

**Autoras:** Nadia Rapali, Nélica Berón

**Pertenencia Institucional:** Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, UNCUYO. CONICET – ANCyT.

**Dirección electrónica:** [nadinns@gmail.com](mailto:nadinns@gmail.com); [nelaberon@gmail.com](mailto:nelaberon@gmail.com)

**Mesa seleccionada:** La cuestión urbana, territorio y medio ambiente. (Mesa 1)

**Título de la ponencia:** *Sistema de ciudades de Mendoza, Argentina. ¿Una oportunidad para el desarrollo territorial?*

### **Resumen**

Los estudios urbanos se han centrado mayormente en las grandes ciudades debido a la complejidad de fenómenos sociales y territoriales que en ellas acontecen y por su significación en el comando de la economía global. Sin embargo, la mayor cantidad de población urbana habita hoy en ciudades medias y pequeñas, las cuales poseen dinámicas diversas según su contexto regional.

Los procesos de mundialización de la economía, la lógica de la inversión y el mercado, tienden a acentuar la polarización en las ciudades según su rol dentro de la red, según sean ciudades competitivas o no, e integradas a la economía nacional o internacional, afectando a aquellas que no se encuentran en tales condiciones.

El sistema de ciudades argentino ha crecido sin planificación y, al igual que otros países, durante décadas ha seguido la marcha de un modelo económico de sustitución de importaciones, con un proceso de industrialización importante, con gran explotación de los recursos naturales, un acelerado crecimiento demográfico, y posteriores décadas de neoliberalismo.

Ello ha resultado, a través del tiempo, en regiones sobreexplotadas, con intensa concentración demográfica y de actividades productivas en unas pocas ciudades, y por otro lado, la existencia de regiones “desatendidas por la acción del Estado” (Massiris Cabeza, A., 2006).

Esto ha generado los desequilibrios regionales existentes y la provincia de Mendoza no es la excepción. Las políticas públicas deben orientarse a la garantía de igualdad de acceso a equipamientos básicos e infraestructuras necesarias para el desarrollo, y a la

promoción de actividades económicas en aquellas ciudades o regiones que no representan hoy la prioridad del capital.

Esta ponencia pretende caracterizar el sistema de ciudades de un departamento de la provincia de Mendoza, Tupungato, estudiando la dotación de infraestructuras y equipamientos y posibles actividades económicas que contribuyan a un real desarrollo territorial.

El objetivo final, es contribuir al Ordenamiento Territorial, proceso que la provincia ha comenzado desde la sanción de la Ley 8051 de OT y Usos del suelo, en 2009.

**Medios auxiliares que necesita para la presentación:** cañón multimedia

## **Introducción**

### **El paradigma del Desarrollo Territorial Sostenible**

La concepción de *Desarrollo Sostenible* se formalizó en el Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. El desarrollo sostenible se basa en la siguiente idea fuerza: *Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.* (Comisión Brundtland, 1983: Nuestro Futuro Común). Pone énfasis en la necesidad de propender al equilibrio que debe existir entre el crecimiento económico, equidad social y calidad ambiental. Asimismo, el desarrollo y el bienestar social, están limitados por el nivel tecnológico, los recursos del medio ambiente y la capacidad del medio ambiente para absorber los efectos de la actividad humana

Según Gudiño (2013), el paradigma del desarrollo territorial sostenible es “un concepto superador que considera la identidad, potencialidades y limitaciones de cada lugar”. Agrega además que “el paradigma parte del supuesto de que en la lógica capitalista de producción es imposible lograr un desarrollo socialmente justo, territorialmente ordenado y equilibrado y ambientalmente sostenible, razón por la cual plantea la necesidad de un nuevo paradigma para poder construir una estrategia integradora que permita articular las políticas socioeconómicas con las territoriales y

ambientales, planificar el territorio y promover nuevos valores éticos-políticos para lograr mayor gobernabilidad y gobernanza”.

Sergio Boisier (2003) la más amplia acepción de desarrollo es sin lugar a dudas la del desarrollo territorial, es decir “un recorte de la superficie terrestre en donde se da la interacción Sociedad- Naturaleza de una manera singular, en donde las características naturales son aprovechadas de determinadas maneras para la satisfacción de las necesidades humanas y donde esas maneras son definidas conforme a pautas institucionales y legales de la propia Sociedad, la que es la encargada de resguardar el capital natural y cultural como legado para las generaciones futuras”.

Esta concepción del desarrollo invita a la participación de todos los actores sociales que interactúan en el territorio, y como lo menciona Hidalgo (2007), “Lo que asegura las posibilidades de una estrategia de desarrollo territorial es el principio de cohesión social, económica y territorial y el de gobernanza, con el propósito de eliminar las desigualdades a partir de un proceso permanente y cooperativo para poder fortalecer la democracia participativa. El sector privado (especialmente el empresariado local y regional), la comunidad científica, el sector público (especialmente las autoridades locales y regionales), las organizaciones no gubernamentales y los diversos sectores necesitan actuar juntos para lograr reducir las desigualdades y generar modalidades de organización social más solidarias”.

#### **- La planificación para el desarrollo**

Los cambios en las modalidades de planificación se han trasladado en forma pendular desde la preconización del Estado como regulador en los años ´60, al encomio de las decisiones privadas y de los propietarios del capital en los años ´90, con un Estado no intervencionista (promovido desde el Consenso de Washington y el neoliberalismo).

