



**CIUDADES INTERMEDIAS Y PUEBLOS
DEL INTERIOR DEL PAIS: UN DESAFIO
PARA LA GESTION TERRITORIAL**

Tourn, Gladys Mabel

Abstract

TOWNS AND MEDIUM-SIZED CITIES IN THE PROVINCES: A CHALLENGE TO TERRITORIAL MANAGEMENT

Spatial organisation around mid-sized and small-sized urban centres in the provinces puts forward a real challenge to territorial management.

We are witnessing the configuration of a world whose functioning relies on the development of big cities, with a capacity of being inserted in global informational economy. Its future is closely linked to its competitiveness and its integration into a worldwide network that includes some areas, inhabitants and activities, and that to the present day, is excluding vast majorities.

What will the future be, in this context, of medium-sized cities and minor urban centres?

This work deals with the problem on a provincial scale, that of the province of La Pampa, Argentina.

La organización espacial en torno a los centros urbanos medianos y pequeños en el interior del país, plantea un verdadero desafío a la gestión territorial.

Asistimos a la configuración de un mundo cuyo funcionamiento se apoya en el desarrollo de grandes ciudades, con capacidad para insertarse en la economía informacional global. Su futuro está estrechamente ligado a su competitividad y su integración en una red mundial que incluye algunas áreas, habitantes y actividades y, hasta hoy, excluye a amplias mayorías.

¿Cuál será, en este contexto, el porvenir de las ciudades intermedias y los centros urbanos menores?

Este trabajo aborda este problema a escala de la provincia de La Pampa, Argentina.

Una vieja tradición urbana

Los asentamientos urbanos tienen una vieja tradición en América Latina. Los españoles adoptaron esta forma de ocupación desde su llegada al continente y de este modo la ciudad se convirtió en la materialización del nuevo poder en el espacio. Sus funciones originales fueron defensa, administración, evangelización, organización de la explotación de los recursos, a lo que se sumaba, en otro plano, la proyección de su lengua y su cultura. Todo ello desde una posición de superioridad que les permitió dominar el entorno y sus habitantes.

Pero además, el hecho de afincarse daba a los españoles la condición de “vecino”, que se asociaba con la posesión de bienes, la adquisición de algunos derechos políticos que implicaba cierta jerarquización social, y una forma de arraigo y el comienzo de la construcción del sentido de pertenencia.

Este proceso se repitió en el tiempo siglos más tarde y lo vemos en el borde de la pampa argentina desde fines del siglo XIX, luego de expulsada la población indígena. Estuvo protagonizado por población argentina y por la gran oleada inmigratoria que entró al país hasta los primeros años del siglo XX.

Entre 1882 y 1928 se fundaron en La Pampa setenta y nueve asentamientos, que representaban la consolidación del poblamiento y el dominio efectivo del territorio.

A semejanza de las fundaciones españolas, se trataba de aglutinarse para defenderse mejor de un posible ataque de los indios, a lo que se sumó la función administrativa y de evangelización; fueron sobre todo un eslabón en la cadena de producción regional que concentró funciones indispensables para completar el circuito productivo que tenía al campo en uno de sus extremos y a los puertos exportadores en el otro.

También los pueblos fueron incorporando la cultura urbana como forma de vida, mediante la creación de instituciones que fueron tejiendo las redes de relaciones que sostienen la vida de la comunidad.

En síntesis, y prolongando la herencia española, se asociaron una representación de la naturaleza como base de riqueza por su potencialidad para la producción agropecuaria, y una representación de lo urbano como centro de poder, engranaje funcional que cerraba el circuito económico y nodo organizador del espacio que proyectaba su influencia en todos los planos sobre el área circundante.

Esta red urbana, surgida simultáneamente con los primeros pasos de ocupación del territorio, fue percibida como el primer escalón del poder político – administrativo por sus habitantes y los del entorno. Esto, sumado a las funciones intrínsecamente urbanas, hizo que desde el comienzo se dotara al “pueblo” de una elevada jerarquía, tanto en su interior como para el área circundante: “irse al pueblo” ha connotado siempre – y aún hasta hoy – ir a un lugar más importante.

Sería – a la manera de Frémont (1972) – el ámbito desconocido, donde desaparecen las relaciones cara a cara, donde pueden surgir imprevistos y llegan las novedades; centro de difusión de innovaciones, de la diversidad, y donde se despliega un mayor abanico de oportunidades de todo tipo.

