



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES  
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

# Implicancias de la gobernanza en la planificación de las áreas periurbanas en ciudades intermedias

## Villa Sanagasta, La Rioja, Argentina

Tesis presentada para obtener el grado académico de Magister en Asentamientos  
Humanos y Medio Ambiente

Nombre del estudiante: Virginia Salvadeo

Profesor guía: Magdalena Vicuña del Río

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

Pontificia Universidad Católica de Chile

17 de diciembre de 2020

Agradecimiento

A mi familia y amigos por el apoyo incondicional de siempre.

## RESUMEN

La presente investigación aborda la gobernanza en la planificación territorial de las áreas del periurbano de ciudades intermedias, mediante el análisis de los procesos administrativos, participativos, normativos y de gestión, inherentes a la aplicación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado, pero con foco a nivel local.

Se toma como caso de estudio el avance urbano que se produce sobre el área rural-productiva de Villa Sanagasta, La Rioja (Argentina). Tal fenómeno provoca incompatibilidades en el uso del suelo, entre ellas la pérdida de la actividad agrícola local, principalmente por ausencia de instrumentos de planificación y regulación de la urbanización. Para llevar adelante el presente estudio se analizaron las políticas públicas relacionadas a la temática, como así también el marco normativo y los instrumentos de planificación vigente, propuestos en los diferentes niveles del Estado (País, Región, Provincia y Municipio). Tal información se interpreta a través de georreferencias, mapas interpretativos y se complementa con entrevistas en profundidad a los actores claves, tanto del ámbito público como civil, lo que aproxima, de manera no exhaustiva, a las diferencias socio-territoriales del caso de estudio.

.

**PALABRAS CLAVES:** Gobernanza territorial – avance urbano – planificación territorial – periurbano.

\_\_\_\_\_

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción.....                                                                                                                                  | 9  |
| Justificación de la investigación.....                                                                                                             | 11 |
| Avance urbano no planificado e implicancias de la gobernanza en la planificación territorial de las áreas periurbanas en ciudades intermedias..... | 11 |
| CAPÍTULO I.....                                                                                                                                    | 14 |
| DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO.....                                                                                                               | 14 |
| 1.1 Departamento Sanagasta, La Rioja, Argentina.....                                                                                               | 15 |
| 1.2 Pregunta de investigación.....                                                                                                                 | 18 |
| 1.3 Hipótesis.....                                                                                                                                 | 18 |
| 1.4 Objetivo general.....                                                                                                                          | 18 |
| 1.5 Objetivos específicos.....                                                                                                                     | 18 |
| 1.6 Metodología.....                                                                                                                               | 19 |
| CAPÍTULO 2.....                                                                                                                                    | 22 |
| MARCO TEÓRICO: DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ÁREAS PERIURBANAS.....                                                | 22 |
| 2.1 El avance urbano y las transformaciones territoriales.....                                                                                     | 23 |
| 2.2 Rol de los gobiernos locales en los procesos de ordenamiento territorial.....                                                                  | 24 |
| 2.3 Gobernanza territorial en relación con la planificación territorial.....                                                                       | 25 |
| 2.4 Gobernanza del periurbano en las ciudades intermedias.....                                                                                     | 27 |
| CAPÍTULO 3.....                                                                                                                                    | 29 |
| ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL-URBANO EN ARGENTINA.....                                                                   | 29 |
| 3.1 Contextualización de la planificación territorial de Argentina.....                                                                            | 30 |
| 3.2 Contexto normativo del territorio rural de Argentina.....                                                                                      | 31 |
| CAPÍTULO 4.....                                                                                                                                    | 40 |
| ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL CASO DE ESTUDIO: DEPARTAMENTO SANAGASTA.....                                                                             | 40 |

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Características del proceso de urbanización y las transformaciones en el periurbano de Villa Sanagasta .....                    | 42 |
| Planificación territorial en diferentes escalas territoriales en relación con el caso de estudio.....                           | 55 |
| Estructura organizativa del Departamento Sanagasta .....                                                                        | 55 |
| Relaciones de poder entre los actores involucrados: desafíos para la planificación territorial del Departamento Sanagasta ..... | 58 |
| Participación y consenso .....                                                                                                  | 64 |
| Aproximación al ordenamiento de Villa Sanagasta por parte del gobierno local.....                                               | 65 |
| Conclusiones .....                                                                                                              | 67 |
| Bibliografía.....                                                                                                               | 71 |
| ANEXOS .....                                                                                                                    | 76 |

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1: Localización del Departamento Sanagasta .....                                                    | 16 |
| Figura 2: Esquema síntesis del proceso de la formación del P.E.T .....                                     | 30 |
| Figura 3: Cronología de las políticas sustantivas en materia de Planificación Territorial en Argentina ..  | 34 |
| Figura 4: Localización del barrio Las Pampas .....                                                         | 45 |
| Figura 5: Mejoramiento urbano en barrio Las Pampas.....                                                    | 45 |
| Figura 6: Localización del Departamento Sanagasta con su conectividad territorial .....                    | 47 |
| Figura 7: Túneles viales entre el Departamento Capital y el Departamento Sanagasta .....                   | 48 |
| Figura 8: Proyección de Ruta Nacional 73, localización de la Pampa de la Viuda y el Parque Geológico ..... | 49 |
| Figura 9: Evolución de la infraestructura vial de Villa Sanagasta .....                                    | 51 |
| Figura 10: Parcelamiento y subdivisión de tres casos en Villa Sanagasta .....                              | 53 |
| Figura 11: Mapa de actores, esquema general de relaciones.....                                             | 59 |
| Figura 12: Relevancia sobre el territorio de los diferentes actores .....                                  | 60 |
| Figura 13: Etapas propositivas del Plan de Ordenamiento Territorial para el Departamento Sanagasta .....   | 66 |

## LISTA DE TABLAS

|                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla1: Aproximación metodológica .....                                                                                                                   | 20 |
| Tabla 2: Principales iniciativas de planificación territorial, políticas públicas orientadas al desarrollo rural.<br>Periodo descrito años 1956-2019..... | 35 |
| Tabla 3: Principales iniciativas de desarrollo y planificación del Departamento Sanagasta.....                                                            | 36 |
| Tabla 4: Marco legislativo del Departamento Sanagasta .....                                                                                               | 38 |
| Tabla 5: Variación poblacional intercensal del Departamento Sanagasta .....                                                                               | 43 |
| Tabla 6: Grupo poblacional predominante (edades) del Departamento Sanagasta, según datos de los<br>últimos dos censos. ....                               | 43 |
| Tabla 7: Disminución de suelo agrícola de Villa Sanagasta entre los años 1975 y 2019 .....                                                                | 52 |

## ANEXOS

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Anexo 1: Crecimiento poblacional Villa Sanagasta .....                            | 77 |
| Anexo 2 Organigrama Municipal vigente hasta año 2018– Departamento Sanagasta..... | 78 |
| Anexo 3: Requisitos para obra y Subdivisión predial .....                         | 79 |
| Anexo 4: Zonificación del Departamento Sanagasta .....                            | 80 |
| Anexo 5: Proyección de parcelamiento barrial .....                                | 81 |

## LISTADO DE ABREVIACIONES

APP: Asociación público privado

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CFI: Consejo Federal de Inversiones

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPT: Instrumento de Planificación Territorial

OT: Ordenamiento Territorial

PET: Plan Estratégico Territorial

PT: Planificación Territorial

PE: Planificación Estratégica

PEA: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016

PNDT: Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Argentina

PID y VLR: Plan Integral de Desarrollo 2009-2013 y Visión La Rioja 2025

SPT y COP: Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública



## Introducción

En las últimas décadas, las ciudades intermedias latinoamericanas han experimentado un sostenido crecimiento poblacional junto con un desarrollo urbano considerable. Atributos como la escala, atractivos naturales, proximidad a ciudades capitales, inversiones en mejoras de las infraestructuras viales las posicionan como una variante dentro del sistema territorial, al tiempo que generan o potencian diversas dinámicas territoriales. En consecuencia, emergen, de esas dinámicas, nuevas fricciones entre los diferentes actores por el uso del suelo, la disminución o pérdida de actividades agrícolas, instalaciones de nuevos equipamientos y desarrollo de servicios, entre otras. No atender de manera integrada y participativa el crecimiento y expansión de las ciudades intermedias, genera que tales problemáticas puedan derivar en conflictos medioambientales, urbanos, socioeconómicos y productivos entre otros, principalmente en el peri urbano de estas ciudades.

En la presente tesis se abordan las implicancias de la gobernanza en la planificación territorial como un recurso de los instrumentos de planificación cada vez más utilizado por los gobiernos regionales, sobre el avance urbano en suelo productivo, por ser una posible vía para la resolución de problemáticas socio-territoriales ya mencionadas. Se toma como caso de estudio la localidad de Villa Sanagasta, ubicada a 30 Km de la capital de la provincia de La Rioja, Argentina, en análisis de este se enfoca a escala local; su relación con la escala regional y provincial se aborda de manera complementaria.

Se plantea así una doble interrogante, ¿Qué implicancias tiene la gobernanza territorial en la planificación del periurbano de Villa Sanagasta y en el avance urbano que incide en la pérdida de suelo rural? El interés por estas temáticas surge de la necesidad de comprender cómo las actuales dinámicas territoriales atentan contra o ponen en riesgo la continuidad de actividades locales relevantes como agricultura local y familiar, por lo cual, y según revisión bibliográfica, se observa a éste como un tema novedoso en términos investigativos y con una mirada más europea. En el ámbito gubernamental, es una problemática altamente desafiante en la práctica latinoamericana, porque los gobiernos locales, muchas veces, tienen serias dependencias económicas, regulatorias, de gestión y coordinación con los niveles superiores del Estado. producto del alto centralismo en Latinoamérica. Como lo afirma Della Torre (2017), al hacer referencia a la relevancia de contar con procesos de planificación y gobernanza basados en una visión compartida y consensuada entre los distintos actores, es decir, el poder sobre el territorio debe ser compartido de manera integradora. En ese sentido, y como lo afirma Montero (2015), en Latinoamérica existe un proceso de reinención que viene debilitando los planes de ordenamiento elaborados desde el gobierno y de manera meramente técnica, abriendo paso a procesos más democráticos y participativos.

En este sentido, es importante para la planificación territorial de las áreas periurbanas de las ciudades intermedias, contar con procesos integradores en la elaboración de sus políticas públicas, que reflejen cada una de las realidades territoriales, de manera tal que las soluciones respondan adecuadamente a ellas, lo que se pondrá bajo análisis en el caso de estudio.

La presente tesis se estructura en cuatro capítulos. El primero introduce el caso de estudio, exponiendo sus generalidades y destacando los fenómenos y dinámicas territoriales, que atienden la pregunta rectora de esta investigación. En el mismo capítulo se plantea la pregunta de investigación, junto con la hipótesis, los objetivos y la metodología. El segundo capítulo contiene el marco teórico, individualizando los conceptos que engloban la presente investigación. El tercer capítulo es un apartado de análisis de políticas públicas del contexto argentino relacionadas a las áreas periurbanas. El cuarto y último capítulo está dedicado al análisis y resultados. Para finalizar, se presentan las conclusiones, las cuales desarrollan una discusión más interpretativa de los resultados.

## **Justificación de la investigación**

En las últimas décadas el crecimiento demográfico y la expansión urbana, no solo de las grandes ciudades, sino también de las ciudades de menor escala, ha impactado con nuevas dinámicas en su territorio circundante, aproximándose físicamente a lo rural, y, particularmente, a lo agrícola. Este fenómeno crea territorios poco definidos donde se entrelazan las nuevas costumbres con las tradiciones del sector agrícola, es decir que el periurbano está mutando sus actividades productivas, sociales y culturales a dinámicas complejas, con relación a nuevas maneras de relacionarse con el territorio.

Las ciudades intermedias son constantemente analizadas y estudiadas, por lo tanto, los gobiernos y académicos poseen un mayor conocimiento, técnico descriptivo, sobre su evolución y entorno. Tal situación, sugiere la aproximación al entendimiento sobre el rol intermediador, que poseen estas ciudades, y como articulador en el territorio, entre las grandes y las pequeñas ciudades, conformando así una red urbano-rural. En consecuencia, surgen nuevos conflictos socio-territoriales asociados a nuevas dinámicas, tales como, mayor flujo de habitantes, extensión de servicios de transporte público, desarrollo inmobiliario entre otras. Esto genera fricciones y desequilibrios territoriales, que derivan en expansiones urbanas no planificadas, insuficiente accesibilidad a transporte y servicios, impactando de manera negativa sobre el consumo de suelo originalmente agrícola. De ello, el foco se posa sobre el rol de los diferentes niveles del Estado, su relación con el ordenamiento del territorio, las relaciones entre los distintos actores locales y externos y, cómo la gobernanza puede constituir un medio para solucionar conflictos en el periurbano de las mencionadas ciudades intermedias.

### **Avance urbano no planificado e implicancias de la gobernanza en la planificación territorial de las áreas periurbanas en ciudades intermedias**

El crecimiento y expansión de las grandes ciudades latinoamericanas es analizado desde la academia y, con múltiples enfoques, por su complejidad intrínseca, atrae el constante análisis y estudios. En menor medida ocurre con el proceso de urbanización del periurbano de las ciudades intermedias, debido a los fenómenos sociales y económicos que allí suceden, las transformaciones alrededor de las dinámicas globales entre otras (De Mattos, 2002). En ese sentido, no solo las ciudades han experimentado cambios derivados de los fenómenos mencionados, ya que a partir de los años 1960 la periferia de las urbes comienza a experimentar constantes cambios y, al mismo tiempo, entremezclándose con la ciudad. De ese modo la ciudad deja de ser compacta y de estar claramente diferenciada del suelo y ámbito rural,

abriendo camino a denominaciones tales como ciudades difusas, de baja densidad y con límites poco definidos (Dematteis, 1997).

Nuevas dinámicas dan comienzo a transformaciones territoriales, tales como el avance de lo urbano sobre el suelo rural y las nuevas relaciones socio-territoriales, como consecuencias de la expansión mencionada. Éstas son algunas de sus expresiones de interés para la presente tesis.

En este sentido, es posible destacar cómo esas dinámicas operan en las ciudades de menor escala, denominadas conceptualmente ciudades intermedias. Tal concepto evoluciona desde miradas más cuantitativas en su definición: a finales de los 1980 eran identificadas a partir de su tamaño y su densidad poblacional, o por su extensión en superficie, considerándose como un elemento aislado dentro del territorio. Desde entonces su definición experimenta, como menciona Maturana (2015), una coexistencia de diversos enfoques y, al no estar definidas con parámetros cuantitativos ni cualitativos claros, su localización le confiere características particulares, motivo que, según dicho autor, actualmente le añade complejidad en su definición. Sin desconocer sus características cuantitativas surge, a partir de los años 1990, un cambio en la manera de analizar las ciudades intermedias haciendo foco en el rol de intermediación como tal. Es así como Taulelle (2015) hace referencia a las dinámicas y relaciones que éstas producen a nivel territorial. Diversos autores como Bolay, & Rabinovich, (2004) y Salazar, Irarrázaval, & Fonck, (2017) exponen una definición más amplia, y hasta holística, sobre cómo debieran entenderse las ciudades intermedias. Plantean la necesidad de tener en cuenta sus características socio culturales, relaciones comerciales locales y la relación con el entorno natural que tienen sus habitantes. Concluyen en definir las como una porción de territorio interconectado en donde se intermedian bienes y servicios, entre otros (Salazar, Irarrázaval, & Fonck, (2017)). De este modo, funcionan como un articulador de las ciudades capitales (de gran superficie y población), componiendo una red urbana (Carrión, 2013) en la cual las ciudades intermedias poseen un mayor vínculo con su territorio, tanto a nivel social como cultural (Bellet y Llop, 2004).

Las ciudades intermedias latinoamericanas se encuentran en un constante y dinámico crecimiento urbano y poblacional, demandando suelo para nuevos desarrollos inmobiliarios. Por lo tanto, su expansión en términos físicos ejerce presión sobre las áreas periurbanas, las cuales antiguamente expresaban de manera más clara la distinción campo-ciudad, y sufren un cambio conceptual en la manera de ser interpretadas. Pasan del modelo de anillos (campo-ciudad) a estar caracterizadas por transformarse en áreas fragmentadas y heterogéneas en el territorio (Brasky, 2015).

Este fenómeno de cambios socio-territoriales, con nuevas dinámicas económicas entre lo urbano y lo rural entre otras, provee de nuevos conflictos territoriales tales como las tensiones entre los nuevos barrios próximos a antiguos cultivos, situación de interés en el caso de estudio propuesto en la presente

tesis. Estos espacios heterogéneos y complejos están poco estudiados desde la planificación y la gobernanza. López-Goyburu *et al.* (2018) hace mención que en muchos casos resultan territorios híbridos carentes de visión y desarrollo equitativo. En efecto, la ausencia de planificación territorial, lo que promueve situaciones que se traducen en numerosas incompatibilidades, que se van exponiendo en el desarrollo del presente estudio, tales como el crecimiento residencial espontáneo de baja densidad, lo que demanda la extensión de los servicios básicos, agua y luz principalmente. De esta manera se entrevén diversos problemas al momento de regular el uso del suelo, tanto para actividades económicas como habitacionales, como para la gestión y administración de servicios básicos necesarios para una comunidad, así como el manejo de residuos sólidos domiciliarios y la movilidad poblacional que se encuentra afectada por la baja o nula conectividad de transporte público, por nombrar algunas fricciones (Cardoso *et al.* 2012).

Por otro lado, las comunidades vinculadas directamente con actividades rurales tales como cultivos varios, cría de animales principalmente, localizadas históricamente en la periferia de ciudades, comienzan a ver sus costumbres y tradiciones amenazadas por el avance urbano, fenómeno que se pudo constatar en la presente investigación: el Departamento Sanagasta. La pérdida de suelo rural deriva en negativas implicancias socio-productivas, es decir, son las que alteran la dinámica local debido a que un gran número de campesinos basan parte de sus ingresos económicos en la producción de sus campos, presentándose nuevos conflictos en relación con el uso y apropiación del territorio. Asimismo, se alteran los aspectos culturales y la organización social como el trabajo comunitario. Por otra parte, las implicancias en la ecología y el medio ambiente se relacionan con la pérdida de vegetación nativa y alteración en la fauna, debido a que en numerosas ocasiones existe una relocalización de cultivos o actividades ganaderas a causa del crecimiento urbano sobre suelos productivos, generando un desequilibrio en los territorios (Collantes, 2002).

Finalmente, este breve análisis permite aproximarse a comprender cómo el avance urbano trae aparejado consecuencias sobre aquellas áreas periurbanas de las ciudades intermedias, alterando no solo el uso de los suelos, sino la vida social y cultural como el rol de los municipios en el territorio, como llevan adelante la gestión, la regulación y las relaciones institucionales, entre otros aspectos.

## **CAPÍTULO I**

### **DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO**

## **1.1 Departamento Sanagasta, La Rioja, Argentina**

La relevancia e interés por tomar a Villa Sanagasta como caso de estudio se fundamenta, principalmente, en que el caso de estudio evidencia indicios que sugieren investigar: su constante crecimiento urbano, las mejoras en las principales vías de acceso, la proximidad a la capital provincial y su población productiva son algunos de los fenómenos que modifican las dinámicas territoriales de la zona.