Los problemas sociales, ambientales y económicos que se expresan en las ciudades, además de la identificación de una complejidad en la estructura urbana devenida de la multiplicidad de actores intervinientes, lleva a hablar, en los albores del siglo XXI, de la planificación bajo la lógica de la gobernanza. Ésta es entendida como la capacidad de regular e intervenir teniendo en cuenta la coordinación de la multiplicidad de actores, para lograr un “buen gobierno”, la idea es discutir colectivamente los problemas y arribar a soluciones.

Desde la teoría se plantea, entonces la siguiente consigna: dejar de mover el péndulo desde la órbita pública a la privada y encontrar el equilibrio en la planificación sobre la base del concepto de gobernanza. Las continuas planificaciones estratégicas sientan las bases de una actuación integrada a largo plazo, identificando cursos de acción y formulando indicadores de seguimiento involucrando a los agentes sociales en este proceso. Sería el tipo de planificación resultante en esta tarea de buscar el equilibrio entre el Estado y el mercado. Pero, la planificación en este sentido, pierde fuerza. En vastas ciudades y en nombre de la gobernanza, se deja de manifiesto el poder empresarial en el desarrollo urbano y el poder que aún mantiene la inversión privada a través de la reafirmación y acentuación de los procesos-problemas de fragmentación, segregación y deterioro ambiental devenido de la ocupación indiscriminada de lugares no aptos.

“La gobernanza urbana pueden ser de dos formas, por una parte, la concebida como un modo empresarial, donde la ciudad respectiva se organiza como un actor colectivo a fin de privilegiar ante todo su crecimiento económico y, por otra, la encarada como una modalidad que busca conciliar crecimiento económico con la preservación de la cohesión social.” (Le Galès, 1995)

Si bien lo anterior da cuenta de las buenas y pretenciosas intenciones en la gestión urbana, en la práctica, no se logran concretar procesos de planificación eficaces debido a que los principales condicionamientos y restricciones para la planificación emanan del contexto histórico – estructural en que está inserto América Latina, a lo que se suma, el impacto de la crisis financiera desatada a partir del año 2008 de la cual no se logra salir debido a la ausencia de un paradigma alternativo y liderazgo en el escenario internacional.

“Si se quieren concretar muchas de las reformas que hoy se plantean, seguramente no queda otro camino que recurrir a esos “escrupulosos procesos de prueba y error”, buscando concitar la mayor participación del conjunto de actores involucrados, conscientes, en cualquier caso, de que el futuro que nos aguarda no está cerrado, ni predeterminado”. (De Mattos, C., 2005)

Por ello resulta propicio plantear una nueva forma de planificación más concreta, sustentada en el Ordenamiento Territorial como política de estado y como

procedimiento administrativo que establece mecanismos de participación social y regulaciones sustentadas en procesos de controles cruzados. El Estado, como actor principal, debe establecer las pautas para generar estos procesos y hacer efectivos mecanismos de participación con todos los actores sociales que tienen injerencia en el territorio.

El Ordenamiento Territorial se ve enfrentado a una renovación conceptual, la transición de un ordenamiento voluntarista, dirigido, centralizado desde el Estado hacia uno coordinado, concertado entre distintos actores, aun cuando el que lidere el proceso sea el Estado.

Se concibe como una forma de gestión y planificación que puede dar alternativas de solución a los problemas que plantea el libre juego de la oferta y la demanda en el territorio, definiendo espacios que permitan coordinar y concertar acciones para orientar el desarrollo socio-productivo, acorde a las necesidades e intereses de la población y los posibles impactos ambientales ocasionados. Fundamentalmente el Ordenamiento Territorial posibilita aproximarse al desarrollo sustentable desde la comprensión del territorio y de las acciones que intentan revertir procesos críticos como lo es el libre juego del mercado sin intervención estatal.

“Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.” (Massiris, 2005)

Los problemas devenidos de los modelos económicos desarrollistas adoptados en los últimos tiempos y la búsqueda de alternativas para lograr un desarrollo sostenible, han estimulado la adopción del Ordenamiento Territorial como estrategia de los estados para armonizar la relación sociedad – naturaleza.

“Se trata es de intervenir, de manera voluntaria, el orden territorial injusto y desordenado, creado de manera espontánea por las fuerzas económicas; para inducir la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial” (Massiris, 1991).

El Ordenamiento Territorial trasciende su consideración de complemento de las políticas de desarrollo económico para convertirse en un nuevo enfoque, un nuevo estilo de planificación, un nuevo sistema de valores, o una utopía, en la que la visión sectorial y economicista del desarrollo, cede su paso a una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sostenibilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social.

### **Nuevos enfoques en la planificación: la visión del territorio como sistema.**

Las nuevas estrategias de planificación consisten en un cambio en la metodología de trabajo que implica una concepción sistémica del territorio, con incumbencia de varios actores y la implementación de herramientas o instrumentos que permitan regular y controlar acciones.

Se propone el análisis del territorio como sistema, con una visión desde un enfoque complejo, en el cual se conjugan las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones entre ellas. Un sistema complejo es *“una representación de un recorte de la realidad compleja, conceptualizado como una totalidad organizada (de ahí la denominación de sistema) en la cual los elementos no son “separables” y por lo tanto no pueden ser estudiados aisladamente”* (García, 2006).

La noción de funcionamiento sistémico del territorio parte de la Teoría General de Sistemas (TGS) que formuló Ludwing Von Bertalanffy en 1936. Si bien esta teoría nace desde las ciencias de la biología es aplicable a la psicología, geografía, historia, etc. En la actualidad es la corriente epistemológica que permite explicar con mayor claridad la organización del territorio y su expresión a través del paisaje.

