urbana. Por ello, se contempla una serie de subprogramas para el manejo integrado del Cinturón Verde del AMM⁶¹ y para el resto de los cinturones verdes del territorio provincial⁶², en cuyas definiciones se incluyen las cuestiones inherentes al recurso hídrico.

El Piedemonte ubicado al oeste del AMM ha sido objeto de un avance no controlado de la urbanización y sujeto a una elevada presión antrópica. Esto ha generado aumento de la desertificación, riesgo aluvional y de incendios, extracción irracional de áridos, presencia de basurales y otros, por lo que deberán preservarse sus condiciones físicas naturales, aplicando restricciones de uso, y un modelo de ocupación adecuado a las mismas, en el marco de una estrategia de planificación que minimice los impactos ambientales⁶³.

En el caso de los Cinturones Verdes es necesario implementar acciones para la preservación de su función tanto ambiental como productiva. Para ello se deben caracterizar y zonificar en el marco de los planes municipales vinculando con los instrumentos económicos, de coordinación y de planificación. De esta acción que deben ejecutar los municipios, se pone especial énfasis en que se incorporen acciones específicas tendientes a regular el cambio de uso del suelo en función de respetar los directrices, lineamientos y programas del PPOT.

Los instrumentos económicos se configuran como un sistema de incentivos que orientan las decisiones y comportamientos económicos de los agentes hacia los objetivos de desarrollo sostenible y equilibrio territorial, en concordancia con la legislación vigente en la Provincia en materia ambiental y territorial. Estos

⁶¹ Subprograma 1B, Proyecto 5, PPOT.

⁶² Subprograma 2A, Proyecto 5, PPOT.

⁶³ El piedemonte queda contemplado dentro del Subprograma 1B, Proyecto 4 y el del resto de los Piedemontes en el Subprograma 2A, Proyecto 6.

instrumentos se utilizan complementariamente entre sí y deben favorecer los criterios de zonificación establecidos en el PPOT y en los PMOTs. Es una de las innovaciones que podría hacer efectiva y concreta la política territorial, alentando o desalentando actividades.

Los instrumentos económicos se pensaron para que fueran reglamentados en el marco del PPOT, y su desarrollo en términos legales y técnicos deberá ser coordinado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas como autoridad de aplicación y en coordinación con la APOT y los organismos con incumbencia en su elaboración y aplicación⁶⁴. Se presume que no existió la firme decisión política de avanzar en ese sentido, probablemente por las pugnas políticas existentes entre áreas de gestión estatal provincial organizadas tradicionalmente en forma de compartimientos estancos y con una acentuada verticalidad. Los consensos que se deben construir y las transformaciones procedimentales y administrativas requieren nuevas formas de gestión institucional.

Otro instrumento económico que el plan expone es la Unidad Económica Mínima Sustentable, mediante el cual se busca regular la división de la tierra y garantizar la sustentabilidad del uso del suelo a través de superficies de manejo adecuado para que no se tornen improductivas y/o para que no cambien patrones culturales de organización territorial. También, y en consonancia con el anterior, no se ha avanzado en la aplicación real del mismo.

La compensación por servicios ambientales es el tributo que los beneficiarios o usuarios de un servicio o bien ambiental abonan debido al disfrute o uso de la externalidad positiva generada. El objetivo es la implementación de actividades productivas compatibles con la salud ambiental, preservación, conservación o recuperación de servicios o bienes ambientales. Existen diversos tipos de servicios ambientales: relacionados con la conservación de cuencas hidrográficas, belleza escénica o paisaje (para recreación o turismo), biodiversidad (conservación de recursos genéticos, conservación de especies raras o en peligro de extinción y de ecosistemas), captación y almacenamiento de carbono, entre otras⁶⁵. Este instrumento económico también se encuentra expuesto en el PPOT, pero no se avanza en la aplicación concreta del mismo a nivel provincial, si bien se han hecho avances en el caso de planes municipales como el PMOT de Guaymallén, desarrollando un diagnóstico de las áreas cultivadas del mismo y la zonificación resultante de este.

Los puntos de contacto entre la política de agua y la de OT

Participación social

⁶⁴ Ver punto 5.3 Instrumentos económicos PPOT, Ley Provincial N.º 8999, p. 86.

⁶⁵ PPOT, Ley Provincial N.º 8999, p. 90.

El nivel de participación de los usuarios en la gobernanza del agua, derecho garantizado constitucionalmente, es escaso. En las asambleas de las Inspecciones de Cauce, ámbito en el que se discute el presupuesto y tributos que perciben los consorcios y la elección de sus autoridades, los niveles de participación alcanzan un 25 % del padrón. Más bajo es aún el nivel de participación de mujeres⁶⁶. En el caso de ciudadanos, usuarios indirectos del sistema, es casi nula la participación en los temas hídricos excepto grupos aislados movidos por intereses políticos.

En el caso de los procesos participativos de los planes municipales de OT, los problemas vinculados al agua (escasez, falta de infraestructura, problemas de servicios, etc.) generalmente salen a la luz en las audiencias públicas⁶⁷, pero estas no son vinculantes y los avances concretos que puedan hacerse no están a la altura de las circunstancias y las problemáticas del escenario actual.

Estructura urbana y esquema de infraestructura hídrica

El actual modelo de crecimiento del AMM a partir del siglo XX, acentúa los procesos de expansión urbana difusa, con multiplicidad de actores y competencias en materia hídrica que exigen coordinación interadministrativa que no siempre se concreta. Ello trae aparejado, en algunos casos, una dilución de la responsabilidad gubernamental en todas sus escalas.

Se advierte que el modelo urbano de Mendoza se estructuró a partir de los canales de riego, y el crecimiento sobrepasó el trazado del sistema de riego. Las colectoras aluvionales y acequias, desembocan en el canal matriz Cacique Guaymallén donde se produce un grave problema de contaminación, por el arrastre de residuos sólidos urbanos. El crecimiento urbano en el piedemonte, área frágil y sometida a riesgo aluvional, se ha producido sin infraestructura básica. En él existen 50 operadores privados aproximadamente, y hay 96 emprendimientos tramitándose, a lo que debe adicionarse que los emprendedores inmobiliarios particulares presionan también con el desarrollo de la ciudad hacia zonas de interfaz, burlando sistemáticamente los procedimientos administrativos y legales para la instalación de loteos. Por su parte el Estado en sus intervenciones para vivienda social, busca el menor costo posible en lotes, lo que implica ocupación de áreas con problemas como los descriptos.

Los datos demuestran este desfase en la cuenca: se encuentran empadronadas ante el DGI en la categoría “abastecimiento poblacional”, 8186 hectáreas de aguas superficiales; en materia de aguas subterráneas se registran

⁶⁶ Información proporcionada por el Departamento General de Irrigación.

⁶⁷ Esta afirmación deriva de un análisis comparativo de los planes municipales de OT que se realiza en el marco del proyecto CLIMAT AM SUD que da origen a este artículo.

302 perforaciones destinadas a ese uso, y existen 32.907 hectáreas afectadas al "Uso Recreativo Urbano" que encubren el uso urbano de agua en barrios privados destinada a usos no productivos⁶⁸.

Similar situación se presenta en materia de aguas subterráneas, ya que de los relevamientos realizados se observa la existencia de barrios urbanos o semiurbanos que utilizan agua de perforaciones inscriptas para uso agrícola, uso común o directamente clandestinas.

En los planes de ordenamiento territorial municipal, las áreas planificadas para la expansión urbana presentan diferentes características: las netamente urbanas y las que contienen áreas de piedemonte, la que tiene sectores donde actualmente se distribuye agua en camiones a aquellas viviendas que no tienen conexión a alguno de los pozos. Se desarrollan independientemente de las certezas sobre la provisión de agua en el futuro y sin consciencia plena sobre los riesgos hídricos. Tal es el caso de Capital, Godoy Cruz, Las Heras y Luján de Cuyo. En este último municipio, conforme a estimaciones de demanda futura para un horizonte temporal de 30 años promedio, se estima un crecimiento de 70.000 parcelas/cuentas que será necesario dotar como mínimo de un suministro básico de agua y saneamiento. Hoy, el municipio en su carácter de operador de agua potable y saneamiento abastece 40.000 cuentas, es decir que para 2050 se prevé que duplicaría la demanda de agua urbana, sin la adecuada previsibilidad de disponer de la misma.

Por otro lado, en el caso de la expansión urbana hacia las áreas cultivadas, no solo se trata de un cambio en la demanda, sino la pérdida de una cantidad de infraestructura instalada para la distribución de agua de riego y explotación de acuíferos. Esta situación también muestra la estaticidad de las normativas vinculadas al agua y al territorio, lo que deriva en un problema profundo de desencaje de la normativa con la situación real.

Los planes municipales de OT mencionan el reúso de las aguas grises lo que demanda mayor coordinación con el DGI, sin embargo, no se proponen procedimientos concretos para lograr este objetivo.

Coordinación de la planificación territorial e hídrica

En Mendoza, el modelo de desarrollo y ocupación territorial ha sido organizado a partir de la asignación del agua en oasis artificiales para un desarrollo intensivo

⁶⁸ La resolución 620/18 del DGI, dispuso la creación de la categoría uso "Recreativo Urbano", para ser aplicado a propiedades urbanas cuya superficie sea hasta 750 m², siempre y cuando se encuentren ubicadas en zonas urbanas conforme el *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial* o la zonificación vigente, y se destinen a riego de jardines, llenado de piletas y otros usos recreativos sin fines comerciales, sociales o deportivos.

de las actividades antrópicas, por lo que resulta indispensable una sólida coordinación entre la gestión territorial y la gestión hídrica.