Es decir que esta red urbana instalada desde el comienzo de la ocupación,

ha institucionalizado unos focos de poder de distinta jerarquía en torno a los que ha pivotado la vida de la región: centros organizadores, escala inferior en la ejecución de las decisiones que “bajan” desde el nivel nacional o provincial hasta los habitantes.

Algunas cifras

Este proceso no fue exclusivo de la provincia de La Pampa. Todo el territorio argentino fue ocupado con esta modalidad, aunque cabe distinguir dos grandes etapas: una primera a partir del siglo XVI, en la que se fundaron las futuras capitales de las provincias que organizaron el Estado Nacional, y la segunda, de incorporación del resto del territorio, que incluyó el chaco, gran parte de la pampa y la patagonia. Es así como hoy el país tiene una red de 1618 centros urbanos de más de 500 habitantes, de los cuales solo 26 superan los 100.000 moradores. (Cuadro 1).

Cuadro 1.-

Centros urbanos y población – República Argentina – 1991				
	Cantidad de Centros	%	Cantidad de habitantes urbanos	%
Total	1618	100	29.176.447	100
Más de 100.000 Habitantes	26	1,60	20.137.924	69,02
500 a 100.000 habitantes	1592	98,40	9.038.523	30,98

En la provincia de La Pampa en tanto, ningún asentamiento alcanza las 100.000 personas.

Cuadro 2.-

Centros urbanos y población – Provincia de La Pampa – 1991				
	Cantidad de Centros	%	Cantidad de habitantes urbanos	%
Total	47	100	221.681	100
Más de 100.000 Habitantes	0	0	0	0
500 a 100.000 habitantes	47	100	221.681	100

El último censo, incorporando todos los lugares con población concentrada, consigna noventa y tres “localidades” que oscilan entre 24 y 75.143 habitantes. (Cuadro 3).

Cuadro 3.-

Centros urbanos y población – Provincia de La Pampa – 1991				
	Cantidad de Centros	%	Cantidad de habitantes urbanos	%
Total	93	100	230.354	100
500 a 100.000 habitantes	47	50,53	221.681	96,23
Menos de 500 Habitantes	46	49,47	8.673	3,77

Además de esta pulverización de la estructura urbana en 93 centros para una jurisdicción de 259.996 habitantes, resultó una organización territorial desequilibrada, con una alta concentración de núcleos en el Este y asentamientos de tamaño mínimo y población rural dispersa en el resto del territorio. Además todo el conjunto está localizado en el área marginal de una región periférica en los flujos de intercambio mundial.

La gestión del territorio

Según Manuel Castells (Borja et al. 1997), el “destino de la humanidad se juega en las áreas urbanas y sobre todo en las grandes metrópolis”. El autor hace referencia al acelerado proceso de crecimiento de la población urbana a escala mundial y a la globalización en la economía y la comunicación que ha cambiado las formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar.

Pero si bien las actividades estratégicamente dominantes son globales, la historia cotidiana de producción económica o cultural, se desarrolla a escala local o regional.

En este contexto, las ciudades deben prepararse para afrontar la competitividad global mejorando sus comunicaciones, su aptitud para generar nuevos conocimientos y su capacidad de negociación para articularse con empresas e instituciones que superen el ámbito local.

En el mismo sentido, Pablo Ciccolella (1999) se refiere a las nuevas estructuras territoriales que genera la globalización, y dentro de ellas da un lugar protagónico a los espacios metropolitanos, ámbito preferido por los factores externos, que al operar aceleran la fragmentación urbana y dificultan el control nacional sobre los procesos.

En estas metrópolis, la importancia de las actividades tradicionales va siendo gradualmente desplazada por servicios altamente especializados.

Esta nueva forma de organización territorial tiene una serie de consecuencias,

entre las cuales mencionaremos solamente la tendencia a incorporar algunas áreas y excluir extensas porciones de los países que no se encuentran en condiciones de alcanzar la competitividad que requiere la entrada en las redes internacionales.

Se trata de un esquema referido a las ciudades globales, muy difícil de pensar para nuestra realidad urbana. El descenso de escalas, desde el orden internacional a las regiones constituidas por bloques de países, luego a los estados nacionales y provinciales, para llegar a los centros urbanos medianos y pequeños, representa distancias muy grandes desde el punto de vista funcional para imaginar el impacto que pueden tener aquellos procesos en estos escenarios locales y las formas en que estos lugares podrían llegar a insertarse en aquellas redes de alcance mundial.

