

# EL ROL DEL ESTADO MUNICIPAL EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR DE ARGENTINA: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO REALICÓ (LA PAMPA)



CATHERINE ROULIER

*Lic. en Desarrollo local-regional de la Universidad Nacional de Villa María. Posee una beca doctoral cofinanciada entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF). Es profesora asistente principal de la cátedra Desarrollo Territorial y Social de la Lic. en Ciencia Política y Lic. en Sociología de la UNTDF.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Se presenta la síntesis de un trabajo final de grado correspondiente a la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM), donde se conjugan las dimensiones políticas y territoriales para abordar el estudio del ordenamiento del territorio en pequeños municipios del interior de Argentina.

Desde hace algunos años, la planificación urbana y la ordenación territorial son temas que se están instaurando en las agendas de gobierno en sus diferentes escalas. No obstante, estos procesos suelen desarrollarse en las ciudades (experiencias que frecuentemente son compiladas y difundidas),

mientras que en las pequeñas localidades existen escasos antecedentes en la temática. Asimismo, en un país como Argentina, extenso, diverso y con tantos territorios coexistiendo, se torna relevante dar protagonismo a otros territorios que no constituyen precisamente las zonas centrales (Cao y Vaca, 2006). Por estas razones, este estudio es un análisis de caso comparativo entre pequeños municipios, entendiéndose por tal a los asentamientos humanos organizados que cuentan con un gobierno local autónomo y cuya población no supera los diez mil habitantes.

Específicamente para esta investigación se seleccionaron los municipios de Alta Italia (1.481 habitantes), Embajador Martini (1.434 habitantes), Ingeniero Luiggi (4.671 habitantes) y Realicó (7.756 habitantes), todos ubicados catastralmente en el departamento Realicó, en el extremo norte de la provincia de La Pampa. Se busca identificar y analizar las políticas públicas que implementan dichos municipios para planificar y ordenar su territorio y cuál es el acompañamiento que reciben desde el Estado provincial para ejecutar este proceso. El recorte temporal abarca desde 2003 hasta 2015, años que coinciden con el inicio y finalización de tres gestiones de gobierno municipal, provincial y nacional.

La hipótesis establecida plantea que la inexistencia de un conjunto consolidado de políticas públicas provinciales de ordenamiento territorial, se refleja a nivel municipal en la ausencia de planificación de los territorios locales, generando de esta forma, consecuencias no deseadas en la calidad de hábitat de los municipios.

En el desarrollo particular de este trabajo se decidió hacer énfasis en las cuestiones vinculadas a cada realidad local (el caso de estudio) sin profundizar el abordaje teórico. Por tal motivo, primero comprende una caracterización general de los municipios en estudio, luego se hace mención a las políticas públicas relacionadas a la planificación urbana que cada municipio posee, y finalmente se refiere a las vinculaciones provincia-municipio para planificar y ordenar los territorios pampeanos.

## 2. DESARROLLO

La Pampa es la tercera provincia más chica de Argentina en términos poblacionales (320.000 habitantes aprox.) y se ubica en una zona en transición