La Constitución provincial ha dispuesto que los derechos a nuevos usos del agua deben ser concedidos legislativamente, con una exigente mayoría especial⁶⁹, con base en un estudio técnico previo que sobre la disponibilidad hídrica debe realizar el DGI⁷⁰, siendo tales derechos inherentes al predio al que se conceden lo que impide su traslación a otros ámbitos territoriales⁷¹. A su vez, se dispone que las grandes obras que resulten necesarias a tal fin, serán autorizadas por ley⁷². La autoridad encargada de tales informes hídricos ante la autoridad legislativa, así como de la aplicación del régimen de las aguas, ha sido dotada de particulares rasgos de autonomía⁷³, lo que potencia la independencia con respecto a las restantes autoridades administrativas responsables de aplicar otros regímenes, como los referidos a ambiente o territorio, ordenamiento territorial y ambiental en la Provincia de Mendoza.

Por su parte el esquema regulatorio fijado en las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental derivado del art. 41 CN ha sido complementado en la Provincia de Mendoza mediante las Leyes N.º 5961, 8051, 8195/2010 y 8999. Asimismo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS) y el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, por su parte, ha contemplado diversos aspectos que hacen a la coordinación de la variable territorial con la gestión del recurso hídrico.

Conforme dicha norma, se procurará un desarrollo territorial atendiendo la variable hídrica⁷⁴ clasificando al territorio en función del uso del agua⁷⁵. Además, dentro del contenido fijado por el art. 21 para el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, se procuran acciones necesariamente conexas a la gestión hídrica, sobre desertificación, salinización, erosión y degradación de los suelos y contaminación hídrica, las cuales deberían ser coordinadas, conforme afirma la propia ley, con las acciones establecidas en los demás planes (inc. v).

El mismo art. 21 impone una coordinación entre los instrumentos propios de la gestión del agua y del territorio, al contemplar dentro del contenido del PPOT el “adherir” a las políticas sobre Cuencas Hidrográficas definidas por el DGI y las decisiones que determine la Legislatura para otorgar nuevas concesiones o ampliaciones de las zonas bajo riego (inc. g).

⁶⁹ Art. 195 CM.

⁷⁰ Art. 194 CM.

⁷¹ Art. 186 CM.

⁷² Art. 192 CM.

⁷³ Arts. 188 y siguientes, CM.

⁷⁴ Ley N.º 8051 (art. 3 incs. a), b), c) y i), art. 4 incs. b) y h)).

⁷⁵ Ley N.º 8051 art.14.

Se establece que “la aplicación e interpretación de las disposiciones de esa norma deberá basarse en diversos principios y normas, resaltando en particular el Régimen Especial en materias de agua que conforman los arts. 186 a 196 de la Constitución Provincial y los principios básicos de inherencia del derecho del agua al predio, la concesión de derechos mediante Ley, la naturaleza extra poder y la autonomía política del DGI y su competencia sobre todos los asuntos referidos a la irrigación, entendiéndose que: en la política de Ordenamiento Territorial, se debe tener la necesaria coordinación con la autoridad de aguas, sobre la base de dichas normas constitucionales y teniendo en cuenta la Ley de Aguas, la Ley de Aguas Subterráneas y la Ley 6405, que establece el funcionamiento de las organizaciones de usuarios hídricos de la Provincia.

Para hacer efectiva tal coordinación la LOTUS incorpora al DGI dentro de los órganos consultivos que crea (arts. 8 y 40), con la finalidad de dar posibilidad al diálogo institucional entre las autoridades responsables de aplicar el régimen territorial y las propias del agua.

Conclusiones

La planificación territorial e hídrica cuenta con vasta normativa e instrumentos que deberían facilitar la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca del río Mendoza, sin embargo, el problema es la puesta en marcha de los instrumentos territoriales y económicos contemplados desde el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*, ya que su aplicación depende de concretar reingenierías administrativas y financieras que implican un gran riesgo político, decisión que no ha sido enfrentada desde su sanción.

Urge una mayor coordinación interinstitucional y la conformación de una autoridad única del agua para abordar, junto con los municipios, el desarrollo territorial sostenible especialmente en las zonas de interfaz y rurales y que gestionen de forma integrada las aguas de riego, las aguas residuales y tratadas y el riesgo hídrico.

Por otro lado, es sumamente necesario una actualización y unificación de las normas sobre el recurso hídrico. Como se menciona en el texto, se trata de una ley que data del siglo XIX, y que no responde a las demandas y problemáticas actuales. Este trabajo es un aporte a los ejes fundamentales para impulsar el cambio⁷⁶.

Las autoridades territoriales e hídricas deben incentivar la participación de los ciudadanos y usuarios para enfrentar las actuales problemáticas que afectan al recurso hídrico, en particular la sequía, los altos niveles de consumo y la contaminación de cauces por residuos sólidos urbanos. En este punto es

⁷⁶ En la actualidad el DGI está trabajando en la redacción de un Código de Aguas para la Provincia.

fundamental la promoción de la ciudadanía y las empresas como sujetos de ordenamiento territorial y corresponsables del logro de la sustentabilidad ambiental.

El cambio climático constituye un desafío a corto y largo plazo, por lo que resulta urgente replantear la planificación territorial y urbana de la cuenca del río Mendoza que, si bien tiene un marco legal bastante desarrollado, se advierte que no resulta efectivo con respecto a los tiempos en los que se requiere respuestas a la gestión de estos recursos. A esta situación se adicionan otros factores, como la falta de coordinación de los actores principales, falencias en la participación y decisiones políticas y económicas que impiden alcanzar un grado de gestión hídrica y territorial óptima.

Lograr estos cambios implica un compromiso político que excede, a veces, los esfuerzos que se modulan entre períodos electorarios. Por otro lado, es necesaria la innovación de nuevos instrumentos administrativos que promuevan (exijan) el ejercicio de la articulación interinstitucional tanto desde lo normativo como desde lo ejecutivo.

Referencias bibliográficas

- Agencia Provincia de Ordenamiento Territorial. (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.
- Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.
- Andino, M. y Diaz , D. (2001). Las Inspecciones de Cauce y su reconocimiento procesal como personas jurídicas. *La Ley Gran Cuyo*, 6(2), 252-260.
- Bahri, A. (2011). Towards integrated urban wáter managment. Asociación Mundial para el Agua.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2019). Estrategias de desarrollo integral para el área metropolitana de Mendoza. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/estrategias-de-desarrollo-integral-para-el-area-metropolitana-de-mendoza/>
- Departamento General de Irrigación. (2024). IDE Irrigación - Servidor de Mapas. Departamento General de Irrigación. <https://ide.irrigacion.gov.ar/mapstore/>
- D'Inca, M. V. y Berón, N. M. (2013). Expansión urbana de ciudades intermedias: Modelos de desarrollo y legislación. Reflexión a partir del caso del Gran Mendoza, Argentina. *Geo UERJ*, 1(24), 256-284. <https://doi.org/10.12957/geouerj.2013.6916>
- Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (2001). Crisis de Gobernabilidad en la Gestión del Agua. CEPAL.
- López Vera, F. (2002). Tres cuestiones sobre la sostenibilidad del aprovechamiento de los recursos hídricos. *Encuentros Interdisciplinarios*, (10), 1-7. <http://www.encuentros-multidisciplinares.org/Revistanº10/Fernando%20Lopez-Vera.pdf>
- Martín, L. (2020). Emergencia hídrica, ambiental y climática. Elementos para su configuración y relación en el Estado de Derecho. *ReDeA*, 14(14), 227-256. <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/9731>

Molina, G. E., Arboit, M. E., Maglione, D. S., Sedevich, A. M. y Mutani, G. (2020). Estudio de expansión urbana, crecimiento poblacional, consumos energéticos e índices de vegetación en el Área Metropolitana de Mendoza. AREA - Agenda De Reflexión En Arquitectura, Diseño Y Urbanismo, 1(26), 1-21. <https://area.fadu.uba.ar/area-2601/molina-et-al/>

Seguridad ciudadana con perspectiva de género y ordenamiento territorial. Los planes municipales de ordenamiento territorial del Gran Mendoza, 2019-2024.


Citizen security with a gender perspective and territorial planning. The municipal territorial planning plans of Greater Mendoza, 2019-2024.

Recibido: 23/07/2024 | Aceptado: 10/12/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.067>

Patricia Alejandra Gorri

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-8151-6492>
pgorri@gmail.com

Cómo citar: Gorri, Patricia Alejandra. (2024). Seguridad ciudadana con perspectiva de género y ordenamiento territorial. Los planes municipales de ordenamiento territorial del Gran Mendoza, 2019-2024. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 172-196. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: En 2009, se sancionó la Ley provincial de ordenamiento territorial con la finalidad de "asegurar una mejor calidad de vida para la población de Mendoza, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable" (Ley 8051/09). Uno de los aspectos que hace a la calidad de vida, equidad social y desarrollo sostenible y sustentable es habitar en ciudades libres de violencias, discriminación e injusticias sociales y territoriales. En este sentido, consideramos que se hace necesario sumar aspectos de seguridad ciudadana con perspectiva de género en las políticas de ordenamiento territorial. Nuestro objetivo es responder: ¿se incorpora la perspectiva de género en los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT), ¿cómo?; y segundo, ¿se aborda la seguridad ciudadana en los PMOT?, y, ¿se aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género? Para ello, revisaremos –a partir de estrategias metodológicas cualitativas– los PMOT del Gran Mendoza aprobados entre 2019 y 2024. Consideramos que una mirada retrospectiva a diagnósticos y actuaciones sobre la seguridad ciudadana y el género en los planes de ordenamiento, implica un acercamiento diferente a la redefinición de la problemática y una planificación territorial incremental.