La República Argentina está organizada en 24 provincias (jurisdicciones autónomas) agrupadas en 6 Regiones que según el INDEC son: Buenos Aires, CABA, Centro, Cuyo, Norte Grande y Patagonia, agrupamientos que sugieren un grado de homogeneidad en su nivel de progreso, facilitando las vías del desarrollo social y económico de manera equilibrada del país. La población total del país es de 40.117.096 millones según último censo<sup>1</sup>, la Región Norte Grande representa aproximadamente el 20% del total de la población, posicionándose entre las menos pobladas del país. A pesar de que Argentina es un país Federal, aún posee marcados desequilibrios territoriales. La provincia de Buenos Aires, capital del país, genera dinámicas centralistas, concediéndole gradualidad periférica al resto de las provincias, principalmente las ubicadas al noroeste, norte y centro que se caracterizan por su bajo desarrollo económico y social, como una marcada dependencia del Estado (Cao *et al.*, 2006). De ello derivan ciertas problemáticas relacionadas a la planificación territorial, desarrollo tecnológico y educativo entre otros. De la misma manera no colaboran en la vinculación de las localidades ubicadas al interior de las provincias, agudizando la falta de integración regional, Niembro (2015).

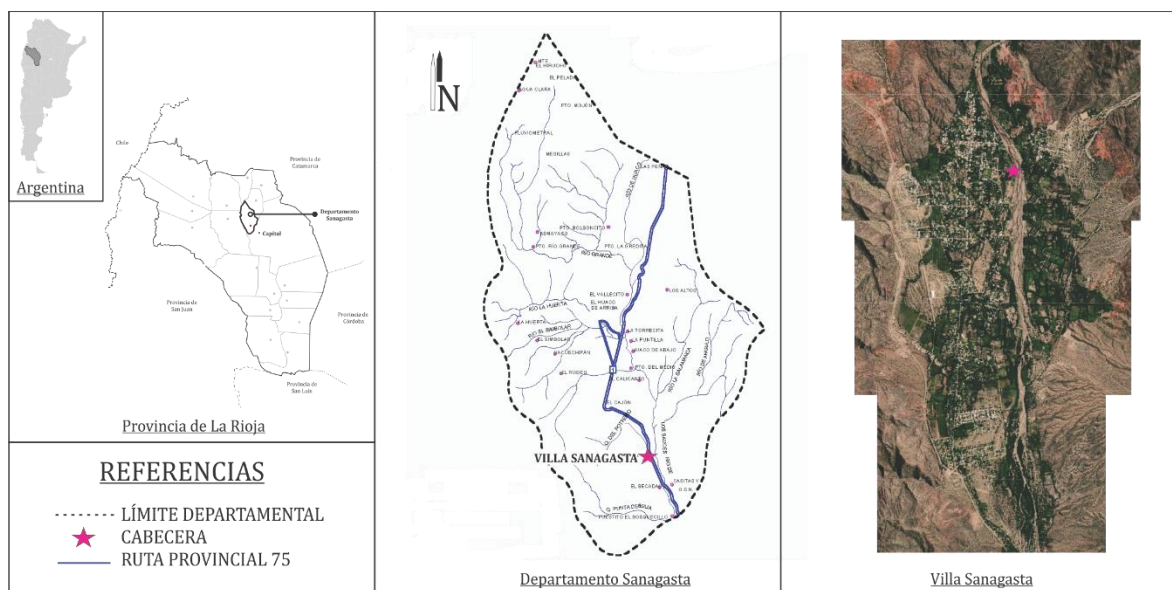
Dentro de ese grupo de provincias, parcialmente omitidas de la planificación, se ubica la provincia de La Rioja con un total de 333.646 habitantes según último censo año 2010. Organizada jurídicamente en 18 Departamentos (Municipios), los cuales son independientes entre sí en la mayoría de sus funciones legislativas, jurídicas y judiciales, pero con un grado de subordinación a la capital provincial. El Departamento Capital alberga alrededor de la mitad de la población total, dato relevante que arroja incógnitas relacionadas con las políticas públicas que podrían estar o no elaboradas en función del desarrollo equilibrado de la provincia y la región. En ese sentido, se analiza y toma como caso de estudio el Departamento Sanagasta, enclavado en un valle a 1000 msnm. y a 30 km de la capital provincial convirtiéndose en la localidad poblada más cercana, con una población total de 2.345 habitantes según el último censo nacional 2010. Al mismo tiempo, la diferencia entre Capital y Sanagasta, áreas urbanas de diferentes escalas y muy próximas en tiempo y distancia, genera dependencias funcionales, administrativas

---

<sup>1</sup> Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

y económicas que derivan en tensiones territoriales procedentes del crecimiento de las zonas urbanas, las que, avanzando sobre el periurbano, estarían produciendo incompatibilidades en el uso del suelo en Villa Sanagasta.

**Figura 1: Localización del Departamento Sanagasta**



**Fuente:** elaboración propia. \* Mapa del Departamento Sanagasta, elaborado a partir de datos recuperados de la Dirección General de Estadística y Sistemas de Información. <https://estadistica.larioja.gov.ar>

La población del Departamento Sanagasta, se concentra el 85% en la cabecera departamental, la denominada Villa Sanagasta. Con una superficie de 1.711 km<sup>2</sup> y una densidad poblacional de 1,4 hab/km<sup>2</sup> (Censo 2010) es uno de los Departamentos menos habitados y representa el 0,7% del total provincial, probablemente por sus condiciones geográficas, que se describirán en los siguientes apartados: montañas, lomadas, depresión de Huaco (poblado habitado del Departamento) y la depresión de Villa Sanagasta. Estas características físicas son distintivas y determinan su rol en el territorio (CFI, 2018).

En cuanto a su estructura económica, el Departamento, según datos provinciales<sup>2</sup>, posee una tasa de ocupación laboral que ronda el 85% de su población y principalmente el empleo está relacionado a la dependencia con el Estado provincial y con el gobierno local. El desarrollo económico, por parte de privados, está relacionado con actividades en comercio local, transporte y servicios básicos (cuidado personal, alimentación, educación, entre otros). Además, existe la actividad relacionada con la producción silvoagropecuaria, práctica tradicional desplazada por el avance urbano según datos censales (2001-2010),

<sup>2</sup> <https://estadistica.larioja.gov.ar/index.php>



donde la población rural presenta un decrecimiento del 23%, pudiendo ser otro factor la elevada dependencia estatal (el empleado o funcionario público es mayoritario en la Villa). A pesar de ello, existen planes por parte del gobierno local con el objetivo de volver a potenciar la actividad silvoagropecuaria: entrega de equipamiento de trabajo (maquinaria e indumentaria), sanidad animal (vacunación) y provisión de semillas para siembra son algunos de ellos. Estos programas tienen como objetivo incentivar a la población para que vuelva a practicar la siembra. Si bien esta medida persigue la idea de reactivación rural, no queda claro, por parte del municipio, cuáles son los objetivos de desarrollo territorial, o si responden o están articulados con algún instrumento de planificación.

Producto del avance de las actividades urbanas en la Villa, su área periurbana ha disminuido su actividad agrícola. Esto se refleja en los siguientes datos: en el 2008 un 58% del territorio departamental estaba destinado a actividades productivas (Censo Nacional Agropecuario 2008) y en el 2014 esta actividad disminuyó a un 28%, según datos provinciales (Dirección General de Estadística y Sistemas de Información). Tal situación se asocia al desarrollo incipiente de la actividad turística y al crecimiento de las segundas residencias y casas de veraneo (CFI, 2018). De esta manera, es posible suponer que el avance urbano y la subdivisión del suelo rural han restado suelo agrícola y productivo en forma constante, producto de la ausencia de planificación o de la ejecución de políticas públicas existentes en los diferentes niveles del Estado. Asimismo, las ventas de terrenos para segunda residencia han contribuido a este proceso, debilitando las tradiciones familiares asociadas a las labores en el campo y que, históricamente, han caracterizado a las comunidades campesinas, como el intercambio de alimentos, animales y festividades tradicionales locales.

## **1.2 Pregunta de investigación**

¿Qué implicancias tiene la gobernanza territorial en la planificación del periurbano de Villa Sanagasta y en el avance urbano que incide en la pérdida de suelo rural?

## **1.3 Hipótesis**

La pérdida del espacio rural de Villa Sanagasta evidencia la carencia de la gestión municipal en la aplicación de los instrumentos vigentes de planificación territorial, promoviendo que el avance urbano se desarrolle de manera irregular, siendo necesaria la aplicación de instrumentos de participación e integración (gobierno local-comunidad local) en los procesos del crecimiento local.

## **1.4 Objetivo general**

Comprender en qué medida el avance urbano y el abandono de la actividad productiva comprendidos en el periodo 1990, 2001 y 2019, inciden en la pérdida de suelo rural y qué implicancias tiene la gobernanza territorial en la planificación territorial del periurbano de Villa Sanagasta.

## **1.5 Objetivos específicos**

1. Caracterizar y analizar las transformaciones territoriales de las zonas de crecimiento urbano-rural de Villa Sanagasta.
2. Describir el alcance de los instrumentos de planificación territorial del Municipio del Departamento Sanagasta en las distintas escalas territoriales con énfasis en Villa Sanagasta.
3. Caracterizar la vinculación de la gobernanza y la gestión de la planificación territorial en las zonas periurbanas de Villa Sanagasta
4. Comprender cómo las formas de gobernanza en el Departamento Sanagasta afectan la implementación de instrumentos de planificación territorial, su capacidad de conducir el desarrollo urbano y territorial y, consecuentemente, la pérdida de suelo rural.
5. Analizar los procesos técnico-administrativos de la planificación territorial en relación con el avance urbano en el suelo rural del municipio del Departamento Sanagasta.

## **1.6 Metodología**

La presente tesis es de carácter deductivo-inductivo. Su diseño metodológico consiste en una combinación de métodos exploratorios con estudio de caso a escala local y descriptiva, a partir de un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo) para su estudio, apuntando a un análisis completo de datos numéricos, simbólicos, sociales entre otros (Creswell, 2003), con la finalidad de lograr un mayor entendimiento de lo que se está estudiando, conjugando lo cualitativo con lo cuantitativo en una discusión conjunta (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008).

Se entrevistó a cinco actores en total. Primero a tres actores claves relacionados a funciones en el Servicio Público (Municipio de Villa Sanagasta), segundo a dos actores de la sociedad civil (pobladores locales) y tercero a un actor de la sociedad civil de la capital provincial (productor en Villa Sanagasta). Los criterios de selección para los entrevistados se basaron principalmente en los actores locales y provinciales relacionados con las transformaciones y pérdida de zonas rurales por múltiples factores socio-territoriales.

Las técnicas de recolección de datos consistieron en: entrevistas semiestructuradas (no probabilísticas e intencional), muestreo no probabilístico intencional, definido por Sampieri, Collado y Lucio (2010, p. 176) como “la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de las causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra”, relevamiento de datos normativos, georeferenciamiento, mapeo del avance y conflictos identificados, así mismo, censos y datos generados por organismos oficiales. Del mismo modo se consideró necesario el análisis de políticas públicas nacionales, orientadas a los rural urbano, las que se concentran en el capítulo 3.

Los análisis se basaron en relatos de funcionarios públicos, actores locales, noticias periodísticas y documentos oficiales, estos últimos de difícil acceso debido a que la mayoría de la información no se encuentra digitalizada y disponible en la web. En la Tabla 1 se explican las etapas, técnicas y fuentes para la recolección de datos. Los puntos 1, 2 y 3 abordan aspectos que se relacionan a las transformaciones territoriales del caso de estudio, en tanto los puntos 4 y 5 apuntan al análisis de las relaciones institucionales y como se relacionan con la sociedad civil.

Para la elaboración de los mapas los intervalos seleccionados están elaborados sobre la base de datos oficiales disponibles, complementados con los relatos de los entrevistados claves. Es importante aclarar que no se representa la totalidad de los datos, por estar discriminados y acotados al tema de estudio. El impedimento para acceder al terreno está dado por el contexto sanitario mundial<sup>3</sup>. Razón por la cual, no fue posible indagar en profundidad en los conflictos sociales, entre productores locales y productores de

---

<sup>3</sup> La OMS declara Pandemia al COVID-19 el 11 de marzo de 2020 <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

la capital provincial o profundizar sobre problemáticas locales, relacionadas al uso del suelo y la gestión del municipio.

Entrevistados claves:

- Entrevistado N°1: Ex asesor directo de obras públicas del Municipio de Sanagasta (años 2015 – 2019).
- Entrevistado N°2: Ex Secretario de Tierras del Municipio de Sanagasta, actualmente desempeña otras funciones municipales.
- Entrevistado N°3: Productor (capitalino)
- Entrevistado N°4: Guía turístico de Sanagasta.
- Entrevistado N°5: Directora de centro educativo de Villa Sanagasta.

En la Tabla 1 se explican las etapas, técnicas y fuentes para la recolección de datos. Los puntos 1, 2 y 3 abordan aspectos que se relacionan a las transformaciones territoriales del caso de estudio, en tanto los puntos 4 y 5 apuntan tanto al análisis de las relaciones institucionales y como se relacionan con la sociedad civil.

**Tabla 1: Aproximación Metodológica**

|          |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b> | <b>Caracterización y análisis de las transformaciones territoriales de las zonas de crecimiento urbano-rural de Villa Sanagasta.</b>                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|          | <b>TÉCNICA</b>                                                                                                                                                                                                 | <b>FUENTE</b>                                                                                                                                                                                                                                                          |
|          | 1_Análisis de fuentes secundarias y oficiales<br>2_Elaboración de resumen de conflicto socio-territoriales.                                                                                                    | 1_Conversación dirigida con:<br>Funcionarios de la municipalidad:<br>- Ex asesor de Obras Públicas (Online)<br>Utilización de herramientas digitales:<br>a-Google Earth: análisis del avance urbano<br>b-SIG's: espacializar datos censales y obras viales.<br>_Otros. |
| <b>2</b> | <b>Describir el alcance de los instrumentos de planificación territorial del Municipio del Departamento Sanagasta en las distintas escalas territoriales, con énfasis en Villa Sanagasta.</b>                  |                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|          | 1_Revisión de proyectos viales del gobierno nacional, provincial y local<br>2_Elaboración de mapa de conectividad vial interdepartamental<br>3_Entrevista informal y semiestructurada<br>4_Análisis de prensa. | 3_Conversación dirigida con:<br>a- Funcionarios de la municipalidad:<br>- Ex Secretario de Tierras<br>b- Productor local (Online)<br>c- Comunicación telefónica con entrevistado municipal.                                                                            |
| <b>3</b> | <b>Caracterizar la vinculación de la gobernanza y la gestión de la planificación territorial en las zonas periurbanas de Villa Sanagasta</b>                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1_Entrevista Semiestructurada<br>2_Análisis de fuentes secundarias y oficiales<br>3_Elaboración de resumen de conflicto socio-territoriales.           | 1_Conversación dirigida con:<br>a- Funcionarios de la municipalidad:<br>- Ex Secretario de Tierras y Ex asesor de Obras (Online)<br>b-Productores locales (Online)<br>2_ Análisis del PET y PID y VLR, Analizar programas del INTA.<br>3_ Se analizó la relación con los otros niveles del Estado, Provincial y Nacional                                                                                                                  |
| 4 y 5                                                                                                                                                  | <b>4: Comprender cómo las formas de gobernanza en el Departamento Sanagasta afectan la implementación de instrumentos de planificación territorial, su capacidad de conducir el desarrollo urbano y territorial y, consecuentemente, la pérdida de suelo rural</b><br><b>5: Analizar los procesos técnico-administrativos de la planificación territorial en relación con el avance urbano en el suelo rural del municipio Sanagasta.</b> |
| 1_En base a análisis e interrelación de datos de los resultados de los Objetivos N°1; 2 y 3<br>2_Fuentes Secundarias<br>3_Entrevista semiestructurada: | 3_Funcionarios de la municipalidad y pobladores locales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

**Fuente: elaboración propia.**

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO TEÓRICO: DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ÁREAS PERIURBANAS**

## **2.1 El avance urbano y las transformaciones territoriales**

Los procesos de urbanización y el crecimiento que experimentan las ciudades no son fenómenos desconocidos, sino unos de los más representativos del siglo XX, donde la era de la globalización produjo efectos entorno a las ciudades y sus sistemas urbanos e interurbanos, incorporando nuevas dinámicas al territorio (Ávila Sánchez, 2009), trayendo consecuencias territoriales a los espacios rurales y sus dinámicas campesinas, eso traduciéndose en profundas transformaciones de usos, mayormente discontinuos del suelo urbano-rural. En esa misma línea Salet & Savini (2015) señalan la combinación de funciones sobre el territorio cada vez más compleja, aludiendo que la condición de institucionalidad y la gobernanza de lo urbano-regional aún no tiene la maduración necesaria para resolver conflictos derivados del avance de las ciudades sobre el suelo rural. En otras palabras, las decisiones políticas superan el desafío que implica dar respuesta a los conflictos suscitados en el periurbano.

Es posible considerar que las economías de mercado han impulsado en ciertas ciudades de América Latina (tales como, San Pablo, Buenos Aires, Santiago de Chile) las transformaciones del periurbano. Sobre esto comenta De Mattos (2002) que en las últimas décadas estas ciudades, como otras tantas, han estado mayormente regidas por la acumulación de capital económico y social en las que la globalización ejerció presión sobre las regulaciones y normativas del territorio, alterando su organización y funcionamiento. El mismo autor hace referencia a las transformaciones físicas como sociales que experimenta el periurbano, asociadas a los procesos de globalización, tales como las aglomeraciones urbanas y zonas industrializadas.

Diversos autores como Mansilla, P. (2013) Seguel, C.C. (2015), Salazar Burrows y colaboradores (2014) analizan las dinámicas en las periferias de las grandes y medianas ciudades que han expresado sus transformaciones en su uso de suelo y presentan combinaciones, tales como: habitacional-industrial, agrícola-habitacional de diversas maneras y en numerosas ocasiones en simultáneo surgiendo territorios (en el periurbano) netamente habitacionales de carácter social, esto es, intervenciones estatales para segmentos de bajo ingresos y formatos de barrios cerrados, enfocados a segmentos de altos y medianos ingresos. En cambio, desde la segunda mitad del siglo XX, las ciudades pequeñas han experimentado cambios en su urbanización, debido al avance de infraestructuras y comunicaciones, colocándolas como dinamizadores socioeconómicos, mayormente entre las ciudades y las áreas naturales (Capel, 2009). El mismo autor concluye que, por parte de los gobiernos municipales, debe haber una clara visión en los procesos de administración y gobernanza.

## **2.2 Rol de los gobiernos locales en los procesos de ordenamiento territorial**

La definición de territorio es abordada, a partir de la segunda mitad del siglo XX, por distintas disciplinas y campos del conocimiento (política, geografía, historia, turismo entre otras), derivando en un término polisémico y de múltiples aplicaciones. En ese sentido, se entenderá como aquel campo de operación donde se reflejan las dinámicas y singularidades de cada territorio tales como los sociales, económicos, culturales, geográficas, políticos, entre otras. Por lo tanto, los procesos y cambios también se han ido reflejando en diferentes disciplinas que participan en el análisis y desarrollo del territorio (Capel, 2017), con injerencia en las ciencias sociales como en las ciencias duras. Capel (2017) señala que existe una crisis del término territorio, es decir, plantea hasta qué punto es representativo de las actividades socioculturales que en él se desarrollan. En esa misma línea el autor menciona la mirada antropológica de la definición de territorio, desde la construcción social del mismo. Finalmente, concluye que la mirada multidisciplinar es un potente aporte al ordenamiento territorial, porque responde o intenta responder de manera adecuada a los diferentes modos de habitar, preservando el equilibrio socio-territorial. Asimismo, García (2003) resume que las ciencias y técnicas que tienen relación con el territorio (ecología, geografía, sociología, entre otras) deben responder a las dinámicas propias de los territorios con cierta flexibilidad.