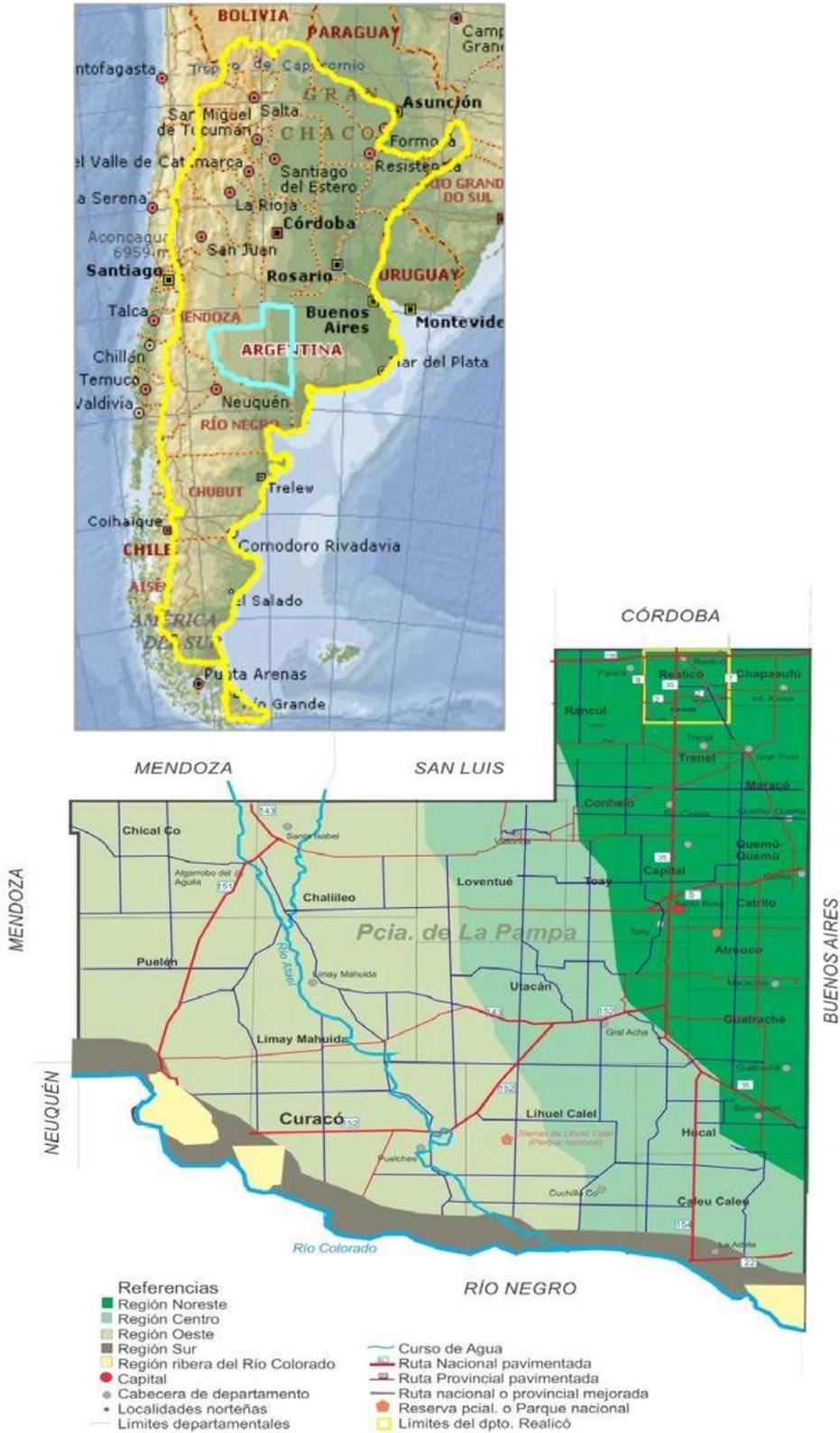
entre la pampa húmeda y la región patagónica. Está conformada por ochenta localidades, de las cuales sesenta son municipios, diecinueve comisiones de fomento y un ente comunal. Dentro de los municipios sólo cuatro (4) superan los diez mil habitantes (General Acha, General Pico, Toay y Santa Rosa), y son considerados ciudades, mientras que el resto son “pueblos”. Esto demuestra la primacía de pequeños asentamientos poblacionales distribuidos heterogéneamente en el territorio, con una moderada concentración en el norte de la provincia. El hecho de contar con sucesivos “pequeños municipios” es una realidad que se reitera en otras provincias del interior nacional. Por ende, la metodología implementada (entrevistas a actores claves, recopilación y análisis de datos –ordenanzas, proyectos–, relevamiento fotográfico, observaciones no participantes) se puede adaptar para realizar estudios similares en otras geografías.

### 2.1. Breve caracterización de los municipios del Departamento Realicó

Los municipios del departamento Realicó poseen ciertas características que se reiteran en los cuatro casos. Ingeniero Luiggi, Alta Italia y Embajador Martini fueron fundados en 1910 y Realicó en 1907. Su surgimiento coetáneo se relaciona directamente con el paso del tren y la ubicación de estaciones de ferrocarril que regulaba el paso del transporte. Están ubicados a uno o dos kilómetros de rutas nacionales y provinciales, lo cual contribuye a su conectividad con otros centros urbanos pampeanos y de otras provincias. El soporte natural donde se asientan se caracteriza por ser una planicie y el trazado urbano es una cuadrícula regular de manzanas cuadradas y rectangulares, excepto en el caso de Ingeniero Luiggi –planificada por el Ingeniero Luis Luiggi–, que la planta urbana es una cuadrícula cruzada por dos diagonales. Otra característica de este tipo de localidades es el predominio del suelo residencial de vivienda individual, complementando con instituciones, comercios y espacios verdes.