Palabras clave: política de ordenamiento territorial, inseguridad y violencias, género, Mendoza.

Abstract: In 2009, the provincial land-use planning law was enacted with the aim of "ensuring a better quality of life for the population of Mendoza, in line with the principles of social equity and territorial balance aimed at achieving sustainable development" (La w

8051/09). One of the aspects that contributes to quality of life, social equity, and sustainable development is living in cities free from violence, discrimination, and social and territorial injustices. In this context, it becomes necessary to incorporate aspects of citizen security with a gender perspective into land-use planning policies. Our goal is to address two main questions: Is the gender perspective incorporated into the Municipal Land-Use Plans (PMOT)? If so, how? Is citizen security addressed in the PMOT, and if so, is it approached from a gender perspective? To answer these questions, we will employ qualitative methodological strategies to review the PMOTs of Greater Mendoza approved between 2019 and 2024. We believe that a retrospective analysis of the diagnoses and actions regarding citizen security and gender in land-use plans provides a different approach to redefining these issues and fosters incremental territorial planning.

Keywords: Territorial planning policy, insecurity and violence, gender, Mendoza.

Introducción

En 2009, se sancionó la ley provincial de ordenamiento territorial con la finalidad de “asegurar una mejor calidad de vida para la población de Mendoza, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable” (Ley 8051, art.1.a). Uno de los aspectos que hace a la calidad de vida, equidad social y desarrollo sostenible y sustentable es habitar en ciudades libre de violencias, discriminación e injusticias sociales y territoriales. En este sentido, consideramos que se hace necesario sumar aspectos de seguridad ciudadana con perspectiva de género en las políticas de ordenamiento territorial.

La inseguridad es una de las principales problemáticas que desde comienzos de este siglo preocupa a los/as mendocinos/as (Gorri, 2019; Kessler, 2007 y 2014; Dirección de Investigación de Ediciones y Encuestas de la Universidad de Congreso, 2004), sobre todo en las áreas urbanas de la provincia. El Gran Mendoza localizado en el oasis norte de la provincia de Mendoza, se posiciona como el principal conglomerado urbano del oeste argentino que “durante las últimas cuatro décadas, al igual que otras metrópolis latinoamericanas, ha experimentado los efectos del crecimiento urbano descontrolado y sin planificación” (Devito *et al.*, 2008, p. 15). El Gran Mendoza está compuesto por siete departamentos: Capital, Godoy Cruz Guaymallén, Las Heras, Lavalle, Luján de Cuyo y Maipú; y ellos concentran el 65 % de la población de la provincia de Mendoza.

La seguridad ciudadana con perspectiva de género implica redefinir y actuar sobre la definición de esta problemática y la planificación territorial. No es solo diseñar acciones afirmativas, sino repensar las relaciones de desigualdad, las diferencias sociales y culturales que se traducen en distintas formas de violencias, discriminación y subordinación de las mujeres en el territorio.

La revisión y actualización de los diagnósticos que debe realizarse de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) cada 4 años (Ley 8051/09, art.12), supone volver sobre el análisis y/o evaluación de los subsistemas y

valores definidos como también la actualización de legislación. Es este el momento clave para volver sobre la redefinición de los problemas de la política de ordenamiento territorial y las alternativas de acción posibles sobre la seguridad ciudadana con perspectiva de género en la planificación de la ciudad. Para ello, proponemos una base de partida que es el análisis de los PMOT del Gran Mendoza aprobados entre 2019 y 2024. El objetivo del trabajo es abordar dos preguntas: ¿se incorpora la perspectiva de género en los PMOT? ¿Cómo?; y, segundo, ¿se aborda la seguridad ciudadana en los PMOT? ¿Se aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género?

El trabajo se estructura en tres apartados: en el primero, se presentan las aproximaciones teóricas del estudio que nos permita (re)pensar la intersección seguridad ciudadana-política de ordenamiento territorial-género. En el segundo apartado, se describen los lineamientos principales de seguridad y género en la provincia; y en el tercero, revisamos cómo se aborda la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los diagnósticos, objetivos y actuaciones, es decir, lo planificado en los PMOT, y si se aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género.

La metodología que utilizamos es cualitativa, recurriendo al análisis documental crítico como técnica en el primer apartado. En el segundo apartado, indagamos sobre los lineamientos y/o políticas públicas de seguridad y género de la provincia en los discursos de Apertura de Sesiones Legislativas de 1 de mayo de 2019 a 2024 e Informes de Gestión de estos años, y discursos de asunción de los gobernadores Rodolfo Suárez (2019) y Alfredo Cornejo (2023). Por último, revisamos en los PMOT si incorporan datos estadísticos desagregados e indicadores sensibles al género; cómo se aborda la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los diagnósticos, objetivos y actuaciones (planificación); explorando si hay una intersección seguridad ciudadana-política de ordenamiento territorial-género.

Consideramos que una mirada retrospectiva a diagnósticos y actuaciones sobre la seguridad ciudadana y el género en los planes de ordenamiento, implica un acercamiento diferente a la redefinición de la problemática y una planificación territorial incremental.

Política de ordenamiento territorial, seguridad ciudadana y género:
un punto de partida

Acerca del concepto género

El género, siguiendo a Scott (1989), es una categoría analítica de la historia que sirve para interpretar y explicar la forma en que se configuran y transforman

históricamente las relaciones sociales y de poder basadas en las diferencias percibidas entre sexos.

El género es más que una categoría teórica, está presente en el mundo, en las sociedades, en los sujetos sociales, en sus relaciones, en la política y en la cultura (Lagarde, 1996, p.5). Es una categoría teórica y política. Es teórica al interpelar la objetividad aparente y neutralidad en la producción de conocimiento y que excluyen a las mujeres o las ubican en un lugar de subordinación. Como categoría política, el género, aporta elementos transformadores, útiles al diseño y planificación urbana y territorial (Falú, 2019; Rainero, 2018; Muxí Martínez, 2006; Col·lectiu Punt 6, 2019; CISCOSA, 2006; Red Hábitat y Mujer, 2011; Nueva Agenda Urbana, Hábitat III, 2016; ODS Agenda 2030, 2015).

La perspectiva de género nos permite hacer una lectura crítica de la realidad relacionando diferentes ejes de desigualdad y opresión como género, raza, clase y edad. La relevancia de integrar la perspectiva de género para abordar la seguridad ciudadana en la planificación urbana implica reconocer las marcas de género en la ciudad (Lagarde, 1996; Sarmiento, Brandão y Novas, 2022) que son excluyentes.

En 2015, irrumpe en las calles de nuestro país un pedido común: ¡basta de matarnos!, ¡basta de matar mujeres! Las conflictividades, violencias y femicidios se visibilizan con más fuerza que nunca en el espacio público, a la vez que devela la constitución androcéntrica y patriarcal de las relaciones políticas, económicas y sociales que se materializan en el territorio.

El territorio no es ni una noción ni una realidad puramente espacial, puesto que en ambos sentidos –como noción y como realidad– se construye social y políticamente y, además, constituye el ámbito donde se desarrollan y expresan las relaciones entre los hombres y las mujeres que habitan la ciudad. Por ello, tampoco es un escenario neutral, sino vivido desde intereses y complejidades (Blanes y Pérez, 2011, p. 45).

Una perspectiva de género en la planificación territorial supone dar respuesta a las necesidades de la vida cotidiana. Implica incorporar en los procesos de toma de decisiones

[...] las necesidades de mujeres y hombres sobre la localización y calidad de los servicios e infraestructura urbana; el uso de los espacios públicos y la circulación en ellos, en un contexto en el cual la violencia y la inseguridad se presentan de manera diferenciada según género (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 7).

Acerca de la noción de política de Ordenamiento Territorial

El concepto ordenamiento territorial es polisémico, y diversas aproximaciones a su conceptualización sostienen la ordenación territorial como la proyección en el espacio de las actividades humanas e instrumento de planificación y gestión. Implica así una valoración sobre cómo debería ser la distribución y uso del espacio, una técnica sobre cómo organizar el territorio; y una política en la

medida en que hay relaciones de poder que subyacen y se hacen evidentes en el proceso de toma de decisiones que mejoren la calidad de vida de las personas en equilibrio con el ambiente.

En Mendoza, en el contexto de profundización del neoliberalismo de la década de los 90, se va reconfigurando la territorialidad; y como sostienen Benedetto y Lecaro (2019) las condiciones de acumulación capitalista generan una composición sectorial heterogénea del sistema económico-ocupacional, como así también, desigualdades territoriales.

En el diagnóstico del Plan Estratégico provincial Mendoza 2030, del año 2010, se señalan las repercusiones del neoliberalismo y se concluye que “la relación sociedad-naturaleza y el contrato social, muestra claros signos de desgaste”. Por ello, se hace necesario confluir en una política de ordenación del territorio, iniciándose en 2006 un proceso de discusión para el diseño de la política de ordenamiento territorial provincial; en el cual van a converger los planes gubernamentales, sectoriales y legislación provincial y municipal realizada hasta ese momento. En 2009, se sancionó la Ley 8051 de OT en la cual se lo conceptualiza como:

[...] [un] procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido este como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial (Ley 8051/09, art 1).

Asumimos que el ordenamiento territorial está definido como una política pública que contribuye a la territorialización, con una estrategia de desarrollo sostenible del territorio. Entendemos las políticas públicas, en el sentido que lo hacen Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976), como acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil, y que dicha intervención afectará el curso del proceso social que venía dándose en torno a la cuestión planteada.