Los contenidos mencionados son los mecanismos posibles de estar presentes en los procesos del ordenamiento territorial, para ello y como lo expone Nogueira (2010), quien plantea la idea de pensar en la planificación estratégica como práctica a incorporar más fehacientemente al sector público. Asimismo, el autor destaca la coherencia y coordinación que deben tener los organismos públicos en el diseño de los instrumentos de gestión y planificación, además menciona que ambos sectores deben ser complementarios, tales como los procesos de gestión. Concluye que la efectividad en la planificación estratégica radica en la disponibilidad de información y transparencia y, sobre todo, que la planificación brinde legitimidad social y sostenibilidad en el tiempo. En consecuencia, la planificación y el ordenamiento del territorio supone un conocimiento previo del mismo, es decir que esto permitiría dar respuesta a las necesidades de cada lugar y vislumbrar el futuro desarrollo para estos. Por su parte, Sepúlveda (2008) afirma que las políticas deben diferenciarse en respuesta a las diversas y variadas realidades que el territorio alberga junto con los actores que en ellos habitan, también menciona que debe haber capacitaciones, fomento productivo entre otras, abriendo camino a mercados y al desarrollo de marcos legales e institucionales. El autor hace hincapié en el cooperativismo local, en el sentido de ser corresponsables en la planificación y en la gestión del territorio, concluyendo sobre la importancia en la innovación y actualización del aparato público, la descentralización de este, sin perder el rol como articulador principal en el desarrollo del territorio. El autor resalta la necesidad de contar con la



flexibilidad y adaptación de los instrumentos y las políticas en busca de respuestas que sean acordes a cada realidad socio territorial.

De esta manera, Cravacuore, Ilari, y Villar (2004) refuerzan la importancia del municipio como hacedor de lo local y la importancia que tiene su revalorización. Destacan que el aporte cualitativo en la asistencia social y atención a grupos vulnerables suman una realidad que debe ser abordada, expresando que aparecen nuevos desafíos municipales: “(...) el cuidado y recuperación de los recursos naturales, la seguridad ciudadana y la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo económico (...)” (Cravacuore, Ilari, y Villar, 2004 p. 13).

Rocca y colaboradores (2014) mencionan que la planificación del periurbano, interés de la presente tesis, aún es una temática incipiente, destacando que describir instrumentos o procesos de las políticas públicas y de la gestión en el periurbano, como interfase entre lo urbano y rural, puede ser una tarea compleja al momento de asociar ciertas políticas como las ambientales urbanísticas y las económicas. En este sentido, Mussetta y colaboradores (2019) comentan que las aproximaciones a la planificación de estas áreas periurbanas provienen generalmente de la incorporación en la agenda de los gobiernos, de políticas públicas sobre ordenamiento territorial con un enfoque integrador.

### **2.3 Gobernanza territorial en relación con la planificación territorial**

El concepto de gobernanza surge como un instrumento ecualizador de los conflictos entre la sociedad civil y los gobiernos en materia de gestión pública y participación ciudadana. Para Dasí (2008) la utilización de la gobernanza es cada vez más frecuente por los gobiernos y sus distintos niveles, como a escala municipal, ya que aún persisten algunas confusiones en cuanto a su aplicabilidad y manejo. Natera Peral (2004, p. 21) señala que la gobernanza “se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales realizan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”, lo que posiciona, a los municipios como el nexo directo con la población, dicho de otra manera serían los conocedores de los conflictos que en su territorio suceden, por lo tanto, es necesario entender la gobernanza como herramienta para trabajar asuntos de gobernabilidad en conjunto con los habitantes de un territorio, que según Valencia (2019) esto responde a los objetivos que busca cumplir el plan de desarrollo de una determinada región o país.

La gobernanza también se basa en comenzar a responsabilizar y a hacer partícipe, en el desarrollo y gestión de la ciudad, a sus ciudadanos. Incorporar su participación traduciéndolas en acciones, como parte complementaria al complejo mecanismo administrativo inherente al manejo del territorio,

generando una creciente preocupación y colaboración por mejorar el bien común, de regulación y control, cambiando el rol de espectador a protagonista en el crecimiento y desarrollo de la región y/o país (Chía *et al.* 2016). Los distintos niveles de gobierno, e injerencias territoriales que estos poseen, operan de diversas maneras en el mismo territorio y refuerza la idea de que la participación ciudadana es relevante para lograr resultados positivos. En otras palabras, hay que entender la gobernanza territorial como un proceso dinámico de coordinación basada en el aprendizaje colectivo y participativo dentro de los territorios entre los distintos actores: Estado, gobiernos, sociedad civil, privado por nombrar algunos, (Chia *et al.*, 2016). Asimismo, Serrano (2011) plantea a la gobernanza territorial como un proceso político orientado al fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes actores, resolviendo sus asuntos con acuerdos formales e informales, procesos que actualmente los gobiernos de América Latina incorporan en sus instrumentos de planificación y en el diseño de las políticas públicas, la participación y asociaciones público privado.

Montero *et al.* (2018) mencionan que el idealismo funcional de la gobernanza y las asociaciones público-privado pueden fallar, derivadas del mayor o menor grado de representatividad democrática o por la incapacidad institucional en la resolución de los objetivos. En esa misma línea Serrano (2011) menciona que lograr efectividad en la implementación de la gobernanza territorial es relevante, si se piensa en la pérdida de recursos de los sectores mencionados (público - privado), puesto que aún persisten modalidades de acción sectorial que entorpecen la resolución integrada de los conflictos territoriales. Razones por la cual algunos autores como Longo, F. (2010) y Rhodes, R. A. W. (2005) sugieren que la superposición y falta de coherencia entre las distintas iniciativas políticas y privadas, como la simultaneidad de acciones de las administraciones públicas, inciden de diferentes maneras en el desarrollo del territorio y se las califica como un complejo entramado de relaciones.

A principios de los años 2000 surge, desde el Comité de las Regiones de la Unión Europea<sup>4</sup>, la utilización del término Gobernanza Multinivel, suponiendo acciones coordinadas entre los gobiernos regionales y locales, con planes de acción, políticas públicas y participación de diferentes actores que representan las distintas regiones, en virtud de un desarrollo equilibrado (Comité de Regiones, 2009)<sup>5</sup>. Esto sugiere el liderazgo de las autoridades respectivas, en los procesos de desarrollo y organización añadiendo que la gobernanza territorial contribuye a mejoras en las asociaciones público privada, mayor articulación entre los niveles local y regional, una gestión participativa y políticas abiertas a la ciudadanía, según Serrano (2011). Por su parte, Scharpf (2005) menciona un cierto grado de irrealidad en el discurso europeo sobre

---

<sup>4</sup> Organismo consultivo que representa a los entes regionales y locales de Europa: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es)

<sup>5</sup> <https://cor.europa.eu/es>

las acciones multinivel, aludiendo el desconocimiento en las limitaciones de la capacidad institucional y cuestiones de legitimidad de las acciones.

En Latinoamérica, la implementación de la gobernanza multinivel posee ciertos avances a nivel intermedio considerándose que deberían potenciarse y enfocarse en el nivel local-municipal (Serrano, 2011). Delamaza *et al.* (2015 p.141) reflexionan sobre la viabilidad de estos procesos, apuntando a la necesidad de un “adecuado conocimiento y modificación de los vínculos de los actores involucrados” refiriéndose a todos los actores tanto regionales como locales. A lo que Dasí (2015) afirma que las políticas públicas deben adaptarse a la realidad territorial de cada caso, lo que obliga a una articulación multiescalar en la toma de decisiones para que contengan coherencia las acciones impulsadas.

## **2.4 Gobernanza del periurbano en las ciudades intermedias**

En la primera década del siglo XXI en Latinoamérica surgen y se implementan con mayor fuerza las políticas de desarrollo territorial, enfocadas más allá de la mera producción agrícola. El territorio rural es analizado como un espacio complejo, en donde hay que tener en cuenta que las dinámicas familiares y productivas propias a las actividades rurales son un entramado de relaciones comerciales, personales y ambientales entre los diversos actores (Valencia *et al.*, 2018). Por su parte Berdegue *et al.* (2011 p.20) mencionan que las dinámicas territoriales están impulsadas por cinco factores tales como: la estructura agraria y el capital natural, mercados y estructuras productivas, ciudades ligadas a los territorios e inversión pública; madurados en intervalos prolongados de tiempo. Por lo tanto, queda atrás la tradicional concepción sobre la dinámica rural, lo que abre paso a la nueva ruralidad que, como la define De Grammont (2004) es una nueva relación campo-ciudad en donde los límites entre estos ámbitos de la sociedad (rural-urbano) se desdibujan, es decir las interconexiones se multiplican, se confunden y se complejizan y, al igual que el concepto de territorio, la expresión nueva ruralidad está cargada de polisemia. López-Goyburu & García-Montero (2018) describen los nuevos límites entre lo urbano y rural, concibiéndolos como parte de una red interconectada, así el espacio rural inmediato al espacio urbano se ve invadido por nuevas actividades transformándolo en un espacio heterogéneo y difuso. Los autores concluyen que estos nuevos espacios entre lo urbano y rural son promotores de nuevas relaciones y conflictos: sociales, económicas y ambientales entre otras, donde los gobiernos locales generalmente no logran dar respuesta.

Finalmente, lo expuesto pone de manifiesto la importancia de la gobernanza en zonas periurbanas, resaltando necesario que el reconocimiento y el enfoque de las políticas deben contener participación de actores locales. Entonces, las relaciones sociales que configuran los territorios rurales deben estar representadas de manera equitativa y en equilibrio vinculado a la utilización racional de los recursos

naturales, siendo estos componentes parte de la nueva generación de políticas públicas (Valencia, 2019). Para Yacamán *et al.* (2014) en el avance urbano sobre la actividad agrícola localizada en las ciudades intermedias, la gobernanza actúa como un medio para la resolución de conflictos surgidos en el periurbano de dichas ciudades implicando desafíos multinivel y participativos.

### **CAPÍTULO 3**

#### **ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL-URBANO EN ARGENTINA**

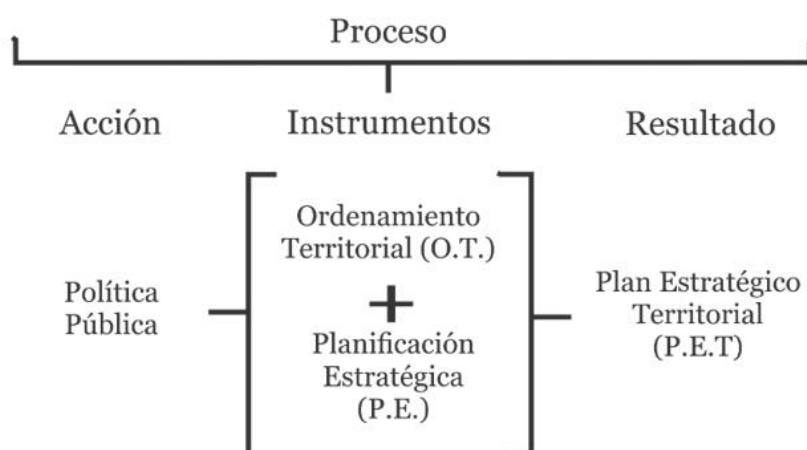
### **3.1 Contextualización de la planificación territorial de Argentina**

Ante la complejidad del tema a investigar en la presente investigación, es preciso remarcar que se considera a la planificación desde una perspectiva territorial, reconociendo el papel fundamental del territorio para el desarrollo de la diversidad de actividades que en éste se llevan a cabo.

El ordenamiento del territorio es definido por el gobierno nacional argentino (en el marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Argentina -PNDT- 2003-2015) como estrategia para la materialización de la visión a largo plazo con el objetivo de guiar las acciones con miras a un crecimiento equilibrado e integrado sobre el territorio. Por consiguiente, el ordenamiento territorial es considerado un instrumento de política pública que busca orientar las acciones políticas, económicas y sociales, sobre el suelo, de los actores privados y públicos. Asimismo, el gobierno nacional entiende por planificación estratégica a la aplicación del ordenamiento territorial en concordancia con lineamientos que apuntan al desarrollo sustentable, orientados a resolver las necesidades según cada región y, con visión de futuro<sup>6</sup>.

La Figura 2 sintetiza el proceso de conformación de la política nacional de ordenamiento en Argentina, en donde el proceso de elaboración del Plan Estratégico Territorial es la acción por parte del Estado Nacional, que mediante políticas públicas (orientadas al desarrollo territorial) ponen en marcha la combinación de instrumentos, con el propósito de tener estrategias enfocadas a las diferentes regiones del país.

**Figura 2: Esquema síntesis del proceso de la formación del Plan Estratégico Territorial**



**Fuente: elaboración propia**

<sup>6</sup> ([https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/glosario\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/glosario_0.pdf))

Un aspecto que impacta en la operativización de las definiciones mencionadas refiere al acompañamiento de políticas públicas orientadas a impulsar y articular las acciones para el desarrollo sobre el territorio. En ese sentido y como lo afirma Sepúlveda (2008):

Diversas realidades territoriales y de desarrollo de los actores sociales demandan planteamientos e intervenciones públicas igualmente diferenciadas. Cada caso requiere una combinación de políticas básicas de carácter asistencial, de acceso y redistribución de activos y de formación de capacidades, con políticas universales de fomento productivo, desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales (p. 23).

En relación con el problema planteado en la presente tesis, y así lo afirma De Mattos (1987), los procesos de la planificación deben asegurar cierto éxito en la aplicabilidad de las políticas públicas y para ello estos procesos deben abarcar nociones como: políticas de alcance posible, gobernabilidad entendida como la capacidad para gobernar de los gobiernos locales, sumado a que los distintos niveles del Estado deben estar alienados y coordinados entre sí.

### **3.2 Contexto normativo del territorio rural de Argentina**

Las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural en Argentina tienen como antecedentes iniciales el proyecto de Ley Agraria, impulsada en el año 1973 por la entonces Secretaría de Agricultura de la Nación. Sin embargo, esta iniciativa de ley no prosperó, tal vez asociado a la coyuntura política en la que el país se encontraba y que era de extrema delicadeza democrática, resultando el golpe militar del año 1976, situación que obstaculizó numerosos proyectos e intentos orientados a lograr un desarrollo rural en Argentina (Manzanal, 2000).

A partir de 1983, con el fin de la dictadura cívico-militar y con el retorno a la democracia, se retoman las iniciativas frenadas en el periodo 1976-1983 y se refuerzan políticas públicas orientadas al crecimiento y desarrollo del territorio nacional (Manzanal, 2009), adoptando medidas orientadas a promover la producción agrícola-ganadera. Sin embargo, éstas tendían a comercializar sus productos a media escala. Por ejemplo, con los países de la región (mercados locales) y a gran escala con diferentes países y continentes (mercados internacionales). Con este tipo de iniciativas los gobiernos nacionales posteriores al de facto, buscaron estabilizar la inflación y los niveles de endeudamiento con que recibieron el país.

Las decisiones del gobierno nacional a finales de la década del 1980 se basaban en promover la producción y la exportación de alimentos a un mercado internacional. Tal situación benefició principalmente a

grandes y medianos productores, no obstante, acrecentó la desventaja para aquellos pequeños productores locales, alejados de los canales de comercialización que se nucleaban principalmente en el puerto de Buenos Aires (Montserrat, 2008).

La desventaja competitiva mencionada motivó a que en el año 2004 el gobierno nacional mediante la Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública (SPT y COP) inicie el Plan Estratégico Territorial (PET) pensado a escala nacional con el incentivo de visión a futuro para lograr una Argentina integrada con bases sólidas en infraestructura y equipamiento. El Estado Nacional asume el liderazgo en la elaboración del plan con la colaboración consensuada de las provincias, buscando robustecer el conocimiento del territorio estableciendo instrumentos de gestión y estratégicos que se adecúen según cada realidad provincial y regional.

El PET, concebido bajo una mirada integradora del territorio, se constituye como la guía para canalizar las inversiones públicas y privadas priorizando un desarrollo vinculado y participativo en todas las regiones del país. Ese mismo año (2004) se elabora el documento Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio, 2003), en la cual se perfilan los lineamientos y objetivos del Plan Estratégico Territorial Argentina 2016. En relación con el desarrollo rural, esta guía esboza generalidades, reconoce las carencias del territorio en materia de infraestructuras (de las diferentes regiones del país), y aboga por el mejoramiento de estas, y sin referirse específicamente al sector silvoagropecuario, menciona la necesidad de potenciarlo reforzando sus debilidades. Para el caso particular de la provincia de La Rioja (Argentina), la planificación rural está parcialmente contenida dentro del PET con lineamientos generales sobre mejoramiento de infraestructuras (cloacas, agua potable entre otras), capacitaciones y acciones principalmente enfocadas a nivel regional. En este sentido, La Rioja se enmarca en el llamado Plan Belgrano (propuesto dentro del PET), el cual propone potenciar el desarrollo socio-territorial a través de la creación y mejoramiento de centros educativos (todos los niveles), ampliar la oferta habitacional (construcción de viviendas), obras públicas, rutas, autopistas, ferrocarril y la construcción de aeropuertos, entre otras intervenciones. Esto daría respuesta a las necesidades de macro región compuesta por diez provincias del Noroeste y Noreste del país.

En el año 2009 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el cual comienza con la elaboración del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA) con miras al año 2020, convocando a participar a los actores y sectores involucrados tales como, productores, universidades, cooperativas y gobiernos provinciales, entre otros, basándose en un paquete de objetivos estratégicos divididos en: económico-productivo, socio-cultural, ambiental-territorial, finalizando en lo institucional (tal iniciativa no se encuentra operativa al momento de hacer esta tesis). No se concreta, principalmente por conflictos con distintas agrupaciones gremiales, tales como las Confederaciones



Rurales Argentinas (CRA) y la Sociedad Rural Argentina. Los mismos argumentaron que el PEA no tenía la suficiente vinculación con las áreas más retiradas del sistema rural: pequeños productores, sistemas de abastecimiento y distribución local, innovación tecnológica y falta de instancias participativas, entre otras. Esta iniciativa creada a escala nacional evidenció una carente articulación con aquellos productores locales y alejado de la zona portuaria, a pesar de estar mencionados en el PEA, provocando, posiblemente, ciertos desequilibrios en estos territorios (sociales, territoriales, culturales, entre otros).

Sin embargo, la existencia de organismos descentralizados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, creado en 1956) que se enfoca en la elaboración de proyectos de desarrollo rural de las diferentes regiones de Argentina, y que está basado en la participación y cooperación de los actores y sectores de las comunidades intervenidas, privado y público, cubre, por así decirlo, las necesidades locales que en el PET y el PEA no se contemplan. En el año 1964 el INTA inició su participación en la provincia de La Rioja como Agencia de Extensión Rural y desde entonces sus aportes están relacionados a la capacitación de los pequeños y medianos productores: técnicas agropecuarias, nuevas tecnologías y elaboración de programas. Es posible observar una diversidad de acciones impulsadas por el INTA en las zonas rurales, de carácter participativo con las comunidades locales basado en la capacitación técnica del productor local y su vinculación con el medio, apostando al desarrollo de las comunidades con una mirada local<sup>7</sup>.