Se plantea que son municipios “urbano-rurales” ya que la pequeña escala del asentamiento urbano, provoca la cercanía de las actividades agropecuarias al casco urbano y, al mismo tiempo, hay una fuerte interdependencia de dichas actividades con la “vida urbana”. Lo rural “dentro” de lo urbano se manifiesta principalmente en la presencia de

Mapa de la ubicación geográfica de la provincia de La Pampa, división por regiones y departamentos, red vial y cabeceras de departamentos.



Fuente: elaboración propia en base a Microsoft Encarta 2013 y PET 2008

galpones de acopio de cereales y de maquinarias agrícolas insertos en la trama urbana, generando en muchos casos incompatibilidad funcional y ciertos riesgos ambientales. Por este motivo se hará referencia en apartados sucesivos a las políticas públicas de uso del suelo rural.

En las cuatro localidades, la traza del ferrocarril divide la planta urbana en dos partes, pero el desarrollo urbano de cada sector es desigual, y hoy, a más de 100 años de su fundación, los municipios están fragmentados territorial y socio-culturalmente: en una de las áreas se ubican la mayor parte de equipamientos, instituciones, comercios, viviendas, servicios, mientras que la otra suele ser más pequeña y carente de algunos servicios. La escasa conectividad entre las zonas, sumado a la presencia de galpones y silos de acopio de cereales en los terrenos fiscales, fomentan dicha división. Los gobiernos locales cuentan con autonomía para tomar decisiones sin oponerse a la Carta Orgánica Municipal, tienen una posición muy cercana a la población y tratan de cubrir las demandas de la sociedad.

## 2.2. Planificación urbano-rural en los municipios del Departamento Realicó

Muchas de las políticas públicas de ordenamiento territorial existentes en los municipios en estudio se relacionan fuertemente con las actividades rurales, ya que éstas son las principales actividades económicas de la región. En este sentido, se puede decir que el territorio rural y las prácticas que allí se realizan condicionan la planificación y ordenación del territorio urbano dada la fuerte incidencia de tales actividades en el medio urbano. Otra de las cuestiones que influye de manera notable en la conformación del territorio está relacionada –como se mencionó con anterioridad– a sus orígenes y el tendido de las vías ferroviarias. A continuación se exponen algunos detalles sobre los municipios objeto de estudio.

### 2.2.1. PLANIFICACIÓN URBANA EN ALTA ITALIA

En el municipio de Alta Italia no cuentan con un área específica dentro de la municipalidad que contemple los asuntos vinculados a la planificación urbana y al ordenamiento territorial. Cuando es