La teoría sostiene que un sistema consiste en un todo complejo (organizado) y limitado que abarca una serie de actividades o elementos constituyentes y las relaciones entre estos elementos. El sistema será entonces el conjunto de elementos sumado a las relaciones entre ellos, como resultado, es distinto que la mera suma de sus partes. La visión sistémica por tanto es integradora y holística, destacando la interdependencia de las partes. La idea fuerza de la teoría es la tendencia a lograr la estabilidad del sistema a través de un equilibrio general entre todos sus elementos, conseguido por medio de infinitos reajustes.

El sistema está compuesto por subsistemas que a su vez contienen un subgrupo de elementos. Un sistema territorial está conformado, por ejemplo, por tres subsistemas: físico-natural, socio-económico y político-institucional y éstos contienen, a su vez, elementos.

El territorio es una construcción social, signado por su forma de administración y gestión. *“El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema”* (Gómez Orea, 2008).

Esta metodología abarca entonces:

- La construcción de modelos descriptivos y explicativos de la realidad a partir del análisis de relaciones e identificación de procesos
- La identificación de actores
- El uso de la prospectiva para la construcción de escenarios

### **Las ciudades intermedias como oportunidad para el DT.**

En los últimos tiempos, los estudios urbanos se han centrado mayormente en las grandes ciudades, ya que captan la atención de científicos y planificadores debido a la complejidad de fenómenos sociales y territoriales que en ellas acontecen y por la significación de muchas en el comando de la economía global, algunas de las cuales han llegado a conformar nodos financieros y tecnológicos de primer orden. Sin embargo, la mayor cantidad de población urbana habita hoy en ciudades medias y pequeñas, las cuales poseen dinámicas muy variadas según su contexto regional.

En el último cuarto de siglo este tipo de ciudades han adquirido un mayor dinamismo y trascendencia, creciendo notoriamente en cantidad de población y tomando caracteres funcionales cada vez más relevantes en las economías regionales y nacionales. Actualmente el 62% de la población urbana mundial habita en ciudades con menos de 1 millón de habitantes. De esta manera, el desarrollo y las condiciones de vida del ser humano dependen del hábitat urbano, y sobre todo del hábitat de las ciudades medias y pequeñas del archipiélago metropolitano mundial (Jordan, R. y Simioni, D., 1999).

Las ciudades *medias* han sido definidas por numerosos autores en función de su tamaño demográfico, dependiendo del contexto regional o nacional, y de su extensión física, sin llegar a un acuerdo numérico convencional. A partir de mediados de los 80, entra en la literatura científica de los estudios urbanos el adjetivo *intermedio*, sustituyendo en muchos casos a la denominación de ciudad *media*. La *ciudad intermedia* tiene en cuenta la función de la ciudad en relación a y con su territorio, y los flujos que establece con su exterior (Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J., 2004), acentuando entre otras cosas su rol facilitador de la interacción con el medio rural y con otras metrópolis importantes en la jerarquía urbana nacional. Así, “la *intermediación* expresa las formas de intercambio –concertadas, voluntarias o involuntarias-- que una comunidad, identificable en términos sociales y espaciales, desarrolla en las dimensiones que, directa o indirectamente, transcurre la vida en sociedad: trabajo, movimientos poblacionales, el impacto medioambiental de la actividad humana, relaciones sociales y culturales, etcétera” (Bolay, C. y Rabinovich, A., 2004).

En una red territorial consolidada, éstas (ciudades intermedias) pueden ser centros regionales de equilibrio y de regulación, tanto desde el punto de vista demográfico como desde el económico, lo que puede tener un impacto sobre la reducción de la pobreza, la violencia y los perjuicios ecológicos en las grandes ciudades. Esto ocurriría, evidentemente, a condición de que estas ciudades intermedias participen activamente en los cambios que se dan en los modelos de producción, de consumo, de concentración demográfica y de ordenación territorial, en el contexto de un desarrollo a la vez geográfico, ecológico, social y cultural; en este aspecto, se promueve cualquier intento por alcanzar un desarrollo urbano integrado”. (UNESCO, 1999)

Así, las ciudades intermedias logran comportarse en muchos casos como estructuradoras del territorio, otorgando cohesión y equilibrio al mismo (Romero, J. y Farinós, J., 2004). Pero esta dinámica de ciudad media a ciudad intermedia en la red de ciudades se produce cuando es posible lograr relaciones de cooperación con otros nodos, relaciones de subsidiariedad y complementariedad funcional dentro de la red de ciudades de la región. (Randle, P., 1992) (Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J., 2004)

El papel intermedio de las ciudades medias de la red urbana entonces tiene una gran relación con el logro de una cohesión y equilibrio territorial. Su importancia radica no sólo en la cantidad de población que representan sino en el papel que han jugado en cada una de las economías regionales, y su futuro potencial como elementos conformadores de estructura territorial, de integración, como nodos sustanciales para la puesta en marcha de un ordenamiento del territorio, pero sobre todo como núcleos de crecimiento económico y de desarrollo territorial.

En América Latina, la mayoría de los países ha experimentado una tendencia a la concentración de población en pequeñas porciones de territorio; Argentina representa fielmente esta problemática. El ritmo acelerado de la urbanización entre los años 50 y 90 llevó a que un 35% de la población urbana del país habite en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el año 2010 (Naciones Unidas, 2009).