Como provincia, La Rioja es parte de dos planes de desarrollo y ordenamiento territorial: primero el Plan Integral de Desarrollo 2009-2013 y Visión La Rioja 2025 (en adelante PID y VLR) organizado por objetivos llamados programas. Los objetivos de este Plan se basan en la recuperación de la cultura del trabajo silvoagropecuario, fortalecimiento de infraestructuras y fortalecimiento de las instituciones públicas: educación, salud, seguridad, por nombrar algunas; estos agrupados y distribuidos por regiones (se subdivide la provincia en 6 regiones para tal fin). El caso de estudio abordado en esta Tesis se encuentra en la región número 4, con proyectos tales como: mejoramiento de caminos, fomento a la agricultura y mejoramiento en el acceso al agua. Sin embargo, este plan no prosperó, probablemente por la falta de coordinación entre los actores (municipios) o la insuficiente cooperación entre estos. El segundo, el Plan de Ordenamiento Territorial Valle del Bermejo, que se enfoca en las regiones 1 y 2, en líneas generales apunta al acondicionamiento territorial de escala regional (provincial) no vinculándose al caso de estudio de la presente tesis.

En esa misma línea, se detectó como antecedente de políticas públicas orientadas a la planificación, de escala departamental (Departamento Sanagasta), el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento Sanagasta, La Rioja (Argentina): etapa preparatoria, diagnóstica y prospectiva, iniciativa desarrollada

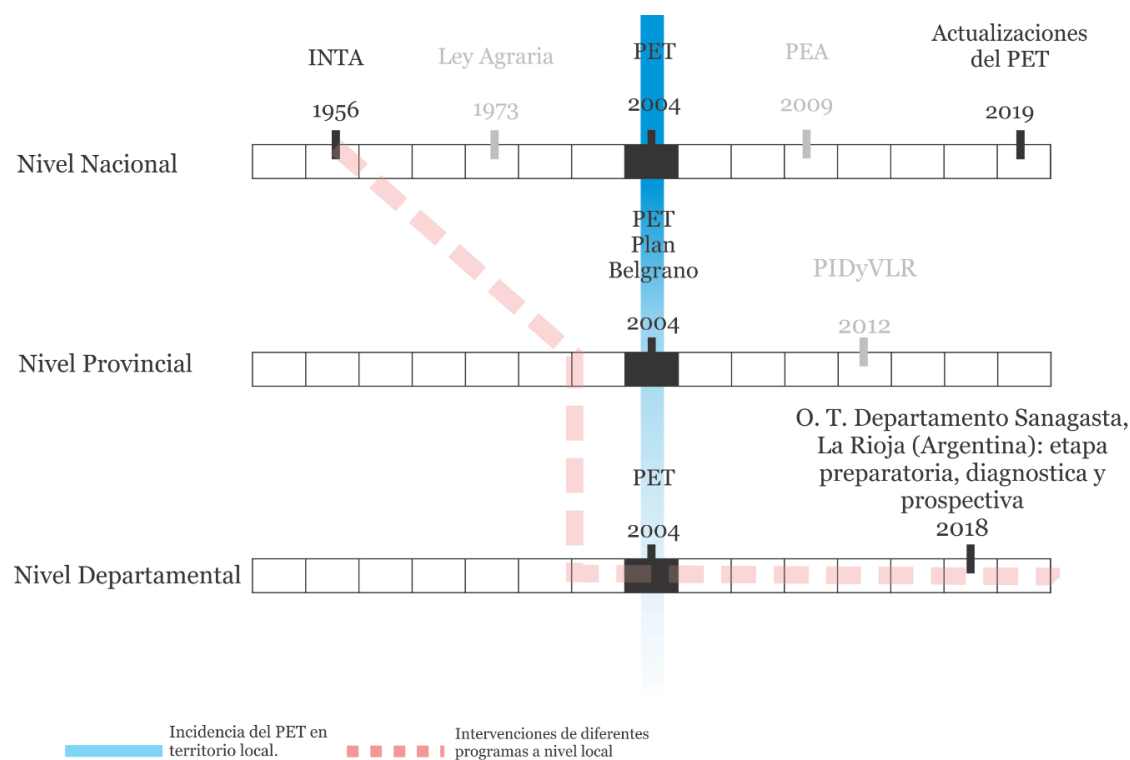
---

<sup>7</sup> <https://inta.gob.ar/>

desde el Municipio (gobierno local) mediante el financiamiento del Concejo Federal de Inversiones (CFI 2018) (gobierno nacional). El plan se basa en el diagnóstico prospectivo del uso del suelo y sus recursos naturales, resultado de diversas problemáticas: crecimiento urbano espontáneo, incompatibilidad de actividades entre lo rural y urbano y falta de instrumentos de regulación. Consecuentemente elabora los lineamientos de acción estratégicos para su resolución.

Como primera aproximación en el análisis de políticas públicas relacionadas con la planificación rural en la presente investigación, se observa escasa articulación entre las iniciativas de los diferentes niveles del Estado, encontrando acciones de carácter sectorial, turismo, transporte, residencia entre otras. La Figura 3 muestra, sintéticamente, como es la incidencia de las políticas públicas en el caso de estudio. Gradualmente (línea vertical azul) el PET incide con menor fuerza a nivel local, sin embargo, el INTA opera de manera activa al mismo nivel de gobierno.

**Figura 3: Cronología de las políticas sustantivas en materia de Planificación Territorial en Argentina**



**Fuente: elaboración propia.**

En la Tabla 2 se exponen las principales iniciativas de planificación territorial, políticas públicas orientadas al desarrollo rural argentino y sus alcances territoriales, comprendidas en un período desde el año 1956 al 2019. Se constata una importante presencia del Estado nacional, pero con bajadas regionales generales con poca injerencia a nivel provincial.

**Tabla 2: Síntesis de las principales iniciativas de planificación territorial, políticas públicas orientadas al desarrollo rural. Periodo 1956-2019**

| ENTIDAD                                                                      | TIPOS DE INSTRUMENTO                                                                          | ALCANCE                           | AÑO  | ENFOQUE                                           | ÁMBITO                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria                                | Planes y Programas                                                                            | Nacional-Regional                 | 1956 | -                                                 | Capacitación y desarrollo de proyectos sectorizados en todo el territorio nacional.<br>Estado: Vigente                                    |
| Secretaría de Agricultura de la Nación                                       | Proyecto de Ley Agraria                                                                       | Nacional                          | 1973 | -                                                 | Regulación de la actividad agropecuaria.<br>Estado: Sin aprobación.                                                                       |
| Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública | Plan Estratégico Territorial                                                                  | Nacional                          | 2004 | -                                                 | Lineamientos generales sobre las iniciativas para el desarrollo nacional y planes de desarrollo para macro regiones.<br>Estado: Vigente   |
| Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca                                 | Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016           | Nacional                          | 2009 | -                                                 | Lineamientos generales sobre las iniciativas para el desarrollo nacional y planes de desarrollo para macro regiones.<br>Estado: Vigente   |
| Gobierno La Rioja, participación de múltiples servicios públicos             | Plan Integral de Desarrollo 2009-2013 y Visión La Rioja 2025                                  | Provincial                        | 2012 | Tecnocrático                                      | Potenciar el desarrollo integral a nivel provincial.<br>Estado: Sin datos                                                                 |
| Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio.           | Guía: Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial | Nacional                          | 2016 | -                                                 | Lineamientos generales sobre las iniciativas para el desarrollo nacional y planes de desarrollo para macro regiones.<br>Estado: Sin datos |
| Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública | Plan Estratégico Territorial                                                                  | Nacional Regional<br>2004<br>2015 |      | Tecnocrático con algo de participación consultiva | Prioriza el mejoramiento de las infraestructuras de una de las macro regiones, compuesta por 10 provincias.<br>Estado: Vigente            |
|                                                                              | Plan Belgrano                                                                                 |                                   |      |                                                   | Estado: Modificado                                                                                                                        |
| Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat                               | Plan Nacional de Suelo Urbano                                                                 | Nacional                          | 2019 |                                                   | Estado: Vigente en proceso de implementación                                                                                              |
| Ministerio de Obras Públicas                                                 | Actual Plan Norte Grande                                                                      | Regional Provincial               | 2020 |                                                   | Estado: Vigente                                                                                                                           |

**Fuente: elaboración propia**

A continuación, se analiza la vinculación de la planificación territorial, la gobernanza y la gestión en espacios rurales a escala municipal en el Departamento Sanagasta de la provincia de La Rioja, Argentina. En la Tabla 3 se individualiza el tipo de instrumento y el ámbito que abarca. Se constata que la vinculación de estas tres acciones está mayormente orientada a la construcción de viviendas, lo que hace evidente la falta de instrumentos de planificación para atender integralmente las problemáticas locales. Al mismo tiempo, se entrevistó la demanda habitacional del Departamento Sanagasta.

**Tabla 3: Principales iniciativas de desarrollo y planificación del Departamento Sanagasta**

| ENTIDAD                                                                                | TIPOS DE INSTRUMENTOS                            | ALCANCE       | AÑO  | ÁMBITO/ACCIÓN                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Municipalidad del Departamento Sanagasta – Dirección de Tierra y Catastro <sup>8</sup> | Programa de reordenamiento Territorial           | Local         | 2017 | Nueva urbanización con equipamiento de alcance zonal.<br>Recursos: Solicitados a Nación                                                                  |
| Municipalidad del Departamento Sanagasta – Dirección de Tierra y Catastro              | Programa de reordenamiento Territorial           | Local - Huaco | 2017 | Proyectan 15 Viviendas Rurales                                                                                                                           |
| Municipalidad del Departamento Sanagasta – Dirección de Tierra y Catastro <sup>9</sup> | Programa de reordenamiento Territorial           | Local         | 2018 | Entrega de tierras fiscales a 11 familias                                                                                                                |
| Administración Provincial de Vivienda y Urbanismo                                      | Programa Provincial de Viviendas -Hogar Riojano- | Local         | 2019 | Entrega de 15 viviendas + anuncio de 20 viviendas más.<br>Total 35<br><br>* Las viviendas se ejecutaron sobre un programa previo de lotes con servicios. |

**Fuente: elaboración propia**

<sup>8</sup> <http://f5larioja.com.ar/noticia.asp?id=15470>

<sup>9</sup> <https://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=178126>

### **3.3 Marco legal e institucional territorial del sistema político argentino en sus distintos niveles de Estado**

En la República Argentina existe un anteproyecto de ley<sup>10</sup> que aún carece de normas generales que instrumentalicen las acciones del Estado sobre el territorio (políticas públicas). La planificación y el ordenamiento territorial está contenido globalmente en la constitución Nacional y los tratados que Argentina tiene comprometidos internacionalmente (Art. 75 inc. 22 Constitución Nacional Argentina<sup>11</sup>) en relación con el territorio, tales como: Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1996) Declaración Universal de los Derechos Humanos (OEA 1948) entre otros (Pierini 2018). El rol del Estado nacional en esta materia es de conducir los lineamientos base de intervención territorial. Además, como se nombró en párrafos anteriores, cada provincia cuenta con su propia constitución, proporcionándoles autonomía institucional, económica y política. Así, las provincias concluyen con las intervenciones en el territorio a nivel local.

Se encontró necesario realizar un relevamiento de la legislación existente a escala local, relacionada al caso de estudio. En la Tabla 4 se expone el marco legislativo municipal, encontrando superposición de poderes (provincial y local) que deja entrever posibles conflictos relacionados con la administración y gestión del territorio.

---

<sup>10</sup> Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, elaborado por el CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, septiembre 2010. [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS\\_13046929972.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13046929972.pdf)

<sup>11</sup> Ver nota al final del capítulo.

**Tabla 4: Marco legislativo del Departamento Sanagasta**

| ÁREA                                                                                                                                                                                                                                                      | MUNICIPAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>FLORA Y FAUNA</b></p> <p>Se establecen ordenanzas con respecto al cuidado de la población por los animales sueltos en las zonas urbanas, no encontrando legislación referida a la prohibición de caza de alguna especie o el cuidado de alguna.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ordenanza n° 267/95:</b> Establece sanciones a los propietarios de animales que se encontraran sueltos dentro de la zona urbana y suburbana del Departamento.</li> <li>• <b>Ordenanza n° 387/01:</b> Prohíbase la instalación de corrales, caballerizas, tambos, establos, chiqueros, gallineros y toda instalación destinada al encierro y/o cría de animales.</li> <li>• <b>Ordenanza n° 182/92:</b> Queda prohibida la circulación de animales sueltos dentro del radio urbano y rutas del Municipio.</li> </ul> |
| <p><b>BOSQUES</b></p>                                                                                                                                                                                                                                     | <p><u>DETERMINADA POR LEY PROVINCIAL</u> de bosques nativos, en el cual establece zonas de reserva de bosques nativos de tipo rojo. Ley 9.188.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p><b>PATRIMONIO CULTURAL Y ÁREAS PROTEGIDAS</b></p>                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ordenanza n° 456/06:</b> Declara de interés departamental toda la zona rural del Departamento Sanagasta con el nombre de Pampa de la Viuda Agustina.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>SUELO</b></p>                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ordenanza n° 284/1996:</b> Disposiciones generales sobre fraccionamiento del suelo</li> <li>• <b>Ordenanza n° 558/2014:</b> Código básico de edificación de viviendas, sobre la avenida principal.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento Sanagasta, La Rioja (Argentina): etapa preparatoria, diagnóstica y prospectiva

**NOTA:** Es importante aclarar que parte de la legislación del Departamento Sanagasta no se encuentra digitalizada al momento de presentar este trabajo.

**NOTA:** Art. 75 inc. 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

## **CAPÍTULO 4**

### **ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL CASO DE ESTUDIO: DEPARTAMENTO SANAGASTA**



Cada uno de los siguientes resultados se presentan, primero mediante una introducción que resalta los puntos principales de cada objetivo específico y, en segundo lugar, el desarrollo con mayor detalle.

Los resultados exponen las transformaciones físicas espaciales, algunas relacionadas con conflictos socio territoriales que ha sufrido Villa Sanagasta, principalmente, a partir de las primeras décadas de 1990, cuando la conectividad vial experimenta mejoras significativas. Estas transformaciones se reflejan en el parcelamiento de tierras agrícolas locales, motivado por el abandono de la actividad productiva y la aparición de nuevas construcciones residenciales. El crecimiento gradual del avance urbano en el área de estudio genera presión sobre el suelo agrícola que aún subsiste.

## Características del proceso de urbanización y las transformaciones en el periurbano de Villa Sanagasta

El Departamento Sanagasta ha experimentado en las últimas décadas cambios significativos y mejoras en su conectividad territorial y en sus principales vías de acceso. Mejoramiento de rutas y la apertura de nuevas vialidades son uno de los factores determinantes en su crecimiento urbano presentando un crecimiento sostenido de su población original. Asimismo, existe una población flotante, es decir aquellos habitantes que no residen de manera permanente en el lugar y que en su mayoría son oriundos de la capital provincial de La Rioja, que utilizan la Villa como zona de veraneo o fin de semana.

El área de estudio se caracteriza por su tradicional actividad agrícola (de media a pequeña escala) la cual presenta indicios de disminución y una tendencia al fraccionamiento del suelo agrícola, lo que refleja la reconfiguración del territorio hacia una trama más urbana. A pesar del aumento en la densidad de ciertos sectores como el barrio Las Chacras o Los Nogales<sup>12</sup> por nombrar los más relevantes, no se observa una sobreexplotación del suelo. Esta situación indicaría un riesgo por posible aumento de construcciones de viviendas, ya que no hay regulación al respecto.

El análisis que se presenta a continuación está estructurado en dos aspectos principales:

- I. Características sociales del Departamento Sanagasta
  - A. Crecimiento poblacional
  - B. Emergencia habitacional
  - C. Vinculación con el Departamento Capital, La Rioja
- II. Características del avance urbano de Villa Sanagasta
  - A. Conectividad territorial del Departamento Sanagasta
  - B. Aumento de vialidades internas de Villa Sanagasta
  - C. Subdivisión predial en Villa Sanagasta

---

<sup>12</sup> Ver Anexo 5: Barrios y parcelamiento de Villa Sanagasta

## I Características sociales del Departamento Sanagasta

### A) Crecimiento poblacional

Según datos censales (Censo Nacional: 1991 – 2001 y 2010) y la estimación para el año 2020, la variación intercensal arroja un crecimiento poblacional del 59%, concentrándose mayormente en Villa Sanagasta<sup>13</sup>. Su proximidad a la Capital provincial la convierte en atractor para nuevos residentes (población permanente y flotante). Asimismo, el incremento poblacional se refleja en un mayor nivel de la densidad, del 60%. Datos que sugieren concentraciones y aumentos de actividades en la trama urbano-rural del Departamento (Ver Tabla 5).

**Tabla 5: Variación poblacional intercensal del Departamento Sanagasta**

| <b>Año Censal</b>             | <b>1991</b> | <b>2001</b> | <b>2010</b> | <b>2020</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Población</b> (Habitantes) | 1668        | 2165        | 2345        | 2665        |
| <b>Densidad</b> (Hab/km2)     | 1           | 1,3         | 1,4         | 1,6         |

Fuente: elaboración propia a partir de datos censales recuperados de: <https://www.indec.gob.ar/>

Los grupos etarios intercensales presentados en la Tabla 6 dan cuenta que el rango de edad predominante se mantiene entre los 15 y 65 años, lo que indicaría un capital humano con capacidades productivas, entendiendo por éstas la realización de distintas actividades relacionadas a educación, construcción, servicios, salud entre otros. Sin embargo, el grupo comprendido entre 0 y 14 años da cuenta de una disminución intercensal del 7,31% lo que podría ser un indicador de baja natalidad. Comparativamente con el resto de la provincia, el Departamento Sanagasta tiene un comportamiento similar.

**Tabla 6: Grupo poblacional predominante (edades) del Departamento Sanagasta, según datos de los últimos dos censos.**

| <b>Edad en<br/>grandes<br/>grupos en años</b> | <b>Departamento Sanagasta</b> |              |                       |              | <b>Provincia de La Rioja</b> |              |                       |              |
|-----------------------------------------------|-------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|
|                                               | <b>2001</b>                   |              | <b>2010</b>           |              | <b>2001</b>                  |              | <b>2010</b>           |              |
|                                               | Casos<br>(Habitantes)         | %            | Casos<br>(Habitantes) | %            | Casos<br>(Habitantes)        | %            | Casos<br>(Habitantes) | %            |
| 0-14                                          | 703                           | 32,47        | 590                   | 25,16        | 96.604                       | 33,31        | 93.101                | 27,90        |
| <b>15-64</b>                                  | <b>1.280</b>                  | <b>59,12</b> | <b>1.544</b>          | <b>65,84</b> | <b>174.512</b>               | <b>60,18</b> | <b>216.633</b>        | <b>64,93</b> |
| 65 y +                                        | 183                           | 8,41         | 211                   | 9,00         | 18.867                       | 6,51         | 23.908                | 7,17         |
| Total                                         | 2165                          | 100          | 2345                  | 100          | 289.983                      | 100          | 333.642               | 100          |

Fuente: elaboración propia a partir de datos censales recuperados de: <https://www.indec.gob.ar/>

<sup>13</sup> El Departamento Sanagasta posee dos localidades habitadas, su cabecera Villa Sanagasta y Huaco, este último concentra solo el 2,3% del total de la población departamental.