Entre las cuestiones que demandaron la atención de los poderes públicos para controlar el uso del territorio y establecer un modelo de desarrollo sostenible con equidad social y preservación de los recursos naturales, se hace presente la conflictividad emergente entre “los tradicionales usos del suelo agrícola, la urbanización que amenaza con ocupar zonas con suelos fértiles de alto valor ecológico y buenas condiciones ambientales para el cultivo” (Gudiño, 2008, p. 10). Otras cuestiones constituyen problemas estructurales como “los procesos de producción de pobreza; desiguales oportunidades para el usufructo de bienes y servicios, para el disfrute del derecho a la ciudad, entre otros” (Gudiño, 2008, p.

15); otros problemas relacionados con “la diferencia social, física, de género, identidad, cultural, etnia, identidad sexual, religiosa” (Gudiño, 2008, p. 20).

En síntesis, la cuestión social que ingresa a la agenda pública indica que

[...] se agudiza el proceso de segregación socio-espacial y degradación de los espacios públicos asociados a las tendencias en el ámbito residencial, pero también a causa de inversiones y desinversiones selectivas en infraestructuras, equipamientos y servicios. Asociado a lo anterior, las dificultades de los grupos más pobres para acceder al suelo urbanizado y con servicios restringen sus derechos a la ciudad (Gudiño, 2008, p. 20).

Para nosotros, la política de ordenamiento territorial es la respuesta que dan los gobiernos a cuestiones social y políticamente problematizadas. Son acciones estructuradas e integrales destinada a orientar el proceso de producción social del espacio en un lugar determinado en torno a lo físico-natural, económico, institucional y social de un lugar determinado; definiendo estrategias de acción, reconociendo las desigualdades físicas, sociales, económicas y de género subyacentes en los territorios; para equilibrar la conservación y uso de recursos naturales, la organización del territorio, el acceso igualitario y sostenible al uso y derecho a la ciudad.

Acerca de la seguridad ciudadana con perspectiva de género

En el estudio de la seguridad ciudadana con perspectiva de género no podemos soslayar el tema de las conflictividades y violencias. Nuestro foco está puesto en la seguridad ciudadana con perspectiva de género asociada a las conflictividades y violencias urbanas de género como una de las formas de expresión. “Las violencias en las ciudades del siglo XXI, tanto las que se experimentan como las que se temen, son problemas centrales de la vida de las personas y del ejercicio de sus derechos ciudadanos” (Rainero, 2014).

Es común leer o ver noticias donde las mujeres, grupos disidentes, LGTBIQ+ son centrales en sus titulares como víctimas de delito en el ámbito privado y en el espacio público; como también estudios académicos que afirman la peligrosidad de las calles para mujeres, niñas, jóvenes. Sin embargo, es difícil encontrar estudios y políticas de seguridad ciudadana que definan homogéneamente la seguridad ciudadana con perspectiva de género.

La seguridad ciudadana es un campo de reflexión y producción de conocimiento que se ha ido construyendo sistemáticamente, desde la década de los 90 en América Latina siguiendo lineamientos de derechos humanos e impulsando políticas públicas integrales tendientes a reducir y prevenir el delito violento.

La seguridad ciudadana, es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida como la ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que la política pública resultante está orientada a modificar las reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones y disminuyen los índices de violencia (Programa Nacional de Naciones Unidas, 2004).

La seguridad ciudadana se vincula sobre todo con el desarrollo humano, al tiempo de que se pone énfasis en la prevención, represión del delito, la participación ciudadana y la inclusión social. Podemos distinguir la seguridad objetiva de la subjetiva; la primera, refiere a los índices de diferentes delitos ocurridos y denunciados en un determinado lugar (Otamendi, 2016). Cuando se habla de inseguridad objetiva no se hace referencia a la inseguridad real, porque no todos los delitos son denunciados y hay delitos que no son percibidos como tales. La seguridad subjetiva se relaciona con el temor al delito, a ser víctima de algún delito y se vincula a la llamada sensación, percepción de inseguridad.

En esta línea de estudio, tenemos que abordar la relación de la seguridad ciudadana con las violencias ya que son indisolubles en varios aspectos y nos permite describir los niveles de análisis y aquellos puntos en los cuales se presentan interrelaciones y tensiones.

La violencia es un concepto teórico situado, es un recurso y un proceso multidimensional complejo. Sostenemos que es situada socio-históricamente y en disputa por su significación ya que “cada cultura o configuración cultural tiene sus definiciones sobre qué es violento y, asimismo, al interior de ese mismo grupo puede haber desacuerdos sobre si una determinada práctica o relación es o no violenta” (Carbajo y Sorbera, 2023, p. 27). También es un recurso, entre otros, que determinados sujetos utilizan para provocar un daño. Y, por último, un proceso multidimensional complejo porque la violencia no es resultado de decisiones individuales, sino que implica “entender los hechos, prácticas y representaciones asociados a ella como un complejo conjunto de partes interrelacionados donde cada componente se ilumina en la medida en que es puesto en relación con los demás” (Isla y Míguez, 2003, p. 13); por lo cual su abordaje será multidimensional.

Para nosotros, la violencia es expresión de un hecho social, que adquiere connotaciones particulares como expresión de las relaciones sociales, económicas, políticas, de género y cultural entre quien ejerce la violencia y sobre quién/es se la ejerce, en un contexto sociohistórico determinado. Dada la tipología que adquieren las violencias, nos interesa la violencia de género que es definida como

[...] la violencia dirigida contra una mujer por el hecho de ser mujer o que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. Incluye actos que infligen daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de tales actos, coacción y otras privaciones de libertad. La discriminación contra la mujer y la desigualdad en la distribución del poder y los recursos entre hombres y mujeres son causas fundamentales de la violencia contra la mujer (ONU Mujeres, s. f., s. p.).

Para pensar las violencias de género en el espacio público asociadas a la seguridad ciudadana es necesario referirnos a un *continuum*:

[...] tanto en sus manifestaciones públicas como privadas, la violencia hacia las mujeres tiene un mismo origen y persigue sus mismos efectos. Como bien lo señala la Convención de Belém do Pará, no es solo violencia ejercida sobre los cuerpos, sino ejercicio del poder de un sexo sobre otro (Falú, 2014, p. 11).

Siguiendo a Ana Falú (2014) el origen del *continuum* de violencia remite a estereotipos de dominación masculina y en relación a sus efectos refiere a perpetuar un orden patriarcal, una construcción identitaria de las mujeres en su carácter de objetos de subordinación y dominación que se expresan como formas de supuesta protección. La persistencia de diversidad de conductas de violencia masculina en el ámbito público genera temor a perder los derechos ganados o limitaciones en el acceso, uso, disfrute y circulación en los espacios públicos. Este temor se manifiesta como un “extrañamiento respecto a lo público, mientras que el espacio privado, aunque las estadísticas muestran lo contrario, continúa siendo percibido como seguro” (Falú, 2014, p. 15).

La intersección seguridad ciudadana – género – política de ordenamiento territorial

El ordenamiento del territorio implica reconocer las demandas e intereses de diferentes grupos que conforman las relaciones sociales que se establecen en él.

Distintos estudios teóricos y empíricos cuestionaron conceptos estatuidos y mostraron cómo la estructura de la ciudad, que responde a la división sexual del trabajo, se mantiene inalterable; al mismo tiempo que los roles de las mujeres se han modificado. [...] El desajuste entre la organización territorial y las necesidades de accesibilidad y movilidad de los sujetos que habitan la ciudad, en este caso las mujeres, incrementa las dificultades para compatibilizar los tiempos domésticos familiares y laborales remunerados, impactando su calidad de vida y condicionando sus decisiones personales (Dalmazzo y Rainero, 2011, p. 13).

El ordenamiento territorial es “un instrumento, una herramienta que tienen los gobiernos y específicamente a escala local, para dirimir los intereses contrapuestos que existen en una sociedad y se expresan en el territorio” (Rainero, 2006, p. 3). Pensar la inseguridad en relación con la política de ordenamiento territorial desde un enfoque de género implica remover obstáculos para contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso y uso de las mujeres del espacio público y al mismo tiempo en una mejor calidad de vida para toda la sociedad.

Las violencias de género en la ciudad –desde las reglas de convivencias establecidas hoy– son consideradas conflictividades; sin embargo, para nosotros implica colocar la cuestión de la violencia más allá de la criminalidad, en los individuos considerados violentos y en las estrategias gubernamentales de prevención o castigo de delitos. Implica, por un lado, contextualizar y comprender cómo las relaciones de desigualdad de género se expresan en las diferentes escalas de territorio, la vivienda, el barrio, las ciudades en un sistema

neoliberal patriarcal. Por otro lado, implica comprender sus efectos en la construcción identitaria de las mujeres, quienes tienen derecho a un espacio libre de dobles violencias: “[...] la[s] que se manifiesta[n] en lo público y en lo privado, bajo formas patriarcales que siguen intentando sujetarlas a significaciones de objetos de derecho y no como sujetos de derechos a sus ciudades” (Falú, 2014, p. 15).

Desde la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 18 de diciembre de 1979), en nuestro país se han diseñado políticas y asignado recursos para garantizar los derechos de las mujeres. La violencia de género como problema de seguridad comienza a ser reconocidos en el siglo XXI a través de legislaciones, políticas de reconocimiento de derechos, sanción de las violencias en el ámbito privado y algunas violencias que se comenten en el espacio público y que generalmente se tipifican como conflictividades en los códigos contravencionales. Desde Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur (CISCSA, Córdoba, 2006) y la Red Mujer y Hábitat de América proponen pensar en ciudades libres de violencias hacia las mujeres, –antes Programa ciudades seguras para las mujeres–, que puedan ser percibidas y vivenciadas como tales.