El sistema urbano argentino ha crecido sin planificación y, al igual que otros países latinoamericanos, durante décadas ha seguido la marcha de un modelo económico de sustitución de importaciones que llevó adelante un proceso de industrialización importante, con gran explotación de los recursos naturales y un acelerado crecimiento demográfico. Ello resultó en regiones sobreexplotadas, con intensa concentración demográfica y de actividades productivas en unas pocas ciudades, y por otro lado, la existencia de regiones “desatendidas por la acción del Estado” (Massiris Cabeza, A., 2006). Dicho proceso, el cual ha generado los desequilibrios regionales existentes se ha acentuado en los últimos años debido a la lógica de la inversión y el mercado propugnada por la globalización, que dirige el dinamismo económico en función de regiones o ciudades competitivas e integradas a la economía nacional, afectando a aquellas que no se encuentran en tales condiciones.

Como consecuencia de la falta de políticas en este sentido y la acción del capital privado, logra evidenciarse cada vez más tal desequilibrio, dado que las metrópolis regionales como el caso de Córdoba, Rosario o Mendoza sufren problemas de expansión descontrolada y generan a su vez el mismo desequilibrio con los otros miembros urbanos de las redes de ciudades provinciales. (Randle, P., 1992).

Esta primacía urbana con tendencia macrocefálica del Área Metropolitana de Mendoza provoca el agravamiento no sólo de las condiciones sociales de sus

habitantes en cuanto a viviendas, equipamiento y servicios, sino también la aparición de externalidades y problemas ambientales no previstos, que afectan la calidad de vida ciudadana con un consecuente perjuicio del hábitat de la urbe (Gudiño de Muñoz, M.E., 2004). El desequilibrio territorial resultante entre el Área Metropolitana de Mendoza y las otras urbes integrantes del sistema de ciudades se pone de manifiesto no sólo en el tamaño poblacional sino también en diferencias en la calidad de vida de los habitantes de dichas ciudades, ante la demanda de recursos de la gran metrópolis. Estas diferencias se ven reflejadas en la menor accesibilidad a equipamientos sociales, sobre todo los más complejos, infraestructuras y la concentración de actividades económicas en el Área Metropolitana y en el oasis norte.

### **El sistema de ciudades de Mendoza.**

El sistema de ciudades es considerado parte del sistema de asentamientos humanos. Este último está conformado por ciudades, asentamientos rurales y población rural dispersa. En Argentina, todo asentamiento de más de 2000 habitantes es considerado urbano, mientras que por debajo de esa cifra, se lo considera rural.

En la realidad socio-territorial de muchas provincias, y Mendoza no es la excepción, una forma de asentamiento de la población rural dispersa es el “puesto”. Aun así, el puesto no es considerado una forma de asentamiento en las estadísticas.

Cabe aclarar que este criterio numérico para definir a la población urbana es el único considerado para la elaboración de las estadísticas, por lo tanto, no se tienen en cuenta funciones urbanas, modos de vida u otro tipo de criterio.

Según el Censo del 2010, la población de la provincia de Mendoza es de 1.738.929 habitantes. Como ocurre a nivel mundial, el modo de vida urbano es cada vez más elegido. El 2010 Mendoza el 80% de la población es urbana.

**Tabla N° 1. Distribución Porcentual de la Población Urbana-Rural. Periodo 1970-2010**

<b>Tipo de población</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>
<b>Urbana</b>	65,9 %	68,9 %	77,8 %	79,3 %	81%
<b>Rural</b>	34,1 %	31,1 %	22,2 %	20,7 %	19 %

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INDEC.

Según el Censo 2010, el 54% de la población habita en el Área Metropolitana de Mendoza (937.154 habitantes), en adelante AMM, el 27% vive en los otros centros urbanos restantes (471.378 habitantes) y 19% (330.397 habitantes) habita en áreas rurales o en zonas no irrigadas.

En esta revisión numérica de la distribución poblacional da cuentas de la gran concentración de población en el Área Metropolitana, ciudad que administrativamente está compuesta por 6 municipios.

Por las características climáticas propias de las zonas áridas, en Mendoza así como en muchas provincias argentinas, la población se concentra en los oasis irrigados. La población urbana habita en el 3% del territorio provincial.

En el período intercensal 1991 – 2010, las ciudades que poseen entre 2.000 y 50.000 habitantes son las que más han crecido en cantidad de población. El Área Metropolitana, si bien sigue creciendo, en términos relativos mantiene su nivel de importancia, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla nº x. Crecimiento y cantidad de población según tipo de asentamiento.**

Tipo de asentamiento	1991	2001	2010	Variación absoluta 91 - 01	Variación absoluta 01 - 10	Variación relativa 91 - 01	Variación relativa 01 - 10
Menos de 2000 habitantes	41.226	56.837	55.704	15.611	-1.133	38	-2
2.000 - 10.000	77.850	107.352	123.036	29.502	15.684	38	15
10.000 - 50.000	81.073	108.068	326.111	26.995	218.043	33	202
50.000 - 100.000	166.181	79.662	88.879	-86.519	9.217	-52	12
Más de 100.000	0	106.386	118.009	106.386	11.623	*	11
AMM	773.113	848.660	937.157	75.547	88.497	10	10