Estos datos están relacionados con la transformación territorial de Villa Sanagasta, por diversas causas que fueron dando respuesta de manera no planificada a las necesidades de la creciente población. Cabe destacar el aumento de construcciones residenciales, instalación de equipamientos públicos, demanda de transporte público, aumento de la parcelación de suelo agrícola, aperturas de nuevas vialidades, desarrollo del comercio y servicios entre otros (Ver Anexo 1).

Los cambios en la institucionalidad fueron parte de las transformaciones, suponiendo un desincentivo a la producción agrícola local. Esto debido al aumento de la empleabilidad en el sector público, comenta el ex Secretario de Tierras, aludiendo que un factor relevante es el alto nivel de empleabilidad, pero mayoritariamente estatal, denotando una fuerte dependencia de planes y programas municipales. En tanto, la producción agrícola se ve disminuida por la falta de inversiones y planes de desarrollo. A lo que, una referente local (Entrevistada N°5) afirma que la mayoría de los jóvenes no tiene motivación por emprender tareas agrícolas, optando por las ayudas estatales.

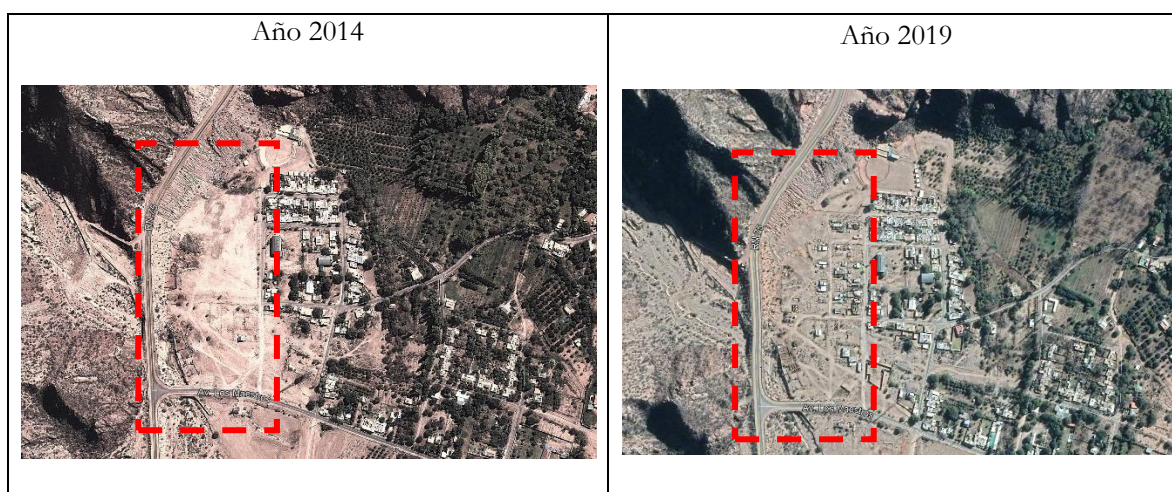
#### B) Emergencia habitacional

En el año 2016, desde la Secretaría de Tierras Municipal se presentó un informe sobre el déficit habitacional de Villa Sanagasta<sup>14</sup>, constatando alrededor de 300 familias en esa situación. En el mismo periodo, 46 familias usurpan tierra fiscal municipal localizada en el periurbano (Figura 4). Al analizar las características de la población, el 80% de ésta depende económicamente del Estado (gobierno local y provincial) bajo distintos planes sociales y/o programas municipales. Estos últimos representan el 54% de los habitantes del asentamiento. En relación con el nivel educacional, solo el 39% posee el secundario completo (nivel medio).

---

<sup>14</sup> Informe Situacional, Asentamiento Informal Ubicado en Barrio Las Pampas. Sanagasta, agosto 2016. Tierra y Catastro Municipalidad de Sanagasta.

**Figura 4: Localización del barrio Las Pampas**



**Fuente:** elaboración propia a partir de imágenes recuperadas de Google Earth

La usurpación de porción de tierra municipal, descrita en la Figura 4, ocasionó diversos conflictos de índole socio-territorial, como malestar de los vecinos, complicaciones de acceso a servicios básicos, entre otros. Como resultado, el municipio optó por regularizar la toma de tierras bajo la figura legal de un comodato<sup>15</sup> (Ordenanza N° 593/2016), y con nuevo trazado (lotes regulares con apertura de calles), incorporándose así al tejido urbano existente del barrio Las Pampas. La Figura 5 muestra las mejoras en la materialidad de las viviendas, la parcelación, los servicios y otros, lo que significó un gasto extra al presupuesto municipal. Este fenómeno es un antecedente relevante si se mira el crecimiento poblacional de Villa Sanagasta y la consolidación sin planificar del avance urbano.

**Figura 5: Mejoramiento urbano en barrio Las Pampas**



<sup>15</sup> Contrato por el cual se da o recibe prestada una cosa de las que pueden usarse sin destruirse con la obligación de restituirla.



Fuente: elaboración propia a partir de imágenes recuperadas de Google Earth y Municipalidad de Sanagasta

### C) Vinculación con el Departamento Capital, La Rioja

Villa Sanagasta y la capital provincial mantienen una activa circulación de personas (como se mencionó es el Departamento más cercano a la capital). Asimismo, existe una dependencia en la prestación de servicios (salud, educación superior, transporte principalmente), como así también, lo relacionado a la administración. Por tal dependencia se generan ciertas tensiones o debilidades de la gestión local de la Villa. Por otro lado, el Departamento Sanagasta es considerado un lugar para la recreación y el ocio en la época estival, incentivando principalmente a inversiones inmobiliarias, como así también aumento de la oferta turística para los visitantes y el capitalino, el que comenta: “El único paseo que tenés acá en La Rioja, es ir a Sanagasta (...) así que, con el tiempo, compramos una finquita ahí” (Entrevistado N°3).

El interés turístico, residencial (Sanagasta-Capital) experimenta un aumento gracias a las mejoras en la infraestructura vial por parte del gobierno nacional. Intervenciones que derivan en dinámicas incidentes en el territorio: “también hubo muchísimo crecimiento en cuanto a casas de veraneo para la parte de la entrada de Sanagasta, los capitalinos construyeron muchas viviendas. (Entrevistado N°5). Según datos oficiales el número de viviendas es cercano a las 250 unidades.



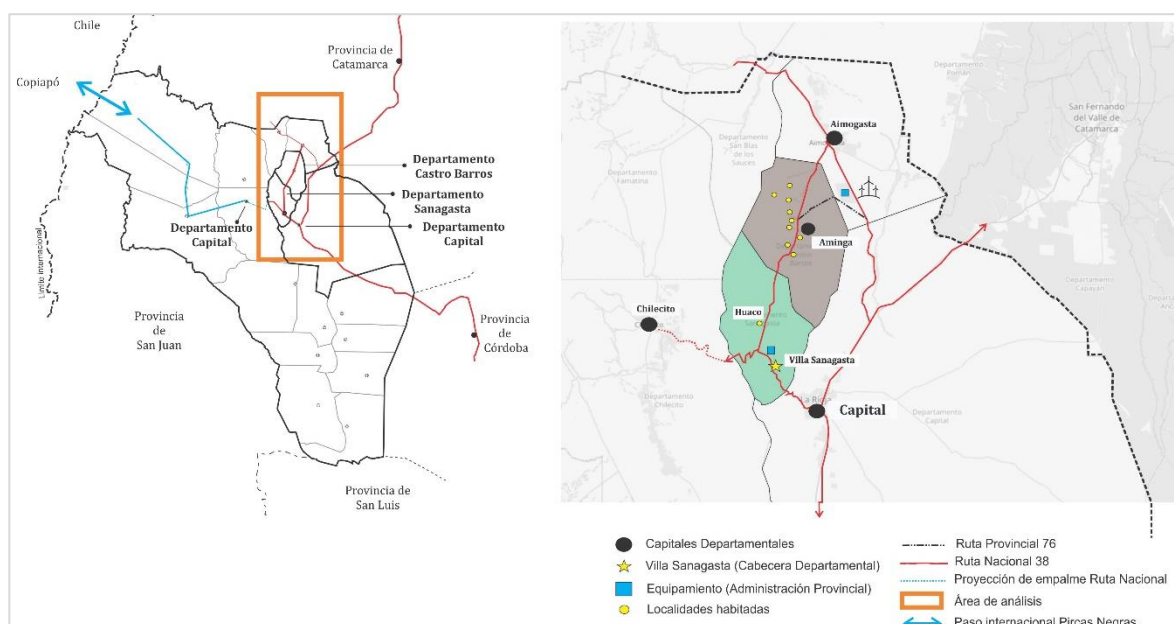
## II Caracterización del avance urbano de Villa Sanagasta

### A) Conectividad territorial de Departamento Sanagasta

En el presente apartado se describen las principales dinámicas interdepartamentales impulsadas, principalmente, por inversión pública con fondos y administración nacional. En la Figura 4 se localiza la vía principal, Ruta Nacional 75 que conecta el Departamento Capital (que contiene el único Aeropuerto de la provincia), con el caso de estudio y con el resto de los departamentos hacia el norte. En la década de 1990 se inicia el asfaltado y mejora en los accesos a estas localidades del noroeste provincial, aunque solo de ciertos tramos de la ruta mencionadas; en ese mismo periodo se construye el primer túnel, entre Capital y Sanagasta, mejorando la circulación en tiempo de viaje y flujo de vehículos (Figura 6). Hitos que dan comienzo a una mayor movilidad interdepartamental, potenciando actividades económicas, turísticas y sociales principalmente. Tales cambios coinciden con las transformaciones urbanas en Villa Sanagasta.

Se considera relevante mencionar el proyecto que permitirá una conexión vial desde Sanagasta hacia el Departamento Chilecito<sup>16</sup> (obra inconclusa al momento de presentar la tesis); el objetivo del proyecto es que la vinculación vial acorte los tiempos de viaje entre los departamentos Chilecito y Capital. Es así como el Departamento Sanagasta comienza a posicionarse de manera estratégica en el territorio, motivo de futuros estudios

**Figura 6: Localización del Departamento Sanagasta con su conectividad territorial**

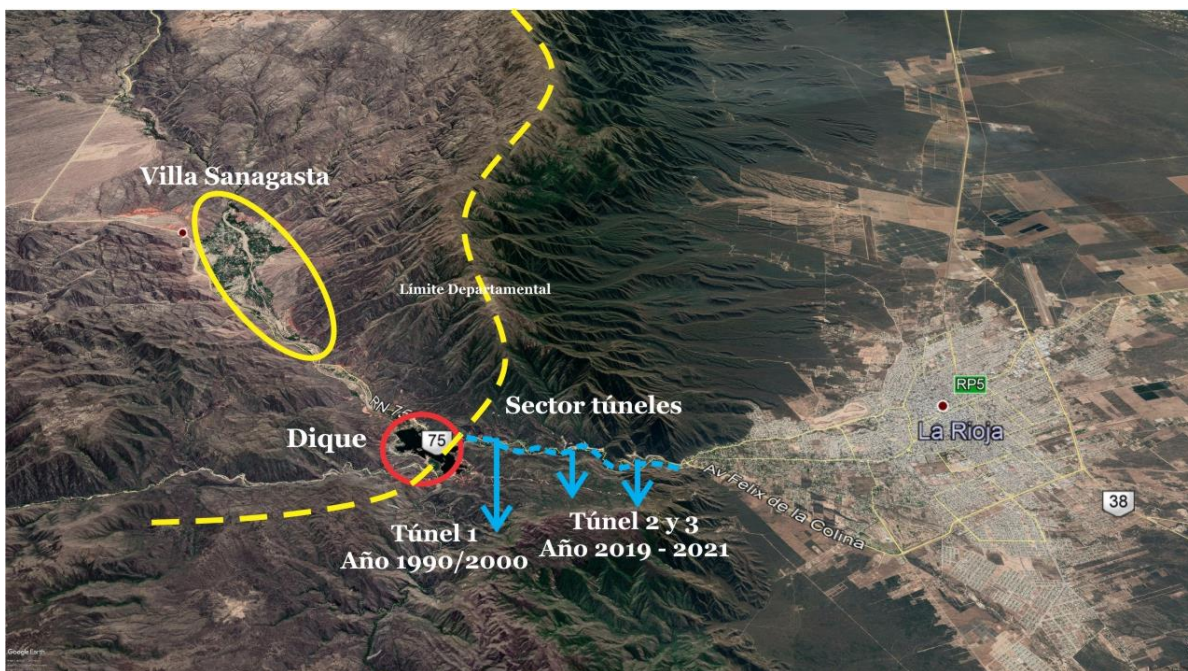


Fuente: elaboración propia

<sup>16</sup> Departamento Chilecito: Segunda ciudad más poblada de la provincia es un importante centro de servicios y producción vitivinícola entre otros.

- 1) La Ruta Nacional 75: Con una extensión total de 120 Km conecta, de extremo a extremo, el Departamento Capital con el Departamento Arauco. Entre ellos se localizan el Departamento Sanagasta y el Departamento Castro Barros. Diversas obras de mejoramiento realizadas por Vialidad Nacional como la Circunvalación (evita el ingreso a la Ciudad Capital) y el túnel facilitan la circulación y acortan los tiempos de viajes, lo que genera el aumento de flujos vehiculares y poblacionales. De la misma manera se potencia el desarrollo de diversas inversiones y desarrollo inmobiliario a lo largo de su trayecto.
- 2) Túneles viales proyectados: La cercanía a la capital provincial de la zona de estudio (30 km), y el aumento de flujo de personas como se mencionó anteriormente, motivó al gobierno provincial a continuar mejorando para lograr mayor fluidez, este tramo de la RN 75. Se encuentran en construcción, al momento de presentar la tesis, dos túneles (ver Figura 7) que acortarán significativamente los tiempos de viaje entre ambas localidades.

**Figura 7: Túneles viales entre el Departamento Capital y el Departamento Sanagasta**



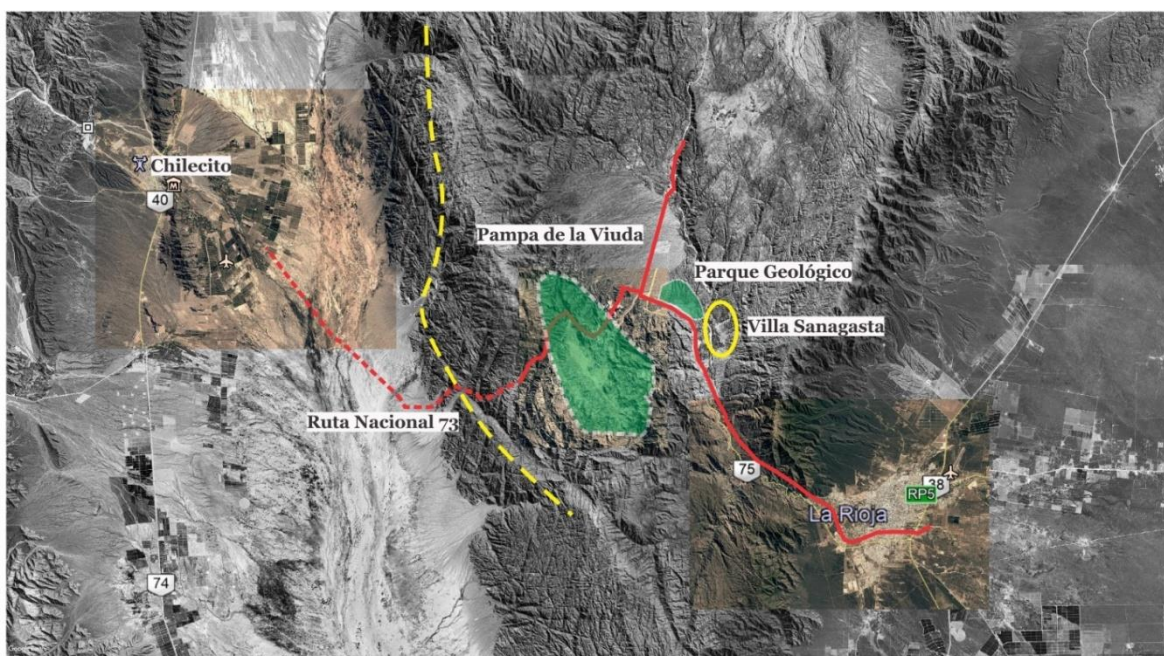
Fuente: elaboración propia a partir de imágenes recuperadas de Google Earth.

- 1) Conexión Ruta Nacional 73: Se proyecta una conexión terrestre, RN 73, entre el Departamento Sanagasta con el Departamento Chilecito que empalma directamente con RN 75; esta conexión



presenta un estado de avance del 50%, unión que permitirá acortar significativamente los tiempos de viaje desde Chilecito a la Capital. Por esta iniciativa, el Gobierno Provincial bajo la Ley 8.369 del año 2018 expropia territorio limítrofe departamental (Sanagasta-Chilecito) con la finalidad de crear áreas protegidas naturales, pero en la realidad se presenta una contradicción puesto que existieron intenciones para desarrollo inmobiliario de alta montaña por parte de las autoridades. El entrevistado N°1 comenta que en el año 2014 desde el gobierno provincial “querían que Pampa de la Viuda se convierta en una urbanización nueva, porque ahí no hay nada”. Paralelamente, “se armó un proyecto para un Centro deportivo de alto rendimiento, pero quedó parada la obra por falta de fondos” (Entrevistado N°1).

**Figura 8: Proyección de Ruta Nacional 73, localización de la Pampa de la Viuda y el Parque Geológico**



Fuente: elaboración propia a partir de imágenes recuperadas de Google Earth.

Las principales dinámicas departamentales están bajo la administración del gobierno provincial, financiadas con fondos propios y fondos nacionales<sup>17</sup>.