Para nosotros, la noción de seguridad ciudadana con perspectiva de género remite a un campo más amplio para la producción de ciudades para mujeres libres de violencias. Es un concepto en el que los/as ciudadanos/as, grupos y comunidades forman parte tanto de la definición como de la intervención respecto de los marcos de convivencia, la reducción de ciertos delitos y niveles de violencia percibidos como amenazantes de la vida de los individuos y de las comunidades. Es un hecho social que se resignifica en cada contexto sociohistórico y espacio en el que se manifiesta. Incorporar a las violencias como un *continuum* conlleva implementar estrategias de prevención, protección, penalización del delito, pero también participación.

Las políticas de seguridad ciudadana provincial y las políticas de género de 2019-2024

Antes de comenzar el análisis de la seguridad ciudadana con perspectiva de género en los PMOT nos parece oportuno indagar los lineamientos provinciales de política pública de seguridad y género entre 2019 y 2024.

Desde comienzos de este siglo, consideramos que hay dos puntos de inflexión para el abordaje de la seguridad y la cuestión de género en nuestra provincia. Uno es el referido a la reforma de la legislación y estructura de gobierno de la seguridad que instituye una política de estado con el consenso de las fuerzas partidarias de fines de los 90; y el otro hecho importante fue la irrupción en las

calles del Ni Una Menos el 3 de junio de 2015, en el cual el movimiento feminista, mujeres y disidencias desbordaron las calles de nuestro país contra los femicidios y la violencia de género en todas sus formas y espacios.

La política de estado de seguridad definió que el gobierno político provincial establecería las políticas de seguridad tendientes a asegurar a todos sus habitantes las condiciones de seguridad pública necesarias para el goce de sus derechos; prevenir el delito y conflictividades; y promover la participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública. Desde ese momento y durante estos últimos 25 años, son diversas las políticas, planes, proyectos que han intentado prevenir y/o sancionar el delito, ante un crecimiento objetivo del mismo (Gráfico N.º 1 y Gráfico N.º 2) y con una sensación de inseguridad en los últimos años que se ha mantenido siempre alrededor del 70 % al 80 % en los/as mendocinos/as; y si bien reconocemos que es multicausal, esta no disminuye ni es abordada en su complejidad.

Gráfico N.º 1: Evolución total hechos delictivos en Mendoza, en miles, 2000-2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Estadística Criminal (2024).

Gráfico N.º 2: Evolución total hechos delictivos en departamentos del Gran Mendoza, en miles, 2008-2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Estadística Criminal (2024).

Si hacemos un repaso por los lineamientos de seguridad, el *Plan quinquenal de seguridad inaugura el siglo XXI* (1999-2003); luego le sigue un *Plan de seguridad pública* (2003-2007); un *Plan Preventivo Reforzado contra el Delito* (2007-2011); medidas de seguridad relacionadas con la prevención, lucha contra el narcotráfico, combate del delito; videovigilancia; incorporación y capacitación de policías (2011-2015); mejorar las condiciones de logística y recursos, equipamiento tecnológico, Ley de Policías, de la figura del defensor de Policías, Sistema de Información Policial; entre otras medidas.

En este contexto, nos interesa lo que se anuncia como ejes centrales para una política de seguridad en Mendoza entre 2019-2024, y en qué medida se relacionan con la seguridad ciudadana y una perspectiva de género. Para ello, nuestro *corpus* está conformado por los discursos de asunción de la gobernación de Rodolfo Suárez (2019) y Alfredo Cornejo (2023); los discursos de apertura de sesiones legislativas e Informes de gestión de cada 1 de mayo de Rodolfo Suárez (2020, 2021, 2022 y 2023) y de Alfredo Cornejo (2024), siendo estos momentos considerados los más importantes en cuanto a la rendición de cuentas y fijación de directrices de gobierno. En este análisis documental identificamos tres aspectos del “contenido” (Subirats, 1992) de las políticas públicas: el primero se relaciona con identificar en general los lineamientos de seguridad; luego si se refiere a seguridad ciudadana en particular; y si se incorpora política de género en la misma (Fig. N.º 1).

En cuanto al contenido de la política de seguridad, puede sostenerse que los lineamientos generales de seguridad enunciados por Rodolfo Suárez es una continuidad de los lineamientos de Alfredo Cornejo y viceversa. Ambos proponen medidas de seguridad tendientes a reforzar los recursos económicos, físicos, tecnológicos; capacitación policial; inversión en tecnología través de la compra de móviles, de cámaras y de la creación de un sistema de información centralizado y un observatorio de seguridad. El acento de las propuestas esta puesto en la construcción de espacios penitenciarios y la modificación en la legislación relacionada con la criminalidad. Recalcan en sus discursos que la policía y la justicia son un instrumento eficaz para prevenir el delito. Sin embargo, no realizan una propuesta de seguridad ciudadana y menos aún con una perspectiva de género.

Ninguna de las acciones planteadas tiene un enfoque integral de la seguridad ciudadana, no se plantean instancias de participación ciudadana y no están elaboradas con perspectiva de género. En este último caso hay que mencionar dos aspectos: uno es que Suárez anuncia la realización de una Diplomatura en Perspectiva de Género y Diversidad para la formación profesional, de posgrado, de miembros de las fuerzas de seguridad y otros ámbitos de seguridad y justicia.

Fig. N.º 1: Anuncios sobre seguridad en Mendoza, 2019-2024



Fuente: elaboración propia con base en los “Discursos 1 de mayo de 2019 a 2024” (Cornejo, 2024) y “Discursos asunción gobernación de 2019 y de 2024” (Suárez, 2023).

Por otro lado, la actual ministra de seguridad del gobierno de Mendoza es una mujer. Sin embargo, esto no es suficiente ni se traduce en propuestas de seguridad ciudadana con perspectiva de género que alcancen a policías, preventores, trabajadores del Estado, comunidad en general.

En cuanto a género, en los últimos cinco años se ha abordado a través de programas específicos de la Dirección provincial de Género y Diversidad, y algunos en articulación con otras áreas del gobierno provincial. En este sentido, identificamos programas, proyectos que han sido enunciadas explícitamente con el fin de asegurar el bienestar, la seguridad, la autonomía, y los derechos de las mujeres; sin realizar una evaluación de su funcionamiento en este momento.

Así, del análisis que realizamos en cuanto al enunciado de programas, proyectos prevalecen aquellas que tiene “perspectiva de género” (Rodríguez Gustá, 2008) desde la implementación de la ley Micaela a programas y proyectos de las áreas de salud, adolescencias y juventudes, educación, discapacidad. En la Dirección provincial de Genero y Diversidad se han realizado acciones de asistencia y acompañamiento psicológico, judicial y económico a mujeres en situación de violencia por motivos de género y a personas LGBTIQ+; se han elaborado protocolos de actuación administrativa para el abordaje de situaciones de

violencias por motivo de género en el ámbito de Dirección General de Escuelas; a través del programa Nuevas Redes se asiste a con ayudas sociales directas dirigidas a mujeres en situación de violencia por motivos de género a nivel municipal (Gobierno de Mendoza, *Informes de Gestión*, 2022, 2023 y 2024).

En el área del Ministerio de Seguridad y Justicia, se ha fortalecido el protocolo de intervención de violencia de género en los que se encuentre involucrado personal policial; se lleva una estadística dentro del Ministerio de casos de violencia de género y familiar en los que se encuentre involucrado personal policial y penitenciario. (Gobierno de Mendoza, *Informes de Gestión*, 2020).

En síntesis, hay diversos planes y programas de seguridad que no podemos asimilar como de seguridad ciudadana; en relación a las políticas de género, en la provincia hay una Dirección de género y diversidad desde la cual se diseñan e implementan programas con perspectivas de género sin alcanzar aún una transversalización de la misma.

La seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los PMOT del Gran Mendoza

En este apartado revisamos los PMOT aprobados en el Gran Mendoza en los últimos 5 años, para describir cómo se aborda la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en las etapas de planificación de diagnóstico y actuación; para lo cual seguimos algunos criterios propuestos por Paleo, Alonso y Diz (2020), para dar respuesta a nuestras preguntas iniciales.

Criterios de análisis

I. Diagnóstico

I.a.- ¿Se incorpora la seguridad ciudadana en el diagnóstico?

En el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), en el diagnóstico elaborado solo se nombra la seguridad en uno de los siete problemas estructurantes que se comprueban e identifican: uno de los problemas se “relaciona con las inequidades sociales debido a condiciones de vida inadecuadas por falta de acceso a una vivienda y empleo digno, como también a infraestructuras de agua, luz, cloacas, educación, salud y seguridad, las que generan fragmentación-segregación” (Ley 8999, p. 25).

En los talleres de participación ciudadana de Godoy Cruz, una de las principales demandas es la:

[...] necesidad de mejorar las condiciones de seguridad en las paradas de colectivos y del metrotranvía [...] las estaciones del metrotranvía son vulnerables, como consecuencia de la ubicación de las mismas, antes mencionada, alejadas de los barrios, con poca o nula

iluminación (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 59).