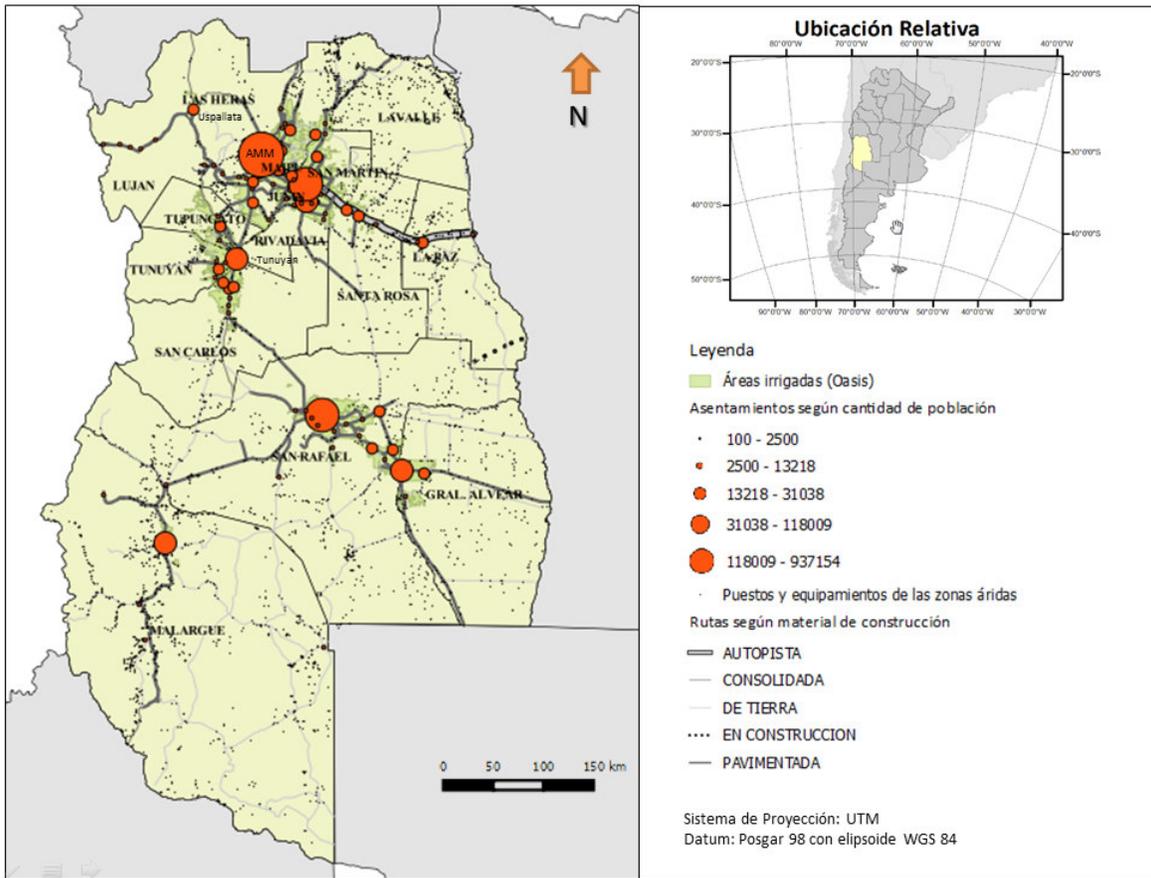
**1991 – 2010.**

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991, 2001 y 2010.

\* En este caso, no puede aplicarse la fórmula por existir un número cero. La cantidad de población en 2001 responde a que la Ciudad de San Rafael pasó a tener más de 100.000 habitantes.

El mapa a continuación muestra el sistema de asentamientos de la provincia. Puede notarse la presencia de puestos, sobre todo en las áreas no irrigadas. Sus habitantes obtienen agua de pozos que se realizan para explotar las aguas subterráneas contenidas en los acuíferos. Pueden notarse también las rutas que unen los asentamientos, y la importancia del corredor biocénico (Ruta Nacional N°7) por ser una autopista.

**Mapa N°1. Asentamientos de la Provincia de Mendoza según cantidad de población. 2010**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Censo 2010, INDEC y DDT, Mendoza.

En el mapa puede observarse la preeminencia del AMM, le siguen en importancia las ciudades de San Rafael y San Martín, y luego alguna de las villas cabeceras de departamento, las cuales son las que presentaron mayor crecimiento en los últimos 20 años, tales como San Carlos, Tupungato, Villa Tulumaya (Lavalle) y Malargue (CENSO 2010).

Si bien la cantidad de población no es un dato que pueda caracterizar totalmente las funcionalidades urbanas o el nivel de importancia de la ciudad a nivel provincial, regional o nacional, es cierto que en nuestros países este indicador sí suele coincidir con la dotación en equipamientos, infraestructuras, concentración de actividades y de flujos de una urbe, determinando que la población de ciudades de menor tamaño no tenga el mismo acceso a ciertos equipamientos básicos o se beneficie de cierta cantidad de tránsito y actividades que circulan por ellas.

## **Desequilibrio versus equidad territorial**

La concentración urbana en el AMM genera demandas cada vez mayores de la población que reside en ella. La ciudad requiere no sólo de planificación de su crecimiento sino también cada vez mayor cantidad de equipamientos básicos e infraestructuras, es decir, de recursos por parte del Estado y los diversos actores sociales.