- 1) Atractivos naturales y turísticos locales: La Pampa de la Viuda resulta un destino turístico, entendido como un paseo del capitalino y otro lugar importante es el Parque Geológico próximo a Villa Sanagasta, un atractor de turismo local, nacional e internacional. Tales atractivos generan una dinámica local para tener en cuenta por potenciar: en el año 2014, la Villa comenzó a recibir visitantes de diferentes lugares de la provincia y del país, por lo tanto, de forma incipiente comenzaron a crecer los servicios ofrecidos por los residentes locales: alojamiento, gastronomía,

<sup>17</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-rioja-avanzan-buen-ritmo-las-obras-de-la-ruta-nacional-no-75>

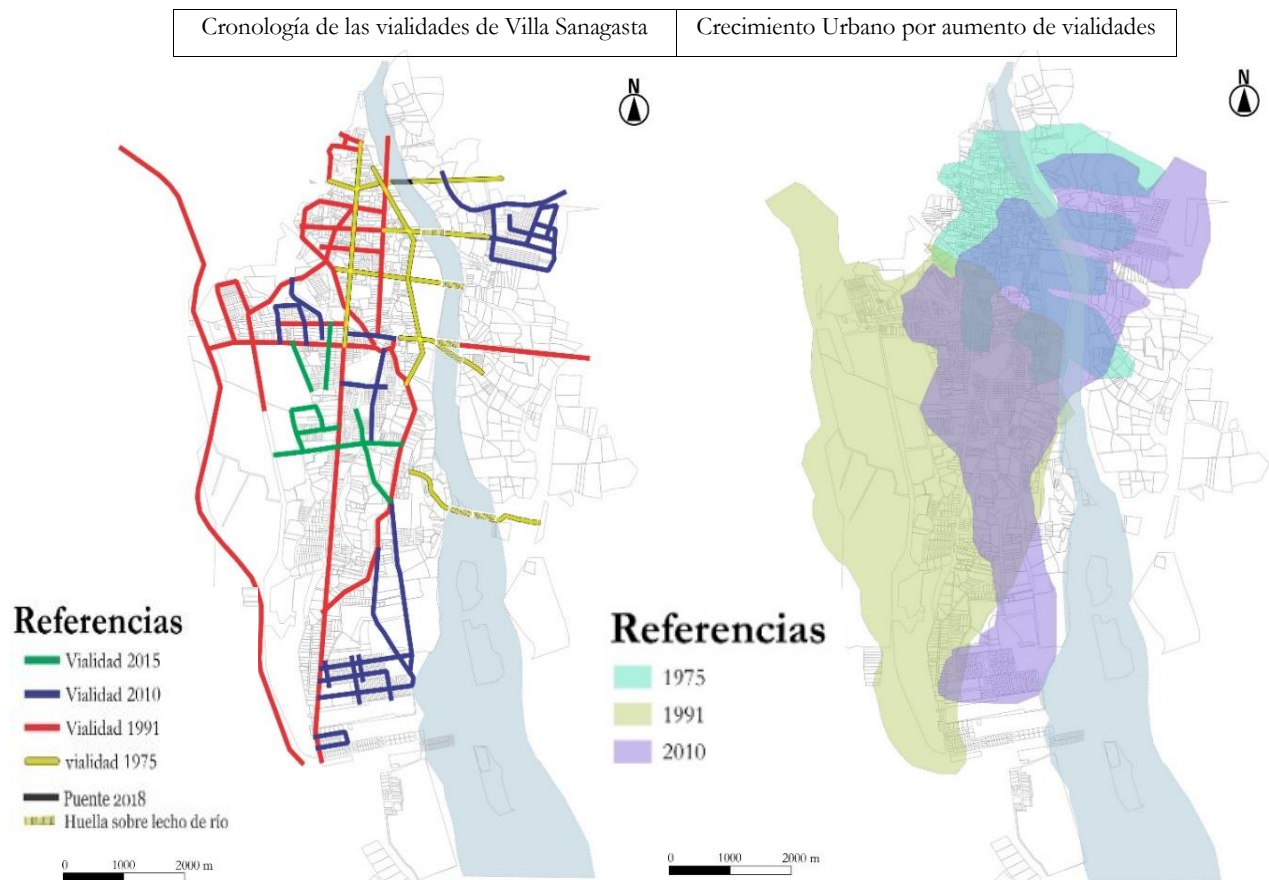
abastecimiento, recreación entre otros. Razón que motiva el desarrollo del transporte público-privado entre los Municipios (Departamentos), detectándose 3 empresas de transporte de pasajeros. En la misma línea aparecen algunas construcciones para alojamiento y gastronomía, pero presentan déficit: “Está haciendo mucha falta infraestructura para recibir al turista, la gente viene y por ahí no tiene donde estar” (Entrevistada N°5). Así mismo, interesados externos a Sanagasta generan presión para poder invertir en la Villa, con algunas complicaciones: “intentamos con varios gobiernos hacer algunas cosas juntos, siempre muy complicado” (Entrevistado N°2). Con relación a esto la percepción del Sanagasteño es diferente, “por lo general tenemos una buena relación con la gente de la capital” (Entrevistado N°4).

- 2) Puente de conexión: Por medio de la gestión del gobierno local y con el financiamiento del gobierno provincial en el año 2017 se conectan, vialmente, las dos márgenes del Río Grande. Anterior a esta obra pública, la conexión entre ambos sectores de la Villa era insuficiente y en ocasiones peligrosa, por la crecida del propio río, el margen Este del mismo quedaba abnegado. En consecuencia, ese sector presenta menor desarrollo urbano y se observa mayor superficie cultivable. Este mejoramiento potenció el desarrollo urbano de ese sector: “se hizo un barrio nuevo, detrás del otro barrio que había” (Entrevistado N°5).

#### B) Aumento de vialidades internas de Villa Sanagasta

La construcción de nuevas vialidades, posiblemente, aceleró el parcelamiento de Villa Sanagasta. En la Figura 9 se observa el aumento de calles en distintos periodos y como esta extensión favoreció el crecimiento y desarrollo urbano, por proveer mejor accesibilidad a diferentes zonas. El marco normativo local, que supone la apertura de nuevas vialidades, da luces sobre la deuda del municipio en materia de ordenamiento y planificación urbana. De lo anterior y al compararlo con la subdivisión predial que presenta la Villa, se verifica la disminución de la actividad agrícola, sustituidas por el aumento de viviendas. Este fenómeno ocurre con mayor visibilidad en el sector Oeste de la Villa (Figura 9), promovido por la baja conectividad vial para cruzar el río y la falta de servicios esenciales en el margen Este de la Villa.

**Figura 9: Evolución de la infraestructura vial de Villa Sanagasta**

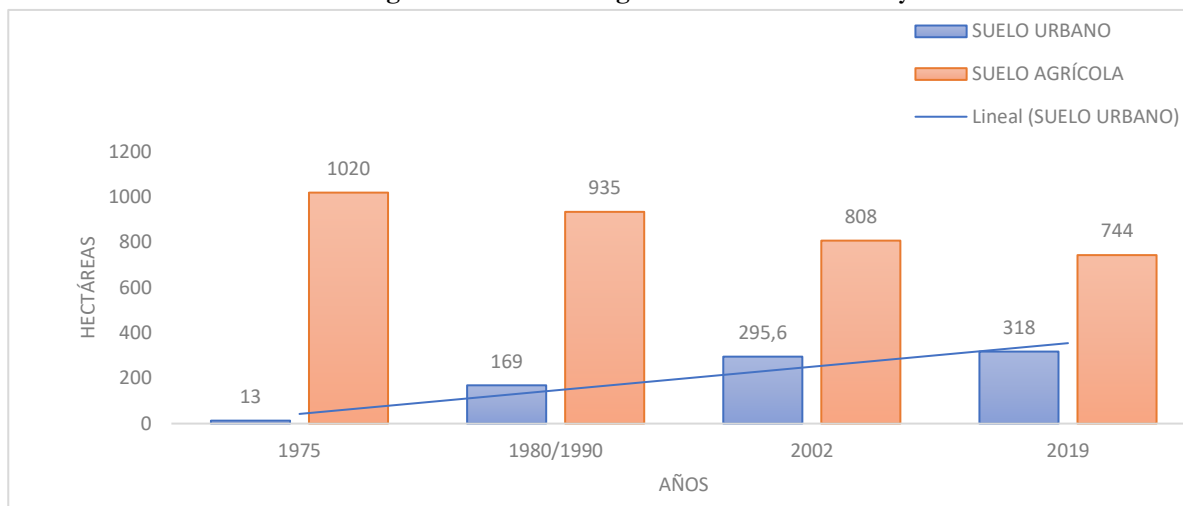


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Dirección de Vialidad provincial

### C) Subdivisión predial de Villa Sanagasta

Los suelos destinados al uso agrícola presentan una sostenida disminución de superficie en los últimos años, probablemente producto del abandono de la actividad productiva. Así lo manifiestan los pobladores locales, quienes vendían la producción al Departamento Capital. Sin embargo, se detecta que las nuevas trazas viales en la Villa no contemplan sectores productivos, como lo manifiesta el entrevistado N°5. En la Tabla 7 se compara el avance urbano de la Villa con la disminución de suelo agrícola en los últimos 45 años. Los resultados arrojan una significativa pérdida de suelo agrícola en comparación con el avance urbano. El siguiente cuadro grafica esta disminución en la cantidad de hectáreas de suelo agrícola de casi un 50% en el transcurso de los períodos analizados.

**Tabla 7: Disminución de suelo agrícola de Villa Sanagasta entre los años 1975 y 2019**



**Fuente:** elaboración propia a partir del análisis de datos censales y de fotos satelitales obtenidas de Google Earth

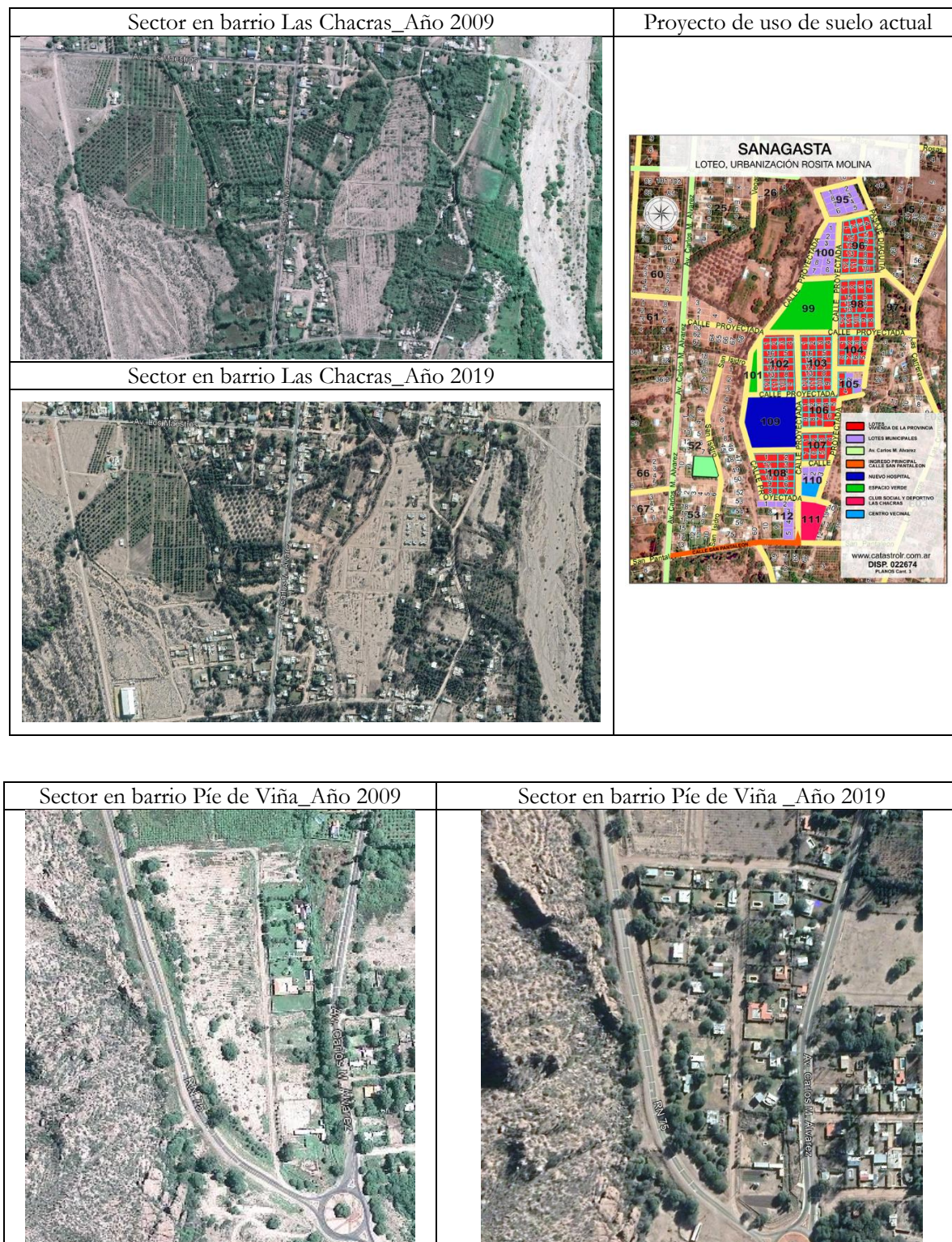
El análisis de la normativa relacionadas a los usos del suelo (Ordenanza N°284)<sup>18</sup> para el municipio de Sanagasta datan del año 1996, y su contenido se basa en los instrumentos regulatorios que se aplican en la capital provincial pero con ciertas modificaciones tales como: aspectos técnicos sobre la subdivisión del suelo y disposiciones generales sobre el fraccionamiento, existiendo una ausencia en instrumentos considerados esenciales tales como un Plan Regulador Comunal o un Código de Edificación. Al comparar esta ordenanza con fotos aéreas, se detectan incompatibilidades en su aplicación, pudiendo constatar cambios significativos en la trama urbano-rural de Villa Sanagasta (Ver Anexo 1).

En la Figura 10, se presenta un análisis de los tres sectores considerados relevantes por su transformación espacial (aperturas de nuevas calles, pérdida de cultivos, construcciones de nuevas viviendas, entre otros) seleccionando: Barrio Las Chacras, barrio Alta Gracia y el barrio Pío de Viña. Lo que se interpreta de la figura es posiblemente una ausencia de legislación o su incumplimiento.

<sup>18</sup> Ver Tabla 4 Marco legislativo del Departamento Sanagasta, Capítulo 3 Análisis de políticas de ordenamiento territorial rural-urbano. Pág. N°34



Figura 10: Parcelamiento y subdivisión de tres casos en Villa Sanagasta





| Sector en barrio Alta Gracia_Año 2002                                               | Sector en barrio Alta Gracia _Año 2009                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
|    |  |
| Sector en barrio Alta Gracia _Año 2019                                              |                                                                                    |
|  |                                                                                    |

Fuente: elaboración propia a partir de imágenes recuperadas de Google Earth y datos oficiales

### **Planificación territorial en diferentes escalas territoriales en relación con el caso de estudio**

El caso de estudio presenta relaciones y dependencias complejas entre los diferentes niveles del Estado. A su vez la estructura municipal no parece funcionar de manera coordinada e integrada. De lo anterior se deduce que no existe el componente de visión territorial por parte de las autoridades, situación que pone en riesgo la continuidad de actividades como la agricultura local. Del mismo modo, la falta de elaboración de normativa relacionada puede potenciar el desequilibrio territorial del caso de estudio.

Los próximos párrafos exponen la estructura organizativa del Departamento Sanagasta, las relaciones con la capital provincial como una aproximación del crecimiento urbano en diferentes escalas del caso de estudio.

### **Estructura organizativa del Departamento Sanagasta**

La municipalidad del Departamento Sanagasta se organiza de manera semi descentralizada, por medio de Direcciones (sub-áreas) dependientes de cuatro Secretarías: Gobierno, Desarrollo Social, Obras Públicas y Planeamiento Urbano y Servicios Públicos (Gestión del gobierno entre los años 2007-2018 (ver Anexo 2). La figura de secretario se designa políticamente, esto es sin previo concurso público. Esta estructura organizativa supone agilizar la gestión de planes y programas locales como la coordinación entre las diferentes áreas del municipio y la sociedad civil, pero en muchos casos opera de manera contraria. Es así como la Secretaría de Producción promueve el desarrollo de cultivos frutihortícolas y fomenta la producción local, en tanto la Dirección de Tierras y Catastro expropia terrenos, con potencial agrícola, para la construcción de nuevos planes de vivienda, con financiamiento provincial o nacional. Un dato relevante refiere a que la Secretaría de Obras y Planeamiento Urbanístico, en el año 2007, no consolidó la creación de la Dirección de Planeamiento Urbanístico (DPU), a pesar de que su creación se realizó reconociendo las necesidades territoriales-urbanas del Departamento Sanagasta (Entrevistado N° 1). Tal situación deja entrever una contradicción en la organización del municipio, al reconocer la necesidad de regularizar el uso de suelo y planeamiento de la Villa, como así también al no consolidar el área DPU como articulador de las políticas públicas para el desarrollo local.

Por la naturaleza de la tesis, el análisis se focaliza en los proyectos de planes de vivienda social afectos a suelo agrícola<sup>19</sup>, dependientes de financiamiento Estatal (provincial o nacional), sumado al avance de residencias privadas. Los requisitos que solicita la Dirección de Obras Municipal (D.O.M) del

---

<sup>19</sup> Afectos de manera informal, el municipio no posee en detalle una catalogación de suelos.

Departamento Sanagasta para obtener un permiso de construcción indican que la normativa local es insuficiente, aun así, no se cumple con lo mínimo que esta establece (ver Anexo 3) y esos incumplimientos pueden verse reflejados en diferentes sectores de la Villa.

Los requisitos se basan en la normativa propuesta para la capital provincial y se reconoce que “son viejas y desactualizadas (...) y son necesarias, sobre todo para la gente que va a construir y no es de Sanagasta” (Entrevistado N°1). Asimismo, el ex asesor, manifiesta que el Departamento no cuenta con un sistema para fiscalizar las obras en construcción o sobre los permisos otorgados. Al mismo tiempo, por dinámicas propias entre los actores locales, ocurre un fenómeno de autorregulación, es decir que en la comunidad local se manejan ciertos códigos tácitos para construir, tales como altura y materialidad de muros colindantes, líneas oficiales para construcción, alturas de las construcciones, en un marco de informalidad.

Los instrumentos de planificación que el gobierno local opera para regular los usos del suelo (urbanos o rural) son escasos y no se encuentran reglamentados, derivando en procesos de planificación espontáneos.

En los siguientes apartados se compara la normativa existente con la realidad territorial, observándose algunas discordancias entre ellas. Esto se pudo lograr a través del análisis de imágenes satelitales e información obtenida por parte de las entrevistas y revisión del marco legal existente:

**Escala Departamental:** El gobierno local reconoce, mediante un mapa de zonificación general, las áreas urbanas y rurales, (ver Anexo 4) sin embargo, no existen registros formales y detallados como un banco de tierra. El monitoreo de actividades productivas, relacionadas a la agricultura y/o ganadería y las parcelaciones familiares operan bajo el mismo sentido general de zonificación. Del mismo modo, presenta nula potestad e injerencia sobre áreas de interés provincial (posibles zonas de expropiación o administración desde el gobierno provincial). Los temas relacionados con el turismo, la arqueología y los recursos naturales no cuentan con un marco legislativo-normativo que los regule.

**Escala Comunal (Municipio):** La Villa es la cabecera departamental, donde se concentra la mayor cantidad de población y donde funciona la administración de Sanagasta. Por su parte Huaco es una localidad al norte, reconocida como zona de cultivos, con un incipiente desarrollo turístico, localidad condicionada en su crecimiento por la presencia de montañas y cursos de agua (ver anexo 4). Finalmente, el Secadal al sur del departamento, próximo a la capital provincial, presenta un crecimiento en viviendas para una población flotante y permanente siendo una zona de peligro de inundaciones, no obstante, no existe restricción alguna para continuar urbanizando. Entre éstas, se observa un marcado desequilibrio espacial y socio-territorial, siendo la primera significativamente más desarrollada en infraestructura, servicios y marco normativo.



**Escala Barrial:** la escala barrial de los años posteriores al 1980 responde a procesos de desarrollo urbano espontáneo, sin embargo, los planes de vivienda (proyectos públicos) desarrollados a partir de 1990 son con un trazado ortogonal diseñados con espacios de esparcimiento, centros asistenciales y educativos. Tales planes se destacan por diseños de viviendas preestablecidas por los organismos públicos que los promueve, destinados a unidades familiares que cumplen ciertos requisitos en cuanto a su poder adquisitivo.