En el diagnóstico se explora sobre la relación entre la inseguridad objetiva y subjetiva; así la sensación de inseguridad de las personas encuestadas es mayor a la cantidad de delitos materializados. Siguiendo el PMOT Godoy Cruz (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 89) el 72 % de las personas consultadas consideró que se siente insegura en la calle, un 52 % consideró que el transporte público es un espacio inseguro. También, el 80 % se percibe como potencial víctima por robo con violencia, mientras que el dato estadístico del Ministerio de Seguridad de Nación arroja un decrecimiento del 42 % entre los años 2016 a 2017 respecto a la tasa de delitos. En cuanto a los delitos que presentan una tasa de crecimiento, se hallan los delitos sexuales: violaciones y acoso sexual (callejero, laboral, familiar, intrafamiliar). Esta problemática es un punto de partida para el desarrollo de herramientas políticas para avanzar en la búsqueda de la erradicación de cualquier tipo de acoso y abuso.

Con el reconocimiento de la dimensión de inseguridad como uno de los ejes fundamentales para la integración de un hábitat con calidad de vida adecuada, se plantea el alineamiento con la meta 16.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de “reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo” (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 89). También se hace referencia al alineamiento con el ODS 5, en sus Metas 1, 2 y 9, “poner fin a todo tipo de violencia hacia las mujeres y las niñas, y aplicar políticas públicas que promuevan y aseguren la equidad de género” (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 69).

En esta fase de la planificación, se describe el equipamiento de seguridad lo cual es de “relevancia para alcanzar un hábitat adecuado [...], ya que favorece condiciones para el desarrollo de las capacidades humanas, establecido en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial” (Honorable Consejo Deliberante de Godoy Cruz, PMOT Godoy Cruz, 2018, p. 78).

En el Plan de Lavalle solo se menciona que la seguridad, al igual que otras situaciones son “muy exclusivas en cuanto a su abordaje y tratamiento” (Honorable Consejo Deliberante de Lavalle, PMOT Lavalle, 2019, p. 48). Uno de los principales aspectos señalados por vecinos/as en el Foro participativo en Lavalle a futuro, es tener “mejores servicios en seguridad, salud y transporte” (Honorable Consejo Deliberante de Lavalle, PMOT Lavalle, 2019, p. 389). En el diagnóstico elaborado, se identifica la seguridad como una de las problemáticas que derivan en inequidad, fragmentación y segregación social (Honorable Consejo Deliberante de Lavalle, PMOT Lavalle, 2019, p. 198). Asimismo, enumera

el equipamiento en seguridad que no cubre todo el departamento, sino algunos distritos como Villa Tulumaya, San Miguel, Costa de Araujo, Gustavo André, Jocolí.

Uno de los indicadores a los que se recurre para elaborar el diagnóstico del plan en Luján de Cuyo, es el de Necesidades Básicas Insatisfechas⁷⁷ (NBI) y si bien esta es menor a la media provincial, una de las variables que influye en las NBI es la distancia que los/as vecinos/as recorren para acceder a servicios de salud, educación, seguridad y esparcimiento. En todos los talleres los asistentes señalaron

[...] con énfasis varias dificultades y han marcado además déficits en servicios importantes que no están presentes o bien no están bien desarrollados como el servicio de seguridad, y el 75 % solicitó ampliarlo o instalarlo, especialmente en las zonas rurales donde ha crecido la inseguridad y la violencia (Honorable Consejo Deliberante de Luján de Cuyo, PMOT Luján, 2019, p. 44).

En los 22 talleres realizados, el 100 % de los asistentes enumeró necesidades como tener un estilo de vida tranquilo; seguridad de bienes y personas; generar áreas verdes y de recreación pública; y disponer de servicios de salud. El 75 % de los participantes mencionó la necesidad de disponer de servicios de seguridad (Honorable Consejo Deliberante de Luján de Cuyo, PMOT Lujan, 2019, p. 177).

En el diagnóstico del plan de Capital se reconoce el microcentro de la ciudad como punto nodal y céntrico de convergencia del Gran Mendoza, que “pasó a ser un área exclusiva de uso diurno, con actividades comerciales y administrativas; y en horario nocturno las actividades disminuyen generando inseguridad” (Honorable Consejo Deliberante de Capital, PMOT Capital, 2019, p. 4). En el PMOT de Capital, se reconoce

[...] la percepción diferencial de seguridad en el espacio público y el transporte entre hombres y mujeres y su impacto negativo en el acceso de las mujeres a los bienes y servicios urbanos. Las mujeres limitan su movilidad y el uso que hacen del espacio urbano por percepción de inseguridad ante el riesgo de ataques sexuales y otras formas de violencia (Honorable Consejo Deliberante de Capital, PMOT Capital, 2019, p.128).

Otros aspectos destacados en relación a la seguridad, es que cuentan con la mayor cantidad de equipamiento de seguridad a nivel provincial; y, por otro lado, en el diagnóstico institucional describen las funciones de la Secretaría de Seguridad Ciudadana municipal.

En el plan de Las Heras hay un apartado especial correspondiente a Seguridad, y en este se destaca que:

[...] los indicadores de robos y hurtos no muestran en general valores alarmantes. Sin embargo, basados en

⁷⁷ El concepto de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, INDEC, 2022, s. p.).

la información pública provista en foros de discusión y en encuestas de opinión, es posible advertir que es una preocupación creciente para los ciudadanos [...]. Es de destacar el impacto positivo que han tenido en la percepción de la seguridad, como en la prevención y reducción del delito las cámaras de seguridad instaladas en el centro de Las Heras (Honorable Consejo Deliberante de Las Heras, PMOT Las Heras, 2020, p. 89).

Sin embargo, cuando se aborda el tema de seguridad en el apartado Salud y Seguridad, se resalta que:

Las Heras es el municipio con mayor número de asesinatos por cada 100.000 habitantes de toda el Área Metropolitana, con la presencia de preventores y las cámaras colocadas en el marco del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior –DAMI– ha mejorado la percepción de seguridad y han disminuido los robos y los hurtos en la zona céntrica del departamento. Sin embargo, la realidad de los barrios es más complicada y violenta. La violencia intrafamiliar, y en particular la violencia de género son problemáticas muy graves en el departamento (Honorable Consejo Deliberante de Las Heras, PMOT Las Heras, 2020, p. 115).

Cuando en los talleres se le solicitó a los encuestados ordenar las problemáticas relevadas como las más graves (Fig. N.º 2), estas fueron sus respuestas:

Fig. N.º 2: Sistematización de respuestas en talleres participativos PMOT Las Heras

Tabla. Principales problemáticas		
Servicio	SCORE	En primer Lugar
INSEGURIDAD	206	18
DESOCUPACIÓN	183	9
SALUD	158	9
DESERCIÓN ESCOLAR	152	8
ADICCIONES	139	0
DESNUTRICIÓN	128	2

Fuente: Honorable Consejo Deliberante de Las Heras, PMOT Las Heras (2020, p. 132).

En el diagnóstico del plan de Guaymallén, la seguridad ciudadana ocupa un apartado especial, en el cual se destaca la labor realizada interjurisdiccionalmente con los otros Departamentos del Gran Mendoza: instalación de cámaras de seguridad; trabajo en “la formación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Guaymallén que relevará datos sociales, viales, económicos, geográficos, demográficos, etc.; del departamento” (Honorable Consejo Deliberante de Guaymallén, PMOT Guaymallén, 2021, p. 137). Por otra parte, se releva y geolocaliza el equipamiento relacionado con la seguridad cuya “distribución espacial del equipamiento no es homogénea, concentrándose en el área urbana” (Honorable Consejo Deliberante de Guaymallén, PMOT Guaymallén, 2021, p. 217).

En el diagnóstico del Plan de Maipú, los resultados de los talleres participativos posicionaron la inseguridad como el principal problema que afecta la calidad de vida de los/as vecinos/as desde el año 2016; y, en el análisis FODA, la principal debilidad señalada es la inseguridad. En este sentido reconocen que es

[...] necesario impulsar una política integral que prevenga disuada y atienda las amenazas a la convivencia y a las personas para ello deberá contemplarse acciones que van desde la cultura ciudadana, la prevención y atención de emergencias, el mantenimiento de espacios públicos, la atención a grupos vulnerables y la reducción de factores de riesgo como armas (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, PMOT Maipú, 2021, p. 72).

1.b.- ¿Se realiza un diagnóstico con perspectiva de género?

De los PMOT analizados (Cuadro N.º 1), ninguno de ellos realiza un diagnóstico completo con perspectiva de género, aunque algunos Municipios explicitan de forma aislada indicadores y/o programas en diferentes etapas del diseño de los planes.

Cuadro N.º 1: Síntesis sobre abordaje de la temática “seguridad ciudadana” y “género” en PMOT del Gran Mendoza

PMOT	Aborda tema de seguridad ciudadana			Aborda tema de género		
	Diagnóstico	Objetivos	Planificación	Diagnóstico	Objetivos	Planificación
Capital	x		x	x		x
Godoy Cruz	x	x	x	x	x	x
Guaymallén	x					
Las Heras	x			x		
Lavalle	x		x			x
Lujan de Cuyo	x		x			
Maipú	x					

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

Así, solo en el PMOT de Capital cuando se realiza el diagnóstico del subsistema socio económico uno de los indicadores es la perspectiva de género; aunque no se realiza un diagnóstico acabado de este indicador. En él solo se expone la importancia de tener en cuenta las diferencias y desigualdades de género en la planificación territorial, como también:

[...] integrar una perspectiva de género al ordenamiento territorial [...] siguiendo los ejes propuestos por la CEPAL (2016): el impacto de los roles de género, del trabajo no remunerado, y de la división sexual del trabajo en el uso diferenciado de la ciudad por hombres y mujeres; la pobreza relativa de las mujeres y la intersección de este factor con otros rasgos de discriminación potencial; y la percepción diferencial de seguridad en el espacio público y el transporte entre hombres y mujeres y su impacto negativo en el

acceso de las mujeres a los bienes y servicios urbanos (Honorable Concejo Deliberante de Capital, PMOT Capital, 2019, p. 125).