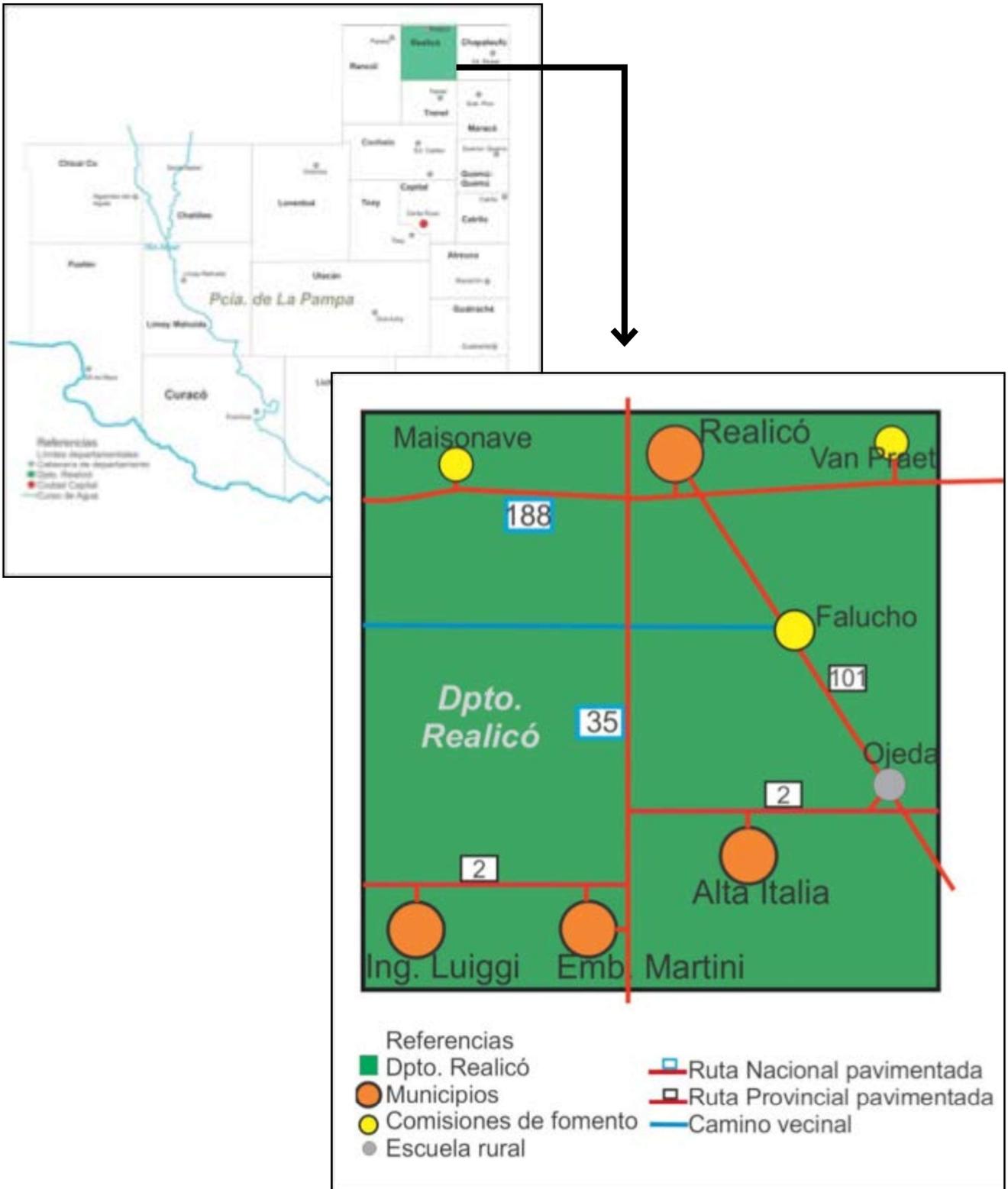
necesario, consultan a un maestro mayor de obras de la localidad quien los asesora en el tema en cuestión. *“El pueblo no es grande y lo estamos manejando de acá, desde la municipalidad; no tenemos grupos trabajando”*, manifestó el Ejecutivo municipal en una entrevista realizada. Sin embargo, se adoptan algunas medias referidas a ordenar el territorio, por ejemplo, la consolidación de su trama urbana, el trazado de caminos peatonales para integrar la zona norte y la zona sur, la delimitación de un área para la instalación de nuevas actividades industriales (ya existe una fábrica de casillas y una fábrica de complementos agrícolas), la delimitación de un área en el acceso de la localidad para el estacionamiento de los acoplados de camiones; y la localización de un galpón de acopio de agroquímicos a dos kilómetros aproximadamente del límite de la planta urbana. A pesar de la existencia de estas políticas, no se percibe una articulación entre ellas; es decir, se presentan aisladas y no como parte de un plan integral de ordenamiento del territorio.

### 2.2.2. PLANIFICACIÓN URBANA EN EMBAJADOR MARTINI

Dentro de la estructura municipal de Embajador Martini no se ha definido un área cuyas funciones se relacionen con la planificación urbana; sólo hay un funcionario encargado de manejar los asuntos relacionados con catastro. No hay un proyecto de planificación urbana ni existe un Código Urbanístico; por lo mismo, en la estructura urbana se observa una incompatibilidad funcional y tipológica entre los usos residenciales, institucionales y de equipamientos con talleres de servicios, galpones y áreas de estacionamiento de camiones y maquinarias agrícolas. A su vez, la localidad cuenta con un espejo de agua conocido como la “Laguna Chadilauquén”, y en épocas de muchas precipitaciones, ocurren inundaciones. A pesar de esto no se ha adoptado una medida formal que restrinja la expansión urbana hacia la zona sur donde se localiza la laguna. En relación con el predio del ferrocarril, tampoco hay actualmente una política planificada de intervención en estos terrenos. Se está trabajando en la demarcación de un predio para el estacionamiento de camiones.