El municipio reconoce e identifica aproximadamente 14 barrios (ver anexo 5), la mayoría sin un completo desarrollo urbano, construcciones y equipamiento al momento de presentar esta tesis. Dato relevante al analizar el plano de loteos propuesto para tales barrios, porque se observa una futura y mayor densificación en gran parte de Villa Sanagasta, lo que indicaría un negativo impacto sobre el actual suelo agrícola, por su disminución, entre otros.

## **Relaciones de poder entre los actores involucrados: desafíos para la planificación territorial del Departamento Sanagasta**

La existencia a nivel provincial del Plan Integral (analizado en el apartado 3.2 contexto normativo del territorio rural de Argentina, pág. 32) no evidencia la promoción e incentivos para la elaboración de Planes a escala Departamental, lo que incluye al caso de estudio. Al mismo tiempo se observa que las relaciones institucionales son poco claras y en algunos casos contradictorias, pudiendo ser la causa de ciertas interposiciones administrativas que rigen las acciones sobre el territorio.

Desde el gobierno local hay un reconocimiento teórico al rol de la planificación, no encontrando evidencia empírica que indique una postura proyectada e integrada sobre el manejo del territorio. Asimismo, la ciudadanía reconoce la necesidad de la planificación y ven en ella un resguardo de sus costumbres y atributos locales, pero reconocen que tienen poca participación en la toma de decisiones en la materia.

El gobierno provincial posee un rol determinante relacionado con la configuración del territorio provincial, tiene la responsabilidad y el poder sobre múltiples funciones y la autonomía en la toma de decisiones relacionadas directamente con el territorio. En este sentido, la provincia, mediante la Secretaría de Planeamiento Estratégico, elaboró el Plan Integral de Desarrollo<sup>20</sup>, que apunta a la integración interregional de toda la provincia, a través de proyectos de inversión, pero tal Plan no se concretó en la práctica. Aquí cabe recordar que paralelamente (pero no vinculados) el gobierno nacional promueve e inicia el proceso para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (nivel nacional)<sup>21</sup>, sin embargo, a nivel provincial solo una de las seis regiones en la que se divide la provincia, confecciona de la mano de técnicos externos a la provincia y en colaboración con la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR) el Plan de Ordenamiento Territorial: Valle del Bermejo<sup>22</sup>. Antecedentes que sugieren un grado de desconexión entre los organismos públicos de los distintos niveles del Estado, los Planes difieren entre sí por poseer miradas y enfoques diferentes: el primero (nivel nacional) tiene una mirada más general y el segundo (nivel provincial) se enfoca en motivar la inversión pública y mejoras de infraestructuras básicas (electricidad, agua potable entre otras). Tales acciones promueven desequilibrios socio territoriales entre regiones.

En cuanto a las relaciones entre la sociedad civil, productores y el gobierno local, los entrevistados manifiestan tener bajo nivel de participación en la toma de decisiones para el futuro de su localidad,

---

<sup>20</sup> Plan Integral de Desarrollo 2009/2013 y Visión La Rioja 2025., noviembre 2012

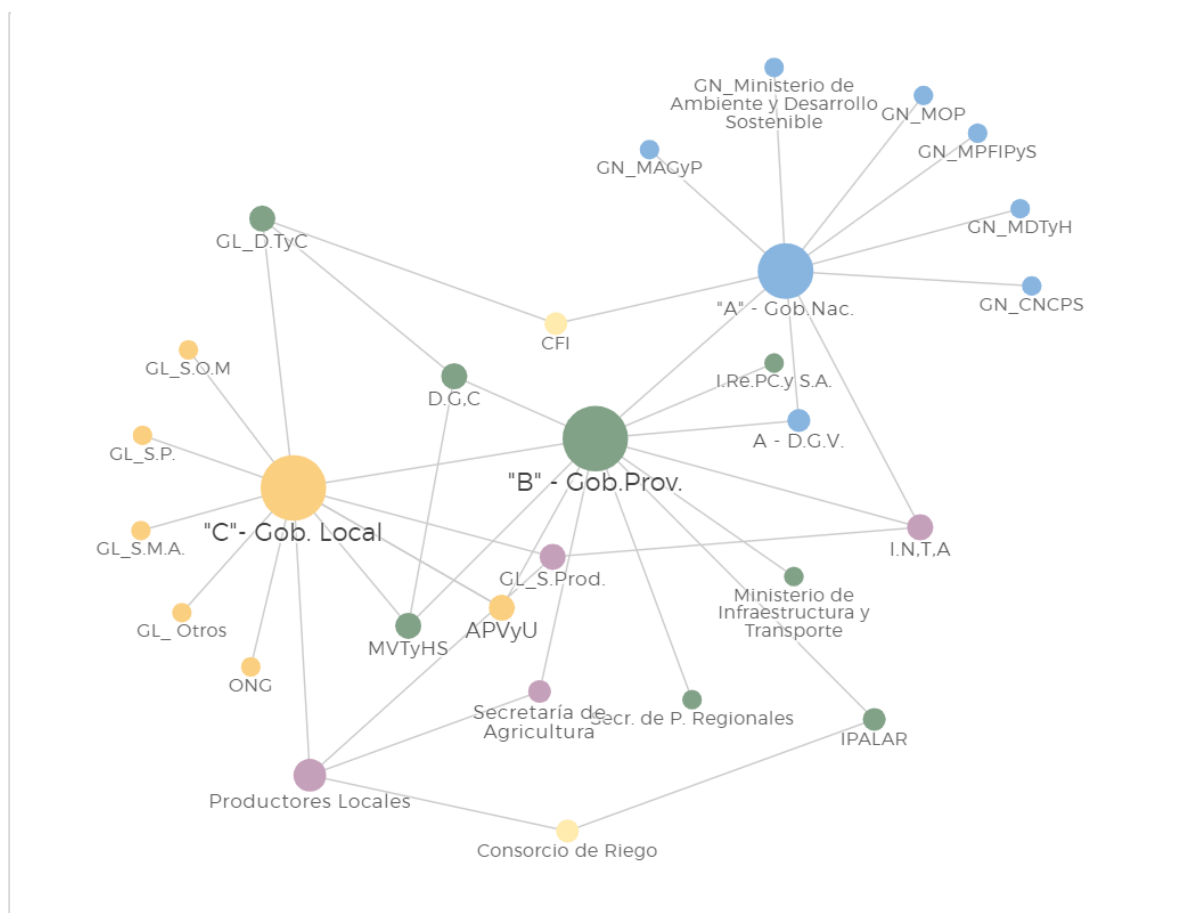
<sup>21</sup> Ver Capítulo III, pág. 30

<sup>22</sup> Región compuesta por tres Departamentos (municipios)

aludiendo a que solamente existen soluciones orientadas a beneficios estatales, planes o programas de capacitación y entrega de insumos para su funcionamiento.

A continuación, en la Figura 11, se expone el esquema general de las interrelaciones y el tipo de relación entre los diferentes actores (mapa de actores). Se distinguen los 3 principales niveles del Estado: A - Gobierno Nacional (GN), B - Gobierno Provincial (GP), C -Gobierno Local (GL) y sus relaciones con la sociedad civil. Alrededor de los puntos A; B y C orbitan los organismos que están relacionados con el caso de estudio. En tanto la Figura 12 expone la relevancia sobre el territorio de los actores, así el 43% de las acciones, gestión y decisiones están bajo la administración del GP, lo que reduce la participación del GL al 29%, en menor medida el GN tiene injerencia sobre el territorio, en consecuencia, se observa una baja intensidad en algunas conexiones fundamentales para lograr una planificación en el Departamento.

**Figura 11: Mapa de actores, esquema general de relaciones**

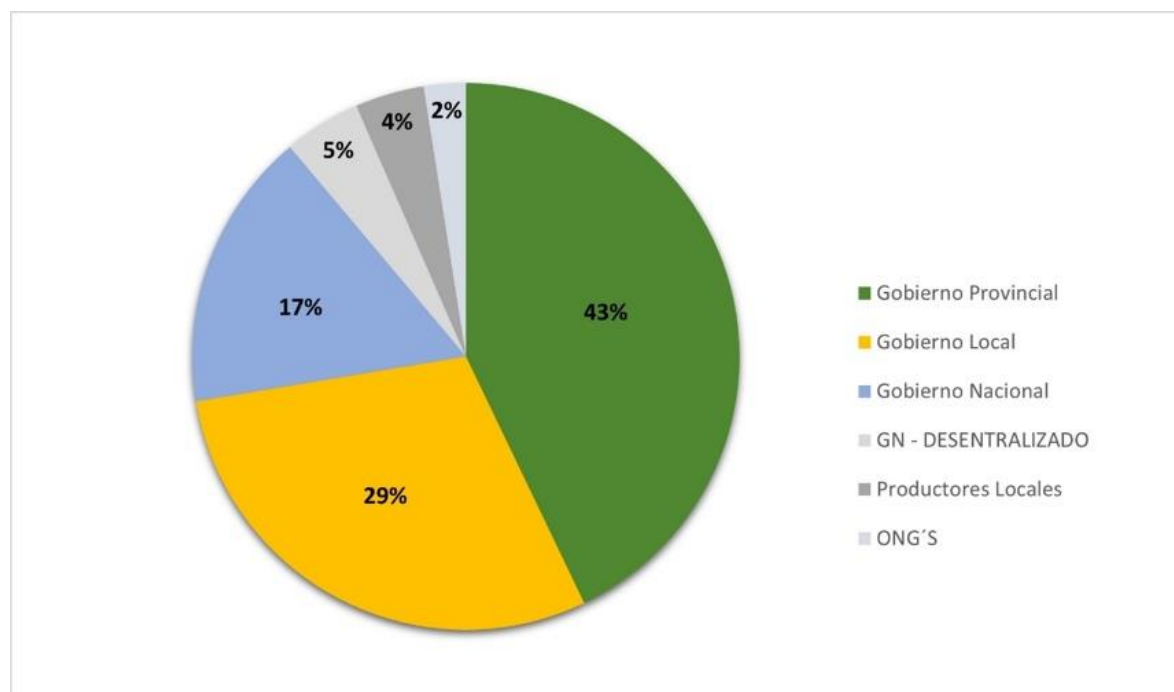


Fuente: elaboración propia desde página web: <https://onodo.org>

El Gobierno Nacional se relaciona con el Departamento Sanagasta de manera indirecta, a través de sus Ministerios y por medio del Gobierno Provincial, que sí tiene mayor relación y dependencia con el GN.

Éste último impulsa y financia diversos proyectos, en mayor medida de infraestructura como vialidades y tendido eléctrico y en menor medida financiamiento para estudios científicos y académicos entre otros, que responden a lineamientos que el Estado tiene en materia de políticas públicas para el desarrollo.

**Figura 12: Relevancia sobre el territorio de los diferentes actores**



Fuente: elaboración propia a partir de datos procesados desde página web: <https://onodo.org>

### i) Aspectos Institucionales

- a) Marco institucional: Cada municipio cuenta con su Carta Orgánica que le confiere autonomía, deberes y establece que todos los Departamentos de la provincia deben elaborar un plan urbanístico<sup>23</sup>. Este punto es de relevancia, porque en el año 2000 el gobierno provincial sanciona, por medio de la Ley N° 6.852 la nulidad de la creación de la carta orgánica, determinando como marco para todos los municipios la misma Carta Orgánica, desconociendo las singularidades de

<sup>23</sup> CAPÍTULO IV: REGIMEN URBANISTICO Y TIERRA FISCAL: ARTICULO 46°. - FUNCION DE LA TIERRA: La tierra es un bien de producción y no de renta. El Municipio propende su explotación racional. Las tierras municipales pueden ser destinadas al cumplimiento de funciones sociales. ARTICULO 47°.- PLAN URBANISTICO: El Plan Urbano en cada Departamento deberá definir la política urbanística del Municipio, preservando el entorno ecológico y manteniendo armonía con planeamientos que realicen los demás Municipios de la Región.- Para la sanción y modificación del Plan Urbano se requerirá en cada Departamento el voto de las dos terceras partes de la totalidad del Concejo Deliberante.- ARTICULO 48°.- CONTROL DE OBRAS: El Municipio reglamentará ejercerá el control de obras y construcciones públicas y privadas.

cada uno de ellos, como para el caso de estudio, al aprobar la subdivisión predial sin revisión del municipio local.

- b) Fomentos a actividades: De lo mencionado en el punto anterior y al relacionarlo con la actividad agrícola, los productores reciben diferentes incentivos y capacitaciones mediante planes o programas de ayudas desde el Municipio y/o desde el INTA, entre otros, pero no responden a una visión de desarrollo integrado.

Las relaciones entre los distintos actores representan: los diferentes niveles del Estado, los actores de la sociedad civil y organizaciones locales tales como la cooperativa “Unidos por la lucha” Ltda., Asociación Gaucha o Club Barrio Las Pampas. Las relaciones son complejas, en términos de dependencias e interdependencias funcionales y técnicas: esto queda expuesto en la siguiente la Tabla 8, donde se exponen los principales conflictos entre los actores relevados.

En ocasiones, el municipio cumple con el rol de observador sin poder interferir en las decisiones que las autoridades provinciales ejercen sobre el territorio. Esto se refleja en las diversas autorizaciones de fraccionamiento de tierras por parte del gobierno provincial o expropiación, sin consentimiento del gobierno local (municipio). El ex Secretario de Tierras de la municipalidad de Sanagasta manifiesta las consecuencias negativas de tales autorizaciones, como resultado el municipio de Sanagasta está obligado a entregar servicios de agua potable a los nuevos loteos, impactando en la extensión de infraestructura y aumentando el consumo de agua. Esta mecánica administrativa, ejerce presión sobre el suelo agrícola de la Villa.

Al analizar los datos oficiales: ordenanzas, planos de loteos entre otros, que suponen la implementación y gestión de proyectos de manera coordinada y, al compararlos con los relatos de los entrevistados y el análisis de imágenes, surgen diversas problemáticas relacionadas con la coordinación y gestión entre el gobierno local y el gobierno provincial. El municipio de Sanagasta no cuenta con instrumentos de planificación territorial. Sin embargo, reconoce la importancia de estos y manifiesta algunas acciones inconclusas en la formulación de un marco normativo/legislativo para el ordenamiento del territorio, como el Plan de Ordenamiento o la actualización de las ordenanzas existentes (Entrevistado N°2). El Entrevistado 2, Ex Secretario de Catastro y Tierras plantea como ejemplo uno de los conflictos vigentes relacionados a la administración y gestión de tierras, que entorpecen la regularización del uso del suelo en Villa Sanagasta.

**Tabla 8: Principales conflictos entre actores relacionados al área de estudio**

| <b>Tipo de organización</b>                  | <b>Actor</b>                                                              | <b>Rol o interés principal</b>                                                                                                                                                               | <b>Principales conflictos con otros actores sociales</b>                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Organismos Multinivel</b>                 | Gobierno Nacional (GN)<br>Gobierno Provincial (GP)<br>Gobierno Local (GL) | Suponen la acción coordinada y transversal en la elaboración e implementación de políticas públicas.                                                                                         | Los GP y GL declaran baja inversión y atención en conflictos relacionados a la planificación territorial por parte del GN.                                                                                                                                                                                 |
| <b>Organismos Públicos Nacionales (GN)</b>   | Vialidad Nacional                                                         | Expansión y mejoramiento de las conexiones viales. Construcción de infraestructura relevante: rutas, puentes, túneles, etc.                                                                  | Con el Municipio (por externalidades negativas) debido al mayor flujo de personas por mejoramiento de infraestructura y menor tiempo de viaje desde la Capital a Sanagasta.                                                                                                                                |
| <b>Organismos públicos provinciales (GP)</b> | Ministerio de Vivienda, Tierras y Hábitat Social de la provincia.         | <b>Dirección General de Catastro:</b> Estudia, proyecta, dirige, ejecuta y supervisa relevamientos territoriales, inmobiliarios y/o parcelarios con fines catastrales y valuatorios masivos. | Con la Secretaría de Catastro y Tierras municipal (GL) por la aprobación de parcelamientos sin coordinación ni consulta.                                                                                                                                                                                   |
| <b>Organismos Públicos Locales (GL)</b>      | Municipio                                                                 | Mediador y regulador                                                                                                                                                                         | Conflicto por la usurpación de tierras fiscales, el municipio trabajó juntamente con la sociedad involucrada para resolver la situación. Resultado: la regularización del asentamiento.<br>* se detalla en próximo apartado: Aproximación al ordenamiento de Villa Sanagasta por parte del gobierno local. |
|                                              | Secretaría del Agua                                                       | Proveer de agua potable a Villa Sanagasta                                                                                                                                                    | Conflicto por nuevas parcelaciones aprobadas por el GP                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Organismos Locales</b>                    | C.I.E.R                                                                   | Consortio de Riego                                                                                                                                                                           | Por la desatención por parte de la Secretaría del Agua (GP) (solicitudes de reclamos –                                                                                                                                                                                                                     |

|  |                |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--|----------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |                |                                                                                 | financiamiento – etc.) que derivaron en la intervención y desarticulación del Consorcio.                                                                                                                                                                                                                                 |
|  | Productores    | Variedad en producción para auto consumo y venta al mercado local y provincial. | Conflicto entre productores:<br>a+b:<br>a) Productores Locales se ven conformes con planes sociales, poca motivación de desarrollo.<br>b) Productores no locales*:<br>Expresan bajo interés por parte del GL en fomentar la producción y sobre todo la falta de regulación del uso del suelo y la mala gestión del agua. |
|  | Cooperativa    | Unidos por la Lucha                                                             | Con el GN: dependencia de financiamiento que en muchos casos se retrasa.<br>Con el GP: por financiamiento en pago de servicios básicos y % de sueldos.                                                                                                                                                                   |
|  | Sociedad Civil |                                                                                 | Conflicto entre:<br>a) Poblador local- y el capitalino: en algunos casos falta confianza y hay difícil relación.<br>b) Inversionista capitalino: Expresa desaprobación por parte del local en su intento de “pertenecer” al pueblo de Sanagasta. Mencionan varios conflictos.                                            |

Fuente: elaboración propia a partir de matriz propuesta por Tapella, E. (2007)

## **Participación y consenso**

Bajo la premisa de la importancia de la participación y el consenso entre actores (comunidad local) y sectores (público, privado, ongs) para lograr una planificación territorial integral y sostenible es, que para la presente tesis se identificó, de forma preliminar, una debilidad para alcanzar tal planificación. Esto se debe posiblemente a la escasa participación de la comunidad local en las decisiones y acciones que se toman sobre el territorio (obras públicas), quedando solo en decisiones de los gobiernos, de los diferentes niveles de Estado, (como queda reflejado en el aparatado, caracterización de las relaciones de poder entre los actores involucrados, pp. 52-62) el desarrollo urbano y rural, produciéndose diversos conflictos entre actores y sectores.

Las problemáticas identificadas en el municipio Sanagasta reflejan, la escasa participación y posiblemente de la escasa o ineficiente legislación, la limitación jurídica e instrumental (IPT) mencionada, como así también la ausencia de áreas específicas (área de Ordenamiento Territorial con una mirada holística del territorio) en la estructura municipal con una visión integradora y articulando cada acción/iniciativa o instrumento creado por los diversos sectores -actores que contiene un territorio. Afirmación que la directora del establecimiento educativo (Entrevistada N° 5) respalda la importancia de la participación ciudadana en la planificación del Departamento Sanagasta: “es importante para favorecer el crecimiento de nuestro pueblo (...) si lo comparamos con el Departamento Castro Barros, tiene un poco más de visión que nosotros, eso que estamos más cerca de la capital”.