1.c.- ¿Se desagregan todos los datos por sexo?

En el desarrollo de los planes, en ninguno se desagregan datos por sexo, género en su totalidad. En la mayoría de ellos, solo se desagrega la estructura poblacional y algunos otros datos que son útiles para realizar el diagnóstico actual de los municipios. En el cuadro N.º 2 realizamos una síntesis de los datos desagregados por sexo que son citados.

Cuadro N.º 2. Síntesis sobre abordaje de datos desagregados por sexo en los PMOT del Gran Mendoza

PMOT	Datos por sexo
Capital	Estructura de la población, por edad y sexo. Tasa de analfabetismo, por sexo y departamento. Nivel educativo alcanzado. Hogares con mujeres jefas de hogar. Población con cobertura de salud, por municipio. Uso del tiempo. Tareas de cuidado. PEA, por sexo. Segregación laboral. Participación de varones y mujeres por sector de actividad económica. Recuperadores urbanos, por edad y sexo.
Godoy Cruz	Estructura población, por sexo. Población desocupada. Abuso en colectivos, por sexo.
Guaymallén	Estructura población, por edad y sexo. Embarazo adolescente. Población ocupada, por edad y sexo.
Lavalle	Pirámide de población, 2010.
Las Heras	Estructura de la población, por sexo. Mujeres que han sufrido violencia física por parte de una pareja o ex pareja, en los últimos 12 meses.
Lujan de Cuyo	Estructura población, por edad y sexo.
Maipú	Estructura población, por edad y sexo. Cantidad de hogares, monoparentales y según jefatura

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

II. Objetivos de los PMOT

II.a.- ¿Se incluye la idea de seguridad ciudadana, seguridad de los/as vecinos/as en los PMOT? ¿Cómo?

En el PMOT de Godoy Cruz se menciona en los Objetivos al 2045:

Instaurar un modelo integral de movilidad innovador y tecnológico, que garantice la accesibilidad, la equidad de género, la seguridad vial, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía, con el fin de mejorar la calidad del entorno y el espacio público. [...] aportar a la reducción de la sensación de inseguridad en el ámbito urbano, promoviendo la activación de un tránsito y uso libre de los espacios públicos y aportando a la mejora de la convivencia orgánica de todas las personas que

ocupan y recorren el departamento (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 223).

II.b.- ¿Es la igualdad de género parte de los objetivos de los PMOT?

En el contexto de los ODS, el PMOT de Godoy Cruz plantea que:

[...] la promoción de la igualdad de género es un objetivo [...]. Es necesario que las ciudades planifiquen e intervengan espacios verdes públicos diversos, porque, así como en ella se desarrollan diferentes actividades económicas, culturales y deportivas, también lo hacen diferentes tipos de usuarios, o posibles usuarios, cuya edad, género e intereses deben ser considerados (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 223).

El PMOT de Godoy Cruz, en relación al ODS 11, en su Meta 11.2 y 11.7 se propone el acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y también a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular, “prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, mujeres, niños, personas con discapacidad y personas de edad” (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018, p. 223).

En el PMOT de Lavalle, en el “Eje estructurante 2” uno de los objetivos específicos es la igualdad de género en el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos; la promoción del uso de la tecnología industrial para promover el empoderamiento de la mujer; y, “asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019, p. 280).

III. La actuación (lo planificado)

¿Se prevén programas, proyectos en materia de género; y en materia de seguridad ciudadana?

En el cuadro N.º 3 indagamos en los PMOT de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Lavalle, Luján de Cuyo y Maipú sobre los programas y proyectos esbozados con perspectiva de género; y, en el cuadro N.º 4, aquellos que se focalizan en la seguridad ciudadana.

Cuadro N.º 3: Programas, proyectos en materia de género en los PMOT del Gran Mendoza

Departamentos del Gran Mendoza	Programas, Proyectos
Capital	Eje "Fortalecimiento institucional y ciudadanía", Programa de capacitación en perspectiva de género. Proyecto Procesos participativos con perspectiva de género. Proyecto Capital femenino. Programa para el desarrollo de información sobre movilidad urbana. Promoción de prácticas deportivas de tipo de cultura urbana. Proyecto ruta segura.
Godoy Cruz	Proyecto Puesta en valor de las estaciones del metrotranvía
Guaymallén	
Las Heras	
Lavalle	
Lujan	
Maipú	

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

Cuadro N.º 4: Programas, proyectos en materia de seguridad ciudadana en los PMOT del Gran Mendoza

Departamentos del Gran Mendoza	Programas, Proyectos,
Capital	Programa para el desarrollo de infraestructura y equipamiento: "intervenciones puntuales a fin de mejorar la calidad y la estética del espacio público urbano; brindarle mayor seguridad; etc" Proyecto remodelación de plazas y plazoletas, incorporando Proyecto Intervención en los márgenes del Metrotranvía Proyecto de Iluminación para prevenir hechos de inseguridad.
Godoy Cruz	Objetivo 4: aportar a la reducción de la sensación de inseguridad en el ámbito urbano, promoviendo la activación de un tránsito y uso libre de espacios públicos y aportando a la mejora de la convivencia orgánica de todas las personas que ocupan y recorren el departamento Programa Integral de Comunicación y Convivencia Urbana. Proyecto 1: Comunicación para la seguridad urbana Proyecto 2: Articulación de estamentos interjurisdiccionales para la prevención del delito. Proyecto 3: Sistema de indicadores de seguridad municipal. Proyecto 4: Seguimiento y evaluación del gasto asociado a seguridad urbana
Guaymallén	
Las Heras	
Lavalle	Programa Fortalecimiento de nodos, creación de polos y acciones destinadas a alcanzar el equilibrio territorial, garantizando la gestión integrada del hábitat. Proyecto 5: Potenciar y expandir el alcance del observatorio de Seguridad Ciudadana, política conjunta con el Ministerio de Seguridad Pública de la Provincia
Lujan	
Maipú	

Fuente: elaboración propia con base en PMOT de Capital (Honorable Concejo Deliberante de Capital, 2019), PMOT de Godoy Cruz (Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz, 2018), PMOT de Guaymallén (Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén, 2021), PMOT de Lavalle (Honorable Concejo Deliberante de Lavalle, 2019), PMOT de Luján de Cuyo (Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo, 2019) y PMOT de Maipú (Honorable Concejo Deliberante de Maipú, 2021).

En síntesis, podemos decir que la seguridad ciudadana y la perspectiva de género no han sido incorporadas en los PMOT en general. Si bien la seguridad/inseguridad forma parte de diversas formas en todos los

diagnósticos, esta problemática no se traduce en objetivos, programas y/o proyectos de manera integral. Solo se diseñan algunos programas y/o proyectos en tres de los siete PMOT, con sus particularidades. En Capital, la planificación tiene que ver con el desarrollo de infraestructura y equipamiento para la prevención de violencias y hechos de inseguridad, focalizados sobre todo en las zonas 1, 11 y 12. En Godoy Cruz, el diagnóstico realizado en relación a la problemática de seguridad junto a los talleres de vecinos/as define objetivos, programas y proyectos relacionados con la reducción de la sensación de inseguridad y la promoción de un uso libre de espacios públicos y mejora de la convivencia. En Lavalle, si bien también la seguridad es uno de las problemáticas identificadas por vecinos/as como la más importante, ésta se plasma en la planificación a través de un proyecto de obtención de información y datos en un trabajo junto al Ministerio provincial de Seguridad.

En relación a la perspectiva de género en el diagnóstico y diseño de la política territorial, ningún PMOT realiza un diagnóstico completo con perspectiva de género. Sin embargo; en Capital cuando se realiza el diagnóstico del subsistema socio económico uno de los indicadores es la perspectiva de género; a partir del cual se desarrolla un análisis de datos por sexo sobre trabajo de cuidado, uso del tiempo, hogares con mujeres jefas de hogar, nivel educativo alcanzado por mujeres, segregación laboral y ubicación espacial. A la hora de planificar, se aborda el tema de género de manera focalizada en trabajadores del municipio; grupos de mujeres que transitan y ocupan el espacio público; y mujeres en situación de violencia de género. A su vez, estos programas y/o proyectos están localizados en algunas zonas del Departamento: Parque Central (1.º sección); Parque O'Higgins (3.º sección); San Agustín (11.º sección) y Piedemonte (12.º sección).

En Godoy Cruz, en el diagnóstico se hace hincapié en datos del BID (Devito, Poskus *et al.*, 2017) sobre la violencia y el abuso en el transporte público que sufren las mujeres, y también en la sensación de inseguridad de las mujeres al trasladarse y transitar en espacios públicos; y en función de ello se plantea la puesta en valor de las estaciones del metrotranvía. En el PMOT de Las Heras se detalla algunos datos relacionados con la violencia de género en el municipio; sin embargo, luego no se realiza ninguna propuesta de programas, proyectos con perspectiva de género.

Conclusiones

La inseguridad es una problemática que aqueja a la población en general y a la cual desde el gobierno se busca dar respuestas. La sanción de los PMOT es una oportunidad de incluir en futuras revisiones este tema y pensarlo cómo lo viven,

acceden y usan hombres y mujeres y diversidades en el uso cotidiano de los espacios públicos urbanos y rurales.