Embajador Martini tiene el desafío de elaborar y ejecutar políticas de ordenamiento territorial articuladas para generar cambios en su estructura urbana y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes. En la entrevista con los concejales

Mapa de la ubicación geográfica del departamento Realicó, sus municipios, comisiones de fomento y red vial



Fuente: elaboración propia en base La Pampa, una mirada al horizonte, 2003.

martinenses, uno de ellos comentó: *“Tenemos intenciones y queremos trabajar para ordenar el pueblo, para que no se sigan haciendo galpones, para sacar los agroquímicos. Es un proceso lento y a veces surgen otras prioridades, pero queremos hacerlo”*.

### 2.2.3. PLANIFICACIÓN URBANA EN INGENIERO LUIGGI

Respecto al trazado urbano, esta localidad ha sido planificada en sus orígenes y se caracteriza por poseer diagonales que se cruzan en el centro donde se encuentra la plaza principal. Además, a diferencia de los municipios caracterizados, Ingeniero Luiggi cuenta con un Código de Ordenamiento Urbano desde 2007 y otras políticas complementarias que contribuyen a organizar su territorio. Entre ellas se destacan la redirección de actividades, servicios, equipamientos y viviendas hacia la zona de los accesos ya que la tendencia de crecimiento urbano es en esa dirección; la recuperación de la antigua estación del ferrocarril y parquización los terrenos aledaños; la creación de nuevos espacios verdes; la conformación de la zona industrial; la delimitación de un predio para el estacionamiento de camiones; y la digitalización de la información catastral.

El Estado municipal de Ingeniero Luiggi cumple un rol activo en la ordenación de su territorio urbano. Posee políticas públicas de ordenamiento territorial que se encuentran en diferentes fases, aunque se percibe una coherencia e integración entre ellas. Hasta el momento hay continuidad de una gestión de gobierno a la otra, lo que permite planificar procesos de largo plazo. El hecho de contar con una reglamentación específica propia, posibilita intervenir en el sistema territorial actual y guiar su crecimiento.

### 2.2.4. PLANIFICACIÓN URBANA EN REALICÓ

Realicó posee antecedentes de políticas de ordenamiento territorial desde fines de la década de los años 90. Cuenta con un Código de Ordenamiento Urbano, un Código de Edificación Propio y un Plan de Desarrollo Estratégico Integral y Participativo Realicó 2025 con fuerte énfasis en la dimensión territorial. Desde 2003 existe la Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Planificación Estratégica de la Municipalidad. En cuanto a las políticas adoptadas cabe citar la reserva de un reservorio de agua dulce próximo a la localidad; la recuperación de algunos

terrenos fiscales para la construcción de parques, la revalorización del edificio perteneciente a la estación del ferrocarril; y la conformación del parque industrial ubicado en las cercanías de la Ruta Nacional N° 188. Si bien las políticas públicas que poseen están transitando por diferentes fases (elaboración, selección de alternativas, implementación), todas están enmarcadas en planes generales, lo que le otorga integridad y coherencia a las acciones realizadas. El Estado municipal está, pues, presente y comprometido en los proyectos y acciones para organizar y planificar los usos del suelo en la localidad.

### 2.2.5. LAS POLÍTICAS DE USO DEL SUELO RURAL

En relación al territorio rural, los municipios sancionaron ordenanzas municipales a finales del año 2012 que regulan el uso de productos fitosanitarios en las inmediaciones de los límites urbanos. La Ordenanza Municipal N° 31/12 en Alta Italia prevé la regulación del uso y manejo responsable de los productos agroquímicos. En la legislación se plantea la creación de una zona de resguardo ambiental que aglutina la zona urbana y suburbana, incluidos los núcleos habitacionales actuales y futuros. A partir de ahí se definieron nuevas zonas donde es posible aplicar agroquímicos de diversas características (banda verde, amarilla, roja) por forma terrestre o aérea dependiendo la cercanía a la localidad.