Se considera que es una temática que merece mayor profundidad y estudio de campo que, para esta tesis, se vieron imposibilitadas desarrollar por el contexto de pandemia COVID-19.



### **Aproximación al ordenamiento de Villa Sanagasta por parte del gobierno local**

Si bien el Departamento Sanagasta cuenta con la primera etapa de un plan de ordenamiento territorial (POT) propio, al momento de presentar esta tesis el mismo no se encuentra con avance o ejecución de los lineamientos propuesto en tal proyecto. Es decir, el gobierno local carece de instrumento alguno de planificación territorial (IPT), no obstante, del análisis se esgrime la falta de trabajo coordinado entre el gobierno provincial y local, en materia de planificación, lo que refuerza la idea sobre la desconexión entre los diferentes niveles del Estado.

Del análisis del marco normativo del Departamento Sanagasta en el capítulo III se destacan aquellas reguladoras de la actividad turística, ambiente y sociedad principalmente. Asimismo, la existencia de normativas relacionadas con los usos del suelo (entre ellos lo urbano y rural) son ineficientes y precarias (debido a que fueron propuestas a mediados de los años noventa, cuando la realidad de Sanagasta era otra: menor población, cultivos familiares, etcétera).

Es así que las autoridades locales, conforman la Secretaría de Tierra y Catastro en el 2016, con el objetivo de comenzar una regulación del fraccionamiento del territorio (compra- venta de lotes, consumo de agua potable, soluciones habitacionales, entre otras). Tal Secretaría impulsa la elaboración de un plan de OT para el Departamento, alcanzando una etapa inicial, de preparación y de diagnóstico, sirviendo como una base concreta en la cual comenzar acciones territoriales.

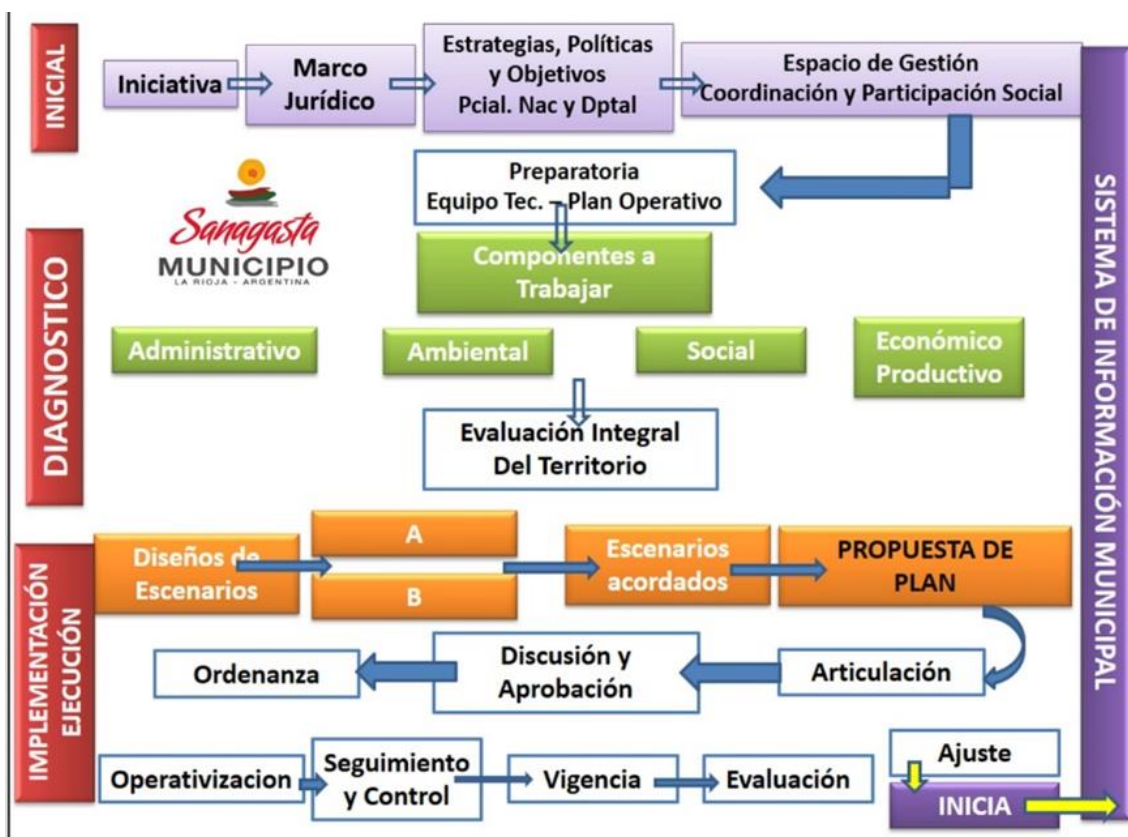
En el año 2019, con nuevas autoridades municipales, la iniciativa para lograr un plan de OT no ha tenido continuidad. Como resultado, el municipio alcanza una aproximación a las problemáticas socio-territoriales locales<sup>24</sup>. No se corroboran, al momento de realizar esta tesis, intervenciones o acciones por parte de las autoridades locales, que aborden las problemáticas socio territoriales, evidenciadas en los resultados iniciales del POT.

Por motivos de cambio de autoridad local (nuevo gobierno), en el año 2019, el Plan quedó solo en la etapa inicial y se paralizaron las etapas siguientes: en la Figura 13 se observan la totalidad de las etapas propuestas y los alcances del Plan en su proyección teórica.

---

<sup>24</sup> <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/ordenamiento-territorial-del-departamento-sanagasta-la-rioja-argentina-etapa-preparatoria-diagnostica-y-prospectiva/>

Figura 13: Etapas propositivas del Plan de Ordenamiento Territorial para el Departamento Sanagasta



Fuente: Municipalidad de Sanagasta

## **Conclusiones**

Esta tesis ha relevado la importancia de comprender la participación de los actores y sectores locales, en la planificación de su territorio vinculado al avance urbano sobre lo rural. El análisis y los resultados obtenidos indican que la pérdida del espacio rural de Villa Sanagasta, evidencia la carencia de la gestión municipal, en la aplicación de los instrumentos vigentes de planificación territorial. Esto promueve que el avance urbano se desarrolle de manera irregular y pone en relevancia lo necesario de la aplicación de instrumentos de participación e integración (gobierno local-comunidad local), en los procesos del crecimiento local. Se refuerza con lo mencionado por Sepúlveda (2008) en donde las políticas públicas deben responder a las diversas y variadas realidades que el territorio alberga junto con los actores que en ellos habitan. Villa Sanagasta no cuenta con planificación urbano-rural. El entendimiento y el trabajo colaborativo entre los productores y no productores más el municipio debiera ser base en el crecimiento urbano, de manera tal que las acciones de los gobiernos respondan a las necesidades locales oportunamente.

Sin embargo, cabe señalar que es necesario dejar abierta la posibilidad de profundizar en futuras investigaciones. En el análisis de diversos datos por medio de tareas de campo (encuestas, relevamiento territorial, revisión de archivos físicos, entre otros) que se vieron imposibilitadas. Lo que amplificaría el análisis de las dinámicas y las diferentes funciones que el territorio, que el caso de estudio experimenta,

El avance urbano en el Departamento Sanagasta presenta un comportamiento ascendente y con un patrón irregular, afectando principalmente las zonas agrícolas localizadas en el periurbano de Villa Sanagasta. El presente estudio de investigación se enfocó en analizar las transformaciones socio-territoriales de la Villa, las relaciones entre instituciones, sociedad civil y los diferentes niveles del Estado.

El municipio integra y gestiona nuevas dinámicas territoriales de manera no planificada, y es otro componente analizado del caso de estudio. En este marco se concluye que fueron varios factores que influyeron o favorecieron la urbanización (avance urbano) en detrimento de lo rural. Los factores que se relacionan son los imprecisos y antiguos instrumentos de planificación con los que el gobierno local opera, juntamente con la falta de modernización y una inconclusa actualización respecto del ordenamiento territorial. Hoy no existe una legislación clara y efectiva, el fortalecimiento institucional es relevante, la gobernanza no es un canal para solucionar la totalidad de la problemática territorial como lo plantea Montero et al. (2018), pero si una vía sólida.

Las relaciones intermunicipales entre Capital y Sanagasta son débiles o conflictivas, reflejándose, de alguna manera, en la legislación vigente, asuntos de gestión pública, y dominio y administración de bienes

fiscales, como algunos de los puntos que generan discrepancia o contradicciones entre ellos, posiblemente por la falta de coordinación y superposición de actores claves en la toma de decisiones.

Cuando se observan las relaciones entre el gobierno nacional (analizado en el Capítulo III), gobierno provincial y gobierno local prácticamente inciden y se orientan en cuestiones funcionales tales como, mejoramiento de infraestructura y planes de viviendas principalmente, aunque no son obras de menor impacto. Es así como las obras de infraestructura vial, realizadas en virtud de optimizar la conectividad interdepartamental, generan mayores oportunidades de desarrollo local, lo que aumenta el interés y el flujo socio económico en el sector. No obstante, el mejoramiento de los caminos (por parte del gobierno nacional y provincial) y las vías de acceso potenciaron la construcción de nuevas viviendas y el desarrollo de nuevas actividades en Villa Sanagasta.

Tanto las relaciones interinstitucionales (gobierno local) como intrainstitucionales (gobierno provincial) y viceversa no parecen operar de manera coordinada e integral, en el sentido de orientar las políticas públicas en virtud de un desarrollo socio territorial acorde al contexto local. Considerando lo analizado se refuerza la idea de potenciar la gobernanza multinivel en los gobiernos locales como lo plantea Serrano (2011), por ser hacedor de lo local y por la conexión más próxima con las problemáticas socioterritoriales, no abarcadas en los niveles superiores del Estado. Cravacuore, Ilari, y Villar (2004)

Por otro lado, se identificó el bajo interés e incentivo por potenciar, de manera integrada y planificada, la producción agrícola, por parte del gobierno local y de los habitantes. Se considera una de las causantes del abandono de las actividades rurales el marcado aumento del empleo público en el Departamento Sanagasta, Escenarios que minimizan una actividad central, como la agricultura local, que es regente de otras a su alrededor (Dasí 2008).

En cuanto al rol del municipio en el Departamento Sanagasta, se reflexiona (y se recomienda) sobre la importancia de implementar mecanismos de gobernanza participativa, en la planificación del territorio, para la resolución de conflictos derivados del avance urbano sobre suelo agrícola. Es por eso, por lo que es necesario consolidar áreas específicas en la estructura funcional del municipio, como la Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano, áreas de Ordenamiento del Territorio que principalmente articulen e integren las acciones territoriales. Retomar la iniciativa de OT propuesto desde el gobierno local, puesto que la iniciativa supone velar por el crecimiento sostenible de la Villa. Sin acciones concretas, las intervenciones antrópicas ponen en peligro asuntos relacionados al medio ambiente, tradiciones y costumbres.

Durante el análisis de datos en el presente estudio se destaca la insuficiente y desactualizada normativa vinculada al ordenamiento urbano y rural del municipio, que demuestra así los riesgos al que está expuesto el territorio tales como inundaciones en los barrios, conflictos vecinales, escasas zonas de crecimiento urbano y rural, principal motivo de esta tesis.

Como ya se mencionó, el desequilibrio territorial y urbano que padece el caso de estudio refleja un grado de descoordinación y desconexión entre los diferentes niveles del Estado. En efecto la débil coordinación entre los distintos niveles del Estado indicaría la posibilidad de reforzarla, del mismo modo el trabajo integrado de gestión e inversiones. Este fenómeno relacional refleja la falta de participación en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, según los resultados de las entrevistas y la revisión de los datos oficiales, teniendo en cuenta la limitación en el acceso a la información, por la imposibilidad de hacer el trabajo en terreno por la situación sanitaria mundial.

Del análisis sobre los instrumentos de planificación se concluye la existencia de antecedentes en iniciativas de planificación. Sin embargo, los mismos son aislados y discontinuados y, en su mayoría, no fueron ejecutados en su totalidad. La vinculación de los actores locales en los procesos de urbanización y revalorización, relacionados a la actividad productiva, es de suma importancia para dar continuidad y elaborar planes más representativos. Como lo plantea Valencia (2019), trabajar en conjunto con los habitantes locales facilita tareas de gobernabilidad.

De esta manera, se considera que la gobernanza participativa podría brindar soluciones (consenso de los actores-sectores) al avance urbano no planificado sobre el suelo rural, apaciguando los actuales conflictos territoriales que tal situación genera. En otras palabras, las necesidades locales relacionadas al manejo de las problemáticas del periurbano se verían, no solo representadas por los diferentes actores que allí residen y operan sino, que las resoluciones provendrían de ellos mismos, mancomunadamente con el Estado. Puesto que la gobernanza actúa como un medio para la resolución de conflictos surgidos en el periurbano, implicando desafíos multinivel y participativos según Yacamán *et al* (2014).

Finalmente, la investigación refuerza la implementación de estudios y el desarrollo en materia de planificación y gobernanza de las áreas periurbanas de ciudades intermedias, y las relaciones de éstas con ciudades de menor escala, como es el caso de estudio. La capacitación de los funcionarios públicos en relación con la temática planteada y, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el desarrollo del territorio, son necesarias para lograr un territorio sostenible y representativo. Los desafíos presentados reflejan la necesidad de un cambio en el manejo socio territorial y participativo.

De lo hasta aquí analizado se exponen las principales observaciones que dan respuesta a la pregunta de investigación inicialmente planteada, relacionada a la implicancia de la gobernanza en la planificación territorial del periurbano de Villa Sanagasta.

- I. La utilización de la gobernanza, para dar solución a problemas surgidos entre los actores locales planteados, es una alternativa viable para resolver asuntos internos de la comuna, debido al interés por participar en los procesos de configuración de la Villa y el conocimiento del territorio por parte de los habitantes.
- II. Villa Sanagasta no cuenta con planificación urbano-rural. El entendimiento y el trabajo colaborativo entre los productores y no productores más el municipio debiera ser base en el crecimiento urbano, de manera tal que las acciones de los gobiernos respondan a las necesidades locales oportunamente.

## **Bibliografía**

- ÁVILA SÁNCHEZ, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios agrarios*, 15(41), 93-123.
- ALBERDI COLLANTES, J. C. (2002). Vivienda agraria en suelo rural: bases para una necesaria ordenación.
- BARSKY, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, 9(194), 36.
- BELLET, C., y LLOP, J. M. (2004). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y espacios globales. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 2004, núm. 141-142, p. 569-582.
- BERDEGUÉ, J. A., OSPINA, P., FAVARETO, A., AGUIRRE, F., CHIRIBOGA, M., ESCOBAL, J., y RAVNBORG, H. M. (2011). Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América
- BOLAY, J. C., & RABINOVICH, A. (2004). Intermediate cities in Latin America risk and opportunities of coherent urban development. *Cities*, 21(5), 407-421.
- CABEZA, Á. M. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 6, 125.
- CARDOSO, María Mercedes; FRITSCHY, Blanca Argentina. Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación. *Contribuciones científicas GAEA*, 2012, vol. 24, p. 27-39.
- CAPEL, H. (2009). Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global. *Investigaciones geográficas*, (70), 07-32.
- CAPEL, H. (2017). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona.
- CAO, H., Y VACA, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE (Santiago)*, 32(95), 95-111.
- CHIA, E., VALETTE, H. R., MICHEL, L., SOULARD, C. T., NOUGAREDES, B., MATHE, S., Y GUIHENEUF, P. Y. (2016). Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Revista geográfica de Valparaíso*, 53, 23-46.
- CRAVACUORE, D., ILARI, S. R., Y VILLAR, A. (2004). La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

- CUERVO GONZÁLEZ, L. M., Y MATTAR, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación.
- Dalla-Torre, M. A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47-54.
- DE MATTOS, C. A. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Eure (Santiago)*, 28, 5-10.
- DEMATTEIS, G. (1998): «Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas», en *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*, F. J. Monclús (Ed). Centro de Cultura Contemporánea. Barcelona, 5-15
- DE LAMAZA, G., Y THAYER, L. E. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE (Santiago)*, 42(127), 137-158.
- DELGADILLO MACÍAS, J., y TORRES TORRES, F. (2009). La gestión territorial como instrumento para el desarrollo rural. *Estudios agrarios*, 15(42), 55-73.
- DASÍ, J. F. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46).
- DASÍ, J. F. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *DRd- Desenvolvimento Regional em debate*, 5(2), 4-24.
- DE GRAMMONT, H. C. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 279-300.
- ELIZALDE, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*.
- GARCIA, F. A. (2003). Una propuesta de clasificación de las ciencias del territorio y su relación con la planificación territorial. *Territoris*, 4, (4), 11.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C., & BAPTISTA LUCIO, P. (2010). Metodología de la investigación.
- KLIJN, E. H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. In *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 213-244). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).



- LÓPEZ-GOYBURU, P., & GARCÍA-MONTERO, L. G. (2018). The urban-rural interface as an area with characteristics of its own in urban planning: A review. *Sustainable cities and society*, 43, 157-165.
- LONGO, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 73-102.
- MANSILLA, P. (2013). Los instrumentos del desorden: Estado y actores subnacionales en la producción de los espacios periurbanos. *Persona y sociedad*, 27(2), 41-68.
- MANZANAL, M. (2000). Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE* (Santiago), 26(78), 77-101.
- MANZANAL, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. *Desenvolvimento rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*.
- MATURANA, F. (2015). ¿Ciudad media o ciudad intermedia? Evolución conceptual y estudio en Chile. *Ciudades intermedias en Chile: Territorios olvidados*, 21-42.
- MATUS, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación altadir.
- MONTERO, S., & CALDERÓN, N. (2018). Intergenerational leadership and local economic development: Towards a new kind of artisan association in Mompox, Colombia. In *Fragile Governance and Local Economic Development* (pp. 131-148). Routledge.
- MUSSETTA, P. C., DALMASSO, C., PEREZ, M. A., & LETTELLIER, M. D. (2019). *El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos. Aportes para repensar los desafíos de la política en el caso del Área Metropolitana de Mendoza*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.
- NATERA, A., y NATERA, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública y reticular. *Documentos de trabajo. Política y gestión*, 2.
- NIEMBRO, A. (2015). las brechas territoriales del desarrollo argentino: un balance (crítico) de los años 2000. *Desarrollo Económico*, 55(215), 21-47. Retrieved November 14, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/43748471>
- NOGUEIRA, R. M. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, 13-46.
- RHODES, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. *La gobernanza hoy*, 10, 99-122.

- ROCCA, M. J., LANCIONI, A., SGROI, A., CAROL, I., & RIOS, L. (2014). Sustentabilidad territorial e instrumentos de regulación del periurbano. In *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11) (La Plata, 2014)*.
- SCHARPF, F. W. (2005). Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. In *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 173-201). Instituto Nacional de Administración Pública
- SALAZAR, G., IRARRAZAVAL, F., & FONCK, M. (2017). Ciudades intermedias y gobiernos locales: desfases escalares en la Región de La Araucanía, Chile. *EURE (Santiago)*, 43(130), 161-184.
- SALAZAR B, ALEJANDRO y MOMTOYA, C. y OSSES, P. (2014). Ruralidad metropolitana y diversidad social: ¿hacia