Roberto Fernández (1999), al referirse a la gestión urbana desde la perspectiva ambiental, destaca la falta de capacidad de los escenarios locales para absorber los efectos negativos de la globalización, como los cambios en la estructura productiva y en el mercado de trabajo.

Como alternativa desarrolla una propuesta de planificación desde el ámbito local que aspira a vincular a la ciudad con su región. Propone así un desarrollo urbano – regional sustentable donde incorpora ideas del ambientalismo y la sustentabilidad.

Estas políticas deben tener como premisas básicas la productividad, entendida como competitividad comparativa entre ciudades, la gobernabilidad, que se refiere a las acciones de gestión y administración del gobierno urbano; la habitabilidad, dada por la medida y calidad de organización de la sociedad local, y la sustentabilidad, sobre todo ecológica, es decir la cantidad y calidad de los recursos naturales, más o menos transformados, que sustentan la vida de la ciudad.

Toda política para la ciudad y su contexto regional, debería tener en cuenta estas cuatro premisas.

Este esquema aparece con mayor viabilidad que los anteriores para pensar en su aplicación al caso que nos ocupa.

¿Qué fortalezas y debilidades existen en nuestra estructura urbana para ello?

La red urbana en la provincia de La Pampa

Recordemos que nos estamos refiriendo a la estructura urbana de la provincia de La Pampa, una de las veintitrés jurisdicciones políticas del país que alcanzó esa categoría en el año 1952.

En la actualidad, La Pampa tiene el 1,6% de la población del país, un 14,7% de población con Necesidades Básicas Insatisfechas y un Producto Bruto Geográfico (PBG) que integran el sector primario – básicamente agropecuario - con un 27%, el secundario con el 12,17% y el terciario con el 60,53%, con tendencia declinante para el primero y ascendente para el último.

Es en el marco de la provincia donde se planifica y se toman las decisiones políticas que se traducen en planes y programas. De manera similar funciona el orden federal en el resto del país.

Los intentos de regionalización han tenido una formulación institucional, pero se han traducido en medidas puntuales que no han llegado a involucrar el funcionamiento global de las áreas previamente delimitadas. Son regiones que en muchos casos han surgido como actos de voluntarismo político que han creado entes artificiales, sin estructuras e interrelaciones económicas, sociales, culturales e institucionales que le dieran unidad y cohesión.

La Constitución provincial reformada en 1994, dice en su artículo 4º: *La Pampa podrá integrarse regionalmente. Los Poderes Públicos deberán formular planificaciones, pudiendo crear organismos, celebrar acuerdos o convenios internacionales, interprovinciales, con la Nación o entes nacionales, con el objeto de lograr mayor desarrollo económico y social.*

La legislación podrá organizar el territorio provincial en regiones, atendiendo a características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales, geográficas, económicas o culturales.

La Pampa ratifica su vocación de inserción en la Patagonia argentina.

Esta voluntad de integración se materializó en junio de 1996, cuando se suscribió el Tratado Fundacional de la Región Patagónica, a la que se integró la provincia junto con Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Sin embargo, los niveles de integración alcanzados hasta ahora se refieren solo a instancias de carácter más formal – institucional que operativo.

Es así que el grueso de las actividades socio – económicas e institucionales de la provincia se canaliza a través de 79 ejidos municipales administrados por 58 municipios y 21 comisiones de fomento.

Esta estructura urbana presenta ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades a la hora de pensar en escenarios futuros de la organización espacial.

En primer lugar es una fuerza inercial que actúa a la hora de introducir innovaciones, facilitándolas si estas se articulan con alguna estructura subyacente, o actuando como freno cuando el cambio acarrea la ruptura de un orden establecido.

Ya nos referimos a la fuerte tradición de la organización territorial urbana, que dota a los pueblos de jerarquía y autoridad, asociándolos con la innovación y con el poder. Esto puede ser una ventaja a la hora de diseñar un desarrollo a partir de lo local ya que existe, como dijimos, una densa malla de centros urbanos.