Ya la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de Vancouver, realizada en 1976, definió algunas características propias de los asentamientos: "La estructura de los asentamientos humanos está formada por elementos físicos y servicios a los cuales dichos elementos suministran apoyo material. Los componentes físicos comprenden las edificaciones (...) construidas por el hombre para tener seguridad, intimidad y protección de la intemperie (...) y la infraestructura, es decir las complejas redes concebidas para hacer llegar a las edificaciones o retirar de ellas, personas, mercaderías, energía o información. Los servicios abarcan los requeridos por una comunidad para el cumplimiento de sus funciones como órgano social, por ejemplo: los de enseñanza, sanidad, cultura, bienestar, recreación y nutrición. Las edificaciones, conectadas con la infraestructura y provistas de servicios, forman los distintos asentamientos en diferentes escalas: la unidad de vivienda; el conjunto de unidades de vivienda; el vecindario; la aldea; la ciudad; la metrópoli. Otra clase de infraestructura establece conexiones entre asentamientos, para formar redes a nivel regional, nacional e internacional".

Los equipamientos sociales o comunitarios en Argentina son aquellos que proveen los servicios educativos, de salud, de seguridad y de cultura: escuelas, centros de salud, etc. Poseen diversas jerarquías según la cantidad de población a la que sirven, es decir, su alcance o área de influencia.

El enfoque sistémico permite analizar las dinámicas y problemáticas territoriales desde una perspectiva integral. Así, los equipamientos sociales tanto como las infraestructuras son necesarios para la vida individual y social, motivan o no el movimiento de población y las actividades económicas y sociales. Por ello son parte de la estructura del sistema territorial y son un indicador de equidad territorial, son necesarios para el desarrollo humano y luego territorial de la sociedad que lo habita.

Por esto, se realizó una primera aproximación a la dotación de estos equipamientos en la provincia de Mendoza. Se utilizó una metodología para elaborar cartografía que permita comparar la situación dentro del sistema de ciudades en Mendoza, es decir, todos aquellos asentamientos con más de 2000 habitantes.

Se procedió a realizar un “escalograma de Guttman” por ciudad, el cual aporta datos sobre la presencia o ausencia de los equipamientos y jerarquía, en tres variables distintas: educación, salud y seguridad. De esta manera se logran jerarquizar las localidades conforme a la cantidad y tipo de equipamiento que posee.

El análisis es de tipo locacional, no hace referencia a la calidad de la prestación que se brinda a la sociedad, que sea la debida o la que se demanda.

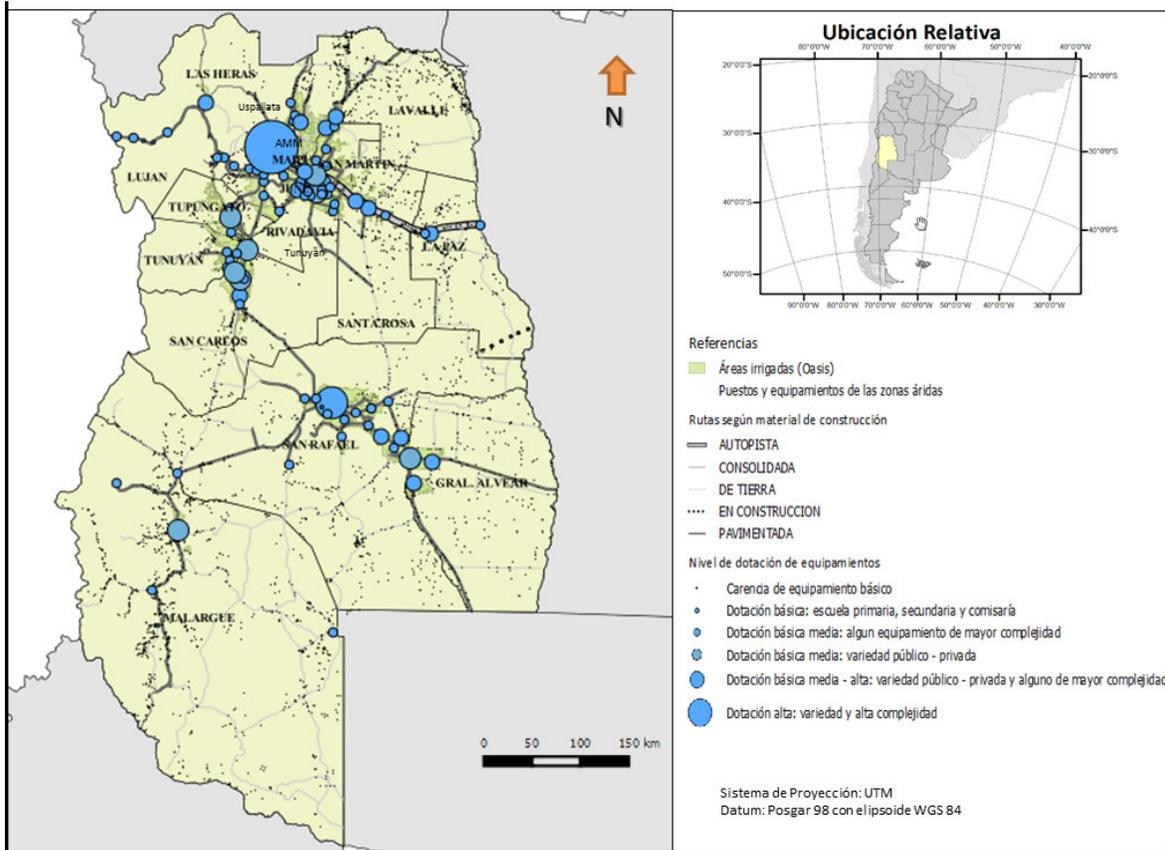
En el caso de las escuelas, un estudio más profundo demandaría analizar si los planes de estudio concuerdan con las demandas laborales o de actividades de la población, si los centros de salud cuentan con el equipamiento necesario según la cercanía o no a hospitales, o si los hospitales en las localidades pueden cubrir todas las demandas de los habitantes de su área circundante.