La inseguridad y las violencias, en particular las violencias de género, se convierten en una cuestión socialmente problematizada en estos últimos veinte años en nuestra provincia, ésta no permea en la política de ordenamiento territorial en Mendoza; a su vez el género se integra de forma parcial y fragmentada en las agendas de actuación de las políticas públicas provincial y municipales.

A través de este trabajo, se buscó realizar una primera aproximación para conocer en qué medida se incorpora la seguridad ciudadana y la perspectiva de género en los PMOT; y si se aborda la seguridad ciudadana con perspectiva de género. En general, podemos decir que hay algunas diferencias significativas entre los PMOT en relación al alcance y el enfoque adoptado en las actuaciones. En cuanto al abordaje de la seguridad ciudadana, se constata que en todos los PMOT se aborda en el diagnóstico de alguna forma aspectos relacionados con la seguridad en general, y solo en tres de ellos se definen líneas de actuación que no involucran a todo el territorio departamental, sino algunas zonas.

En cuanto a la perspectiva de género en el diagnóstico y planificación de programas y/o proyectos, ningún PMOT realiza un diagnóstico con perspectiva de género; aunque hay dos aspectos a mencionar. Uno es el relacionado con el uso de indicadores sensibles al género en uno de los PMOT y que se corresponde con el planteo de programas y/o proyectos focalizados en quienes forman parte del municipio y población de áreas vulnerables. Es decir, hay un diagnóstico con perspectiva de género sobre el uso de los espacios públicos, las tareas de cuidado, la movilidad, pero no se traduce en líneas de acción para todos/as los/as vecinos/as de la Capital. En el PMOT de Godoy Cruz se presta atención a la desigualdad en el uso de los espacios públicos al transitar y movilizarse y se plantean proyectos en este sentido; sin hacer hincapié en otros aspectos.

Son miradas muy genéricas que no abordan de forma directa, integrada y con compromiso político, el impacto de la inseguridad y desigualdades de género en la planificación del territorio. Como dice Henry Lefebvre (1968), el proceso de producción del espacio en la ciudad, sus bienes, servicios y su uso constituyen un campo de disputa por el derecho a la ciudad. La *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (Foro Social de las Américas *et al.*, 2004), en esta dirección reafirma que la espacialidad es modelada políticamente, en la cual hay una relación entre la producción de las cosas y la del espacio, donde las mujeres quedan relegadas en el espacio percibido, concebido, vivido. Por ello, este trabajo es una contribución para repensar las ciudades, los territorios locales y problemáticas actuales que hacen a la calidad de vida y a la construcción de derechos.

Referencias bibliográficas

- Benedetto, A. y Lecaro, P. (2019). *Mendoza: estructura productiva y mercado laboral 2012-2018* [documento de cátedra]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
- Blanes, P. y Pérez, S. (2011). Ni solas ni silenciadas, en las calles libres y desatadas. En Red Mujer y Hábitat de América Latina (eds.), *Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina*. Red Mujer y Hábitat de América Latina; Ediciones SUR.
- Carbajo, M. y Sorbera, P. (2023). *Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales*. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María.
- Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur, Argentina (CISCSA). (2006). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. CISCSA. <https://huairou.org/wp-content/uploads/2015/12/CARATULAHERRAMIENTAS.pdf>
- Col·lectiu Punt 6. (2019). *Urbanismo feminista*. La Llevar-Virus.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Territorio e igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género*. Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/932a6c89-73bd-4307-b7d6-7f5da56d0eda>
- Cornejo, A. (2024). Discurso de apertura de sesiones legislativas 1 de mayo de 2019 y 2024. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Cornejo, A. (9 de diciembre de 2023). Discurso de asunción a la gobernación de Mendoza. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Dalmazzo, M. y Rainero, L. (2011). *Una Ciudad al Alcance de las Mujeres. Herramientas Para Incorporar el Género en el Ordenamiento Territorial. El Caso de Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá, AECID.
- Devito, M. L., Poskus, M. et al. (2017). *El Plan de Acción Área Metropolitana de Mendoza Sostenible*. BID.
- Dirección de Investigación de Ediciones y Encuestas de la Universidad de Congreso. (2004). *La inseguridad es lo que más preocupa a los mendocinos*. Universidad de Congreso.
- Dirección Nacional de Estadística Criminal. (2024). *SNIC - Departamentos. Anual. Años 2000-2023*. Ministerio de Seguridad. <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/bases-de-datos>
- Falú, A. (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. *Revista Vivienda y Ciudad*, (1), 10-28, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViCi/article/view/9538>
- Falú, A. (2019). *Las mujeres en las ciudades y las metrópolis. Acerca del Derecho de las Mujeres a la Ciudad*. Área Metropolitana de Barcelona.
- Foro Social de las Américas, Foro Mundial Urbano Barcelona y Foro Social Mundial Porto Alegre. (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Foros Sociales Mundiales. <https://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Carta-Mundial-del-Derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Gobierno de Mendoza. (2010). Plan Estratégico Provincial Mendoza 2030. Subsecretaría de Ambiente. <https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/ped-2030/>
- Gobierno de Mendoza. (2019-2024). *Informes de gestión de 1 de mayo 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024*. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Gobierno de Mendoza. (22 de mayo de 2009). *Ley Provincial 8051 de 2009. Ordenamiento Territorial y usos del suelo de Mendoza*. Boletín Oficial.
- Gobierno de Mendoza. (31 de agosto de 2017). *Ley Provincial 8999 de 2017. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Boletín Oficial.
- Gorri, P. (2019). *La compleja construcción de la problemática de la seguridad: violencia y políticas públicas de seguridad a comienzos del siglo XXI* [informe doctoral]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
-

- Gudiño, M. E. et al. (2008). Realidad o Utopía: ley de ordenamiento territorial. *Proyección*, 1(4), 1-26. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3237/gudinoproyeccion4.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de Capital. (2019). *Ordenanza N.° 3975. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Capital.
- Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz. (2018). *Ordenanza N.° 6876. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Godoy Cruz.
- Honorable Concejo Deliberante de Guaymallén. (2021). *Ordenanza N.° 9169. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Guaymallén.
- Honorable Concejo Deliberante de Las Heras. (2020). *Ordenanza N.° 56. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Las Heras.
- Honorable Concejo Deliberante de Lavalle. (2019). *Ordenanza N.° 1092. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Lavalle.
- Honorable Concejo Deliberante de Luján de Cuyo. (2019). *Ordenanza N.° 13495. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Luján de Cuyo
- Honorable Concejo Deliberante de Maipú. (2021). *Ordenanza N.° 6886. Plan municipal de ordenamiento territorial*. Intendencia de Maipú.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2022). *Glosario del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. INDEC. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Glosario>
- Isla, A. y Míguez, D. (2003). *Heridas urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Editorial de las Ciencias.
- Kessler, G. (2007). Miedo al delito y victimización en Argentina. En G. Kaminsky, D. Kosovsky y G. Kessler (eds.), *El delito en la Argentina post-crisis: Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional* (pp. 75-96). Universidad Nacional de Lanús.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad Argentina 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.
- Lagarde, M. (1996). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Editorial Madrid.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Muxí Martínez, Z. (2006). Ciudad próxima, urbanismo sin género. *Ingeniería y territorio*, (75), 68-75. <https://diba.cat/documents/153833/160414/comerc-debats-debat1-doc1-pdf.pdf>
- ONU Mujeres. (s. f.). Definición de violencia de género. *ONU Mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/articulos/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-tipos-de-violencia-contra-las-mujeres-y-las-ninas>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (18 de diciembre de 1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (20 de octubre de 2016). *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III*. ONU. <https://onu-habitat.org/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (25 de septiembre de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030*. ONU.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Públicas en América Latina*. CEDES.
- Otamendi, M. A. (2016). Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: Aclarando la paradoja. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1), 56-87. <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/593>
- Paleo, N., Alonso, A. y Diz, I. (2020). La igualdad de género y el derecho a la vivienda en las nuevas agendas urbanas. En N. Paleo (ed.), *Políticas y derecho a la vivienda. Gente con casa y casas sin gente* (pp. 361-374). Tiran lo Blanch.
-

- Programa Nacional de Naciones Unidas (PNUD). (2004). *Seguridad Ciudadana. ¿Qué hace el PNUD en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe?*. PNUD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/481fbd4848731075a5a6594a19d83d5034467e634be69430a1c180a7cfcb960f.pdf>
- Rainero, L. (2006). Presentación. En L. Rainero (ed.), *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género* (pp. 6-9). CISCESA, UNIFEM, AECID.
- Rainero, L. (2014). Espacios públicos. Convivencia y seguridad ciudadana. ¿Dónde están seguras las mujeres?. *Revista Vivienda y Ciudad*, (1), 88-98.
- Rainero, L. (2018). La ciudad, ¿para quiénes? Territorio y relaciones de género desde una perspectiva feminista. *Revista Institucional de la Defensa Pública Género y diversidad sexual*, (14), 193-208.
- Red Mujer y Hábitat de América Latina (2011). *Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina*. Ediciones SUR.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Revista Temas y debates*, (16), 109-129. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/75>
- Sarmiento, L., Brandão, R. y Novas, M. (2022). *Gestión feminista del hábitat. Reflexiones desde la piel doméstica al desafío de la existencia*. Editorial Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad.
- Scott, J. (1989). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Nash y J. Amelang (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (pp. 1053-1075). Alfons el Magnanim.
- Suárez, R. (2020-2023). Discursos de apertura de sesiones legislativas 1 de mayo de 2020, 2021, 2022 y 2023. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Suárez, R. (9 de diciembre de 2019). Discurso de asunción a la gobernación de Mendoza. Prensa del Gobierno de Mendoza.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP/INAP.