En Embajador Martini se promulgó la ordenanza La Ordenanza Municipal N° 42/12 con la finalidad de “regular el uso de agroquímicos, para seguridad y protección de la salud de las personas y de los recursos naturales en el Municipio, adecuando las normas aplicables a nuestra localidad”. Es una legislación rigurosa, contemplativa de diversas situaciones. Esta ordenanza afecta de modo directo al territorio, ya que regula la aplicación de los agroquímicos sobre la zona rural colindante a la planta urbana determinando distintas zonas según su distancia respecto del área urbana, con el propósito de proteger a los ciudadanos y al medioambiente. Con una lógica similar, la Ordenanza Municipal N° 58/12 de Ingeniero Luiggi delimita áreas donde permite o prohíbe aplicar productos fitosanitarios de diversas características, dependiendo la cercanía a la planta urbana y el grado de peligrosidad de los agroquímicos. La implementación de la medida es controlada por la Dirección de Medio Ambiente,

dependiente de la Subsecretaría de la Salud Pública de la Municipalidad. Como es posible apreciar, las políticas públicas que poseen estos pequeños municipios respecto al uso del suelo colindante a la urbanización, se centran en proteger a sus habitantes del peligro del mal uso de productos agroquímicos, utilizados constantemente en las actividades rurales predominantes en la región.

### 2.3. La relación provincia-municipios en la planificación de los territorios urbanos

A partir del año 1998 se comenzó a implementar el Programa de Ordenamiento Urbano Provincial (dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de La Pampa), con el objetivo de generar proyectos de ordenamiento urbano en las ciudades y pueblos de la provincia para maximizar las inversiones públicas tanto a escala provincial como municipal, tendiendo al mejoramiento de la calidad de vida en dichos núcleos poblacionales (*La Pampa, una mirada al horizonte*, 2003). Los municipios receptores de este programa fueron General Acha, Macachín, Toay y Realicó. En el caso de la localidad de Realicó, el resultado de este proceso se materializó en el Código de Ordenamiento Urbano.

Efectuadas las elecciones gubernamentales en el año 2003, la Subsecretaría de Planeamiento fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Territorial, dependiente directamente del Poder Ejecutivo Provincial. La nueva gestión continuó con algunos ejes de trabajo precedentes, pero dejó de lado otros como el programa de Ordenamiento Urbano Provincial.

Las relaciones de los municipios con la nueva Secretaría fue escasa o nula en los cuatro casos analizados. Los actores claves entrevistados respondieron que tienen vinculación con otras áreas del gobierno municipal, pero no han generado contacto con la Secretaría de Desarrollo Territorial. Asimismo, desde el organismo provincial expresaron que han participado en la elaboración del Plan Estratégico Territorial de la Nación, integran el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), el programa Pehuenche, e impulsan la sanción de la Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. También implementaron el “Programa de desarrollo territorial y fortalecimiento

institucional”. Dentro del mismo están trabajando con el Plan Estratégico Territorial de Toay en conjunto con el gobierno local y el nacional, vinculando las tres esferas estatales. Es una prueba piloto que surgió en 2012 por iniciativa provincial. La visión a futuro es promover la planificación en todo el territorio provincial. Otra de las acciones es la reactivación de la región de la ribera del Río Colorado en el sur de la Provincia, en el límite con Río Negro. Los funcionarios provinciales entrevistados reconocieron que la gestión de gobierno 2011-2015, se enfocan a la zona sur y oeste por ser las regiones más vulnerables e históricamente relegadas. Por su parte, el norte, “está más ordenadito, tienen mucha producción y se sabe mucho sobre ellos”, lo cual coincide con la inexistencia de vínculos manifestado por los municipios.

## 3. CONCLUSIONES

El gobierno de La Pampa, específicamente la Secretaría de Desarrollo Territorial, no trabajó durante el período analizado (2003-2015) en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la ordenación del territorio pampeano de forma integral ni articulando las diferentes regiones de la provincia. No han realizado visitas y/o recorridos *in situ*, y no se han contactado con los dirigentes políticos municipales ni han direccionado recursos –económicos y/o humanos– para trabajar en el norte de la provincia. No obstante, los municipios del norte de La Pampa han efectuado algunos avances en materia de planificación urbana, presentándose diferencias entre ellos respecto al número de habitantes que poseen. A saber, Realicó es el pueblo más grande en cantidad de habitantes superando los siete mil pobladores, su estructura municipal cuenta con equipos de trabajo compuestos por profesionales de diferentes disciplinas, poseen diagnósticos sobre su realidad físico-territorial, ejecutan obras a mediano y largo plazo, tienen como eje de la gestión la planificación, y se encuentran trabajando en la finalización de un plan estratégico de desarrollo local. Por su parte, Ingeniero Luiggi, es un municipio de más de cuatro mil habitantes, su grado de profesionalización municipal es menor, pero trabajan en la materia mediante la digitalización de la información del catastro, la aplicación del Código de Ordenamiento Urbano de Ingeniero Luiggi, y la implementación de la ordenanza referida a los agroquímicos. En los casos de Embajador Martini y Alta Italia, que son las localidades más pequeñas (ambas menores a 1.500 habitantes), su estructura municipal es más simple y