Además, en estos centros urbanos puede rastrearse lo que demanda Boisier (1993:2) para la consolidación regional: *percepciones colectivas de pertenencia e identidad a ciertos territorios y prácticas sociales ... que facilitan ... la consolidación política, social y económica.*

Este punto de vista da mayores posibilidades de éxito a un proyecto pensado desde los habitantes que serán sus protagonistas y anclado en un enfoque cultural que considere cómo es percibido el mundo por el hombre y la sociedad, de qué forma se relacionan con él, y las actitudes y organizaciones que surgen de esa percepción (Ibíd; 1991 a:76)

También privilegia lo local como ámbito de solidaridad, rescata el micro-

cosmos de relaciones entre el hombre y el territorio y al incorporar desde el momento inicial al área local y a su sociedad, evita que los proyectos se conviertan en ensayos oportunistas del capital internacional.

En otro plano, estos centros urbanos están sometidos a fuertes tensiones que se traducen en la emigración de su población. Es un proceso que sufren casi todos ellos desde hace varias décadas y no presenta signos de revertirse. Está asociado con la percepción colectiva de falta de desarrollo y de oportunidades, que se vincula con nuevas actividades productivas, básicamente industriales.

Como se mencionó más arriba, el sector más significativo en la composición del PBG es el terciario, seguido por el primario. Esto puede traducirse de dos maneras en la vida de los centros urbanos: en el primer caso, una alta proporción de población empleada en actividades administrativas y de servicios dependientes del gobierno provincial, con bajos salarios y sin capacidad para generar nuevos empleos.

En otros casos – con frecuencia los mismos centros urbanos – el desarrollo de las restantes actividades productivas está estrechamente ligado a la prosperidad del entorno rural, ya que nacieron como centros de servicios para el área circundante, función que sigue siendo su sello característico. Una serie de factores van quitando relevancia a esta función, y se acelera así la declinación de los pueblos.

A pesar de los esfuerzos por dotarlos de infraestructura en los últimos años –lo que puede considerarse una ventaja a la hora de planificar– no se consigue revertir esta tendencia declinante.

Otro aspecto que podría interpretarse como una fortaleza potencial del sistema, es su posibilidad de integrarse en redes de escala regional que tienen más flexibilidad que la rígida organización de los estados nacionales para adaptarse al continuo cambio de los flujos. Además, es más fácil desde aquí respetar las identidades locales, y crearse mayor espacio para la negociación y la inserción.

A estos desafíos de gestión nada sencilla, se suma la puesta en marcha del proceso social, mediante el cual deberían involucrarse todos los sectores en un

proyecto de reformulación territorial.

Desequilibrios heredados, fuerzas de tendencias contrapuestas, incertidumbres a nivel nacional e internacional, plantean un escenario de evolución difícilmente previsible para los centros urbanos que alojan la casi totalidad de la población de la provincia.

Referencias

- BOISIER, Sergio (1991 a). *El difícil arte de hacer región. El proyecto de desarrollo de la Región del BíoBío en Chile*. Area de planificación y política regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago. Chile.
- (1991 b). *La gestión de las regiones en el Nuevo Orden Internacional: cuasi – Estados y Cuasi – Empresas*. Area de planificación y política regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago. Chile.
- (¿). *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*. Area de planificación y política regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (ILPES). Santiago. Chile.
- (1993). *Post modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales*. Area de planificación y política regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago. Chile.
- BORJA, J.et al. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Madrid.
- CICCOLELLA, P. (1999). *Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?* En Clichevsky N.: *Construcción y Gestión de la Ciudad. Abordajes teóricos y funcionamiento del mercado*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA. (1994).
- FERNANDEZ, R. (1999). *Construcción y Gestión de la Ciudad. Nuevos instrumentos de Gestión Urbana. La Perspectiva Ambiental*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- FRÉMONT, A. (1972). *La région, espace veçu*. PUF. París. Francia.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA (1997). *La Pampa en crecimiento*. Santa Rosa. La Pampa.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA (1998). *Diagnóstico de situación de la provincia de La Pampa. Programa de Análisis y Modelización Prospectiva*. Santa Rosa. La Pampa.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (1991). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Buenos Aires.

SIPIEM (s/f). *Población según condición de Necesidades Básicas Insatisfechas. Población por Grupos de Edad y Sexo. Departamentos y Localidades.* Ministerio de Bienestar Social. Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad. Gobierno de La Pampa. Santa Rosa. La Pampa.