A continuación se muestra la manera en la que fue elaborado el escalograma:

Imagen N°1. Escalograma de Guttman realizado para el análisis

Escalograma de Guttman		AMM	San Rafael	San Martín	General Alvear (8)	Bowen	Carmensa (36)	Los Compartos	
Educación pública	Escuelas primarias	1	1	1	1	1	1	1	
	Escuelas secundarias	2	2	2	2	2	2	2	
	Centros Laborales	3	3	3	3	3	3	3	
	Institutos Terciarios	4	4	4	4	4	4	4	
	ITU	5	5	5	5	5	5	5	
	Universidad Pública	6	6	6	6	6	6	6	
Salud pública	Centros de salud	1	1	1	1	1	1	1	
	Hospitales	Complejidad I	2	2	2	2	2	2	2
		Complejidad II	3	3	3	3	3	3	3
		Complejidad III	4	4	4	4	4	4	4
		Complejidad IV	5	5	5	5	5	5	5
Seguridad pública	Destacamentos	1	1	1	1	1	1	1	
	Sub-Comisarías	2	2	2	2	2	2	2	
	Comisarías	3	3	3	3	3	3	3	
	COSE	4	4	4	4	4	4	4	
	Penitenciaría	5	5	5	5	5	5	5	
	Totales	51	47	26	28	7	8	0	

**Mapa N°2. Jerarquía de asentamientos según la dotación de equipamientos social, en base a resultados de Escalograma de Guttman. Año 2011.**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos, Gobierno de Mendoza, 2011.

Según el análisis cartográfico, el AMM y San Rafael son los que poseen los tipos de equipamientos de mayor complejidad y variedad. Esto es porque en ellos hay universidades, hospital de alcance regional y equipamiento de alta jerarquía en seguridad.

Las cabeceras departamentales tienen una dotación básica media, sobre todo escuelas privadas y públicas, centros de salud y servicios médicos básicos privados y subcomisarías.

La mayoría de los asentamientos cuenta con equipamientos básicos, ya que poseen escuelas primarias y secundarias, y centro de salud.

**La situación del Valle de Uco como ejemplo**

Un ejemplo de menor escala se ha tomado para contrastar la información estadística y cartográfica.

El Valle de Uco lo conforman los departamentos de Tupungato, Tunuyán y San Carlos. Solamente la población urbana del Valle de Uco supera los 75 mil habitantes y debe tenerse en cuenta que los equipamientos también sirven a la población rural de todo el Oasis Centro. Tunuyán es la ciudad más grande, con 28.859 habitantes en el 2010. Le sigue Tupungato con 13.218 habitantes, y luego La Consulta y San Carlos con 8.241 y 3.886 respectivamente. A ello se deben sumar el resto de los asentamientos.

Estas ciudades poseen un equipamiento básico importante, sin embargo, en los tres departamentos no hay una Universidad, ni equipamiento más complejo en seguridad ni tampoco un hospital de mayor complejidad. La Universidad Nacional de Cuyo se encuentra llevando a cabo un plan de “territorialización” para poder alcanzar a la población de la zona. Los hospitales de mayor complejidad de la provincia son, por ley, 3 que se localizan en el AMM, a aproximadamente 80 kms y uno de mediana complejidad que se encuentra en San Rafael, a 182 kms, ambas distancias desde Tunuyán, ciudad que posee los equipamientos más complejos. Tupungato y San Carlos poseen hospitales de nivel 2, lo que quiere decir que los casos de mayor complejidad, sobre todo en maternidad y neonatología son derivados a Tunuyán.

Fuentes secundarias brindan una perspectiva cualitativa de la situación de los equipamientos. Un relevamiento de artículos periodísticos de dos diarios importantes de Mendoza (Los Andes y MDZ) revelan los múltiples inconvenientes en el Valle de Uco. Los de salud son el punto crítico, puesto que la creciente población de la zona demanda cada vez más cantidad y calidad de los servicios que se prestan.

Los problemas son múltiples: falta de profesionales especializados, los servicios de maternidad y neonatología que no cubren la demanda, y falta de equipamiento. El Hospital de Tunuyán tiene mayor complejidad pero se encuentra sobrepasado en la demanda.

Tomando como referencia un informe de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNCuyo, en el periódico se advierte que “si se tienen en cuenta la cantidad de habitantes por médico según las regiones sanitarias de Mendoza, la peor situación es la del Valle de Uco, con un médico cada 696 ciudadanos; le sigue la Sur, con uno cada 551 y el Este, con uno cada 347. En la mejor situación se ubican la región

metropolitana norte, con uno cada 161 y la metropolitana sur, con uno cada 168 habitantes.” (MDZ, 30/04/2013)

El diagnóstico de situación de los equipamientos y la infraestructura es no sólo instrumento de equidad en el marco de las políticas de desarrollo, sino que también al ser motivo de movimientos poblacionales pueden ayudar a la instalación de nuevas actividades y crecimiento económico. Los flujos tanto de personas como bienes y servicios resultan difíciles de medir en la realidad territorial. No se dispone de información de fácil acceso en este sentido, con lo cual los estudios de flujos dentro del sistema de ciudades son muy necesarios pero resultan complejos. (Programa Argentina Urbana)

### **Reflexiones finales**

El presente trabajo intenta ser un aporte reflexivo sobre la importancia de las ciudades intermedias no sólo en las condiciones de vida de gran parte de la población de la provincia y del país, sino también en las condiciones de desarrollo de otras regiones, con gran potencial para el desarrollo territorial sostenible. El Estado posee un rol principal en lo que a equilibrio y equidad se trata, puesto que el sistema económico capitalista tiende a acentuar los desequilibrios ya existentes.

La provincia de Mendoza y su sistema urbano han repetido durante los últimos 20 años los patrones del sistema urbano nacional: excesiva concentración de actividades y población en ciudades y regiones en detrimento de otras, con consecuencias no sólo sociales sino también ambientales: demanda concentrada de recurso hídrico, menor calidad de vida del AMM por falta de planificación, entre otros.

En la actualidad el gobierno de la provincia ha puesto en marcha el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, de acuerdo a la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. En ella se ha propuesto como uno de los objetivos generales la “promoción del desarrollo territorial equitativo y sostenible de las áreas urbanas, rurales y naturales, y la garantía de un sistema urbano equilibrado conforme a la aptitud del suelo para el asentamiento y las actividades económicas” (Ley 8051/09). Dicha ley toma en su letra otros principios constitucionales de promoción de políticas públicas relacionadas con un equilibrio y armonía en el desarrollo entre regiones, provincia y municipios.

A nivel nacional, desde el año 2008 con la puesta en marcha de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, se ha retomado la importancia del estudio de los sistemas urbanos y su papel en la equidad territorial desde la visión de la planificación.

Todo esto debe motivar a que exista una mayor disponibilidad de información en la escala del sistema de ciudades, la que actualmente es escasa. Los datos sobre los procesos dinámicos que ocurren dentro de este sistema son de difícil consecución. La tarea de la planificación se dificulta sin un sistema estadístico que aporte datos más actualizados y con indicadores no sólo de cantidad sino también de calidad. Existen numerosos datos sobre la oferta de equipamientos e infraestructuras o actividades económicas, pero la demanda es la que determina la calidad de los servicios que se ofrecen y esto permitiría planificar de forma más concisa y con ahorro de recursos por parte del principal actor planificador, el Estado.

Este trabajo constituye un puntapié inicial para comenzar con el estudio de políticas integrales desde la perspectiva territorial que puedan guiar hacia un desarrollo urbano más equitativo y sostenible. Surgen algunos interrogantes... en Argentina no existen los gobiernos regionales ¿quién planifica para lograr el desarrollo armónico entre ciudades y regiones? ¿Debe hacerlo la provincia, los municipios o el gobierno nacional? ¿Pueden surgir nuevas estrategias de planificación y gestión interjurisdiccional? Allí radica el desafío de la gobernanza, en el marco de las nuevas formas de planificación y en el contexto del sistema político democrático.

### **Referencias Bibliográficas**

- Argentina. Provincia de Mendoza. LEY 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo, disponible en: [www.mendoza.gov.ar](http://www.mendoza.gov.ar) .
- Boisier, S. (1981). Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boisier, Sergio (2003): El desarrollo en su lugar, Instituto de Geografía, Serie GEOLibros, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Bolay, J.C., Rabinovich, A., (2004). Intermediate cities in Latin America, risk and opportunities of coherent urban development, en Cities, The International Journal of Urban Policy and Planning, vol. 21, n°5.

- De Mattos (2005). De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana, Revista Ciudades, Puebla, México, número 66, abril-junio 2005.
- De Mattos, C. (1979). *Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias* [versión electrónica]. Eure, 6 (16), 9-21.
- Informe Brundtland (1987): Nuestro Futuro Común, [www.un.org](http://www.un.org)
- United Nations (2009). Reporte Global 2009 de ONU-HABITAT: Planeando Ciudades Sustentables, ONU Hábitat. [www.onuhabitat.org/](http://www.onuhabitat.org/)
- Méndez, Ricardo (1997). Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Sassen, Saskia (1998): Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos, en EURE, vol. XXIV, Nº71, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Massiris Cabeza, A. (2005). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Primera Edición. Tunja, 122 pág.
- Massiris Cabeza, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*. Colombia: UPTC.
- Massiris Cabeza, Ángel (2000): Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional, Edición original, Santafé de Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm>
- Jordan, R., Simioni, D. (1998) *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gejo, O. H., Liberali, A. M. (2005). *Urbanización y sistema regional en la Argentina*. En: García, M. C. (Coomp.), *Ciudades intermedias, problemas de su estructura y funciones, conflictos ambientales y sociales en los años 2000* (pp. 27 – 31). Argentina: REUN.
- Bellet Sanfeliu, C., Llop Torné, J. (2000). *Ciudades intermedias y urbanización mundial. Presentación programa de trabajo de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA)*. En: Bellet Sanfeliu, C., Llop Torné, J. (eds.), *Ciudades intermedias y urbanización*

mundial, Lleida: Editorial Milenio.

- Bellet Sanfeliu, C., Llop Torné, J. (2004) Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, Barcelona, vol. VIII, núm. 165.

- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial [versión electrónica]. *Eure*, 23 (69), 7-29.

- García, R. (2006) *Sistemas Complejos. Teoría, metodología y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: GEDISA.