no poseen un área específica dentro del municipio cuyas funciones se relacionen con el ordenamiento territorial. Sin embargo, sus concejales e intendentes han tenido un rol activo en la planificación del territorio rural. Se aclara que las políticas públicas propuestas sobre la regulación de usos de agroquímicos en el territorio rural han transitado las fases de diagnóstico, definición de problema, búsqueda de soluciones e implementación, pero ninguna de ellas ha sido evaluada a causa de su pronta aplicación en algunos casos, o por no poseer este hábito, en otras situaciones.

En síntesis, provincia y nación trabajan de forma articulada, pero en la escala provincia-municipio se genera un desencuentro en el afán de proponer políticas públicas de planificación urbana, lo que genera realidades diferentes entre los pueblos de una misma región. Por lo tanto, ante la inexistencia de un marco provincial de regulación, las localidades se encuentran sin mayores restricciones para elaborar políticas públicas tendientes a ordenar su territorio local. Empero, las políticas que adopta cada municipio intentan orientarse a mejorar la calidad de hábitat de los habitantes a pesar que muchas veces son aisladas y no forman parte de un plan mayor. Desde una perspectiva interdisciplinaria, podría decirse que implícitamente se trata de ejemplos concretos e incipientes (en algunos casos) de desarrollo territorial en municipios de pequeña escala, que merecen ser reconocidos para dar cuenta de las realidades en interior del país

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (Eds.) (1992). El estudio de las políticas públicas (3° Ed.). México DF: M.A. Porrúa.
- Bozzano, H. (2000). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Cao H. y Vaca J. (2006). "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial". Revista eure (Vol. XXXII, N° 95), pp. 95-111. Chile
- Código de Ordenamiento Urbano de Ingeniero Luiggi (2007).
- Código de Ordenamiento Urbano de Realicó (2001).
- Constitución Nacional de la República Argentina - Reforma 1994.
- Constitución Provincial de La Pampa-Reforma 1994.
- Estadísticas La Pampa. Recuperado el día 26 de abril de 2013 de [www.estadisticalapampa.gov.ar/](http://www.estadisticalapampa.gov.ar/)
- Gobierno de la Provincia de La Pampa: [www.lapampa.gov.ar](http://www.lapampa.gov.ar)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina [www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp)
- Ley N° 1597 Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento de La Pampa-Reforma 1994.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Manzanal, M.; Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (2007). Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto (1° Ed.). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciccus.
- Mariño de Posada y Martínez Gómez en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial; Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Externado de Colombia (2003). Población y Ordenamiento territorial (1° Ed.). Colombia.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial (1° Ed.). Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010). 1816-2010-2016 Plan Estratégico Territorial Bicentenario (1° Ed.) Buenos Aires, Argentina.
- Municipalidad de Realicó: <http://www.realico.gov.ar/>
- Oporto, G.; Miyar, N. y Sili, M. (2003). La Pampa, una mirada al horizonte. La Pampa, Argentina. Recuperado el 27 de abril de 2013 de <http://www.produccion.lapampa.gov.ar/publicacion/Indice.htm>
- Ordenanza 31/12 de regulación del uso y manejo responsable de los productos agroquímicos. (2012). Concejo Deliberante de Alta Italia.
- Ordenanza 42/12 (2012). Concejo Deliberante de Embajador Martini.
- Ordenanza 58/12. (2012). Concejo Deliberante de Ingeniero Luiggi.
- Secretaria de Desarrollo Territorial de La Pampa: [www.lapampa.gov.ar/secretaria-de-desarrollo-territorial.html](http://www.lapampa.gov.ar/secretaria-de-desarrollo-territorial.html)
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública: [www.planificacion.gob.ar](http://www.planificacion.gob.ar)
- Villar, A. (2006). Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En Rofman, A. y Villar, A. (coords.). Desarrollo local, una revisión crítica del debate (1° Ed.). Buenos Aires, Argentina: Espacio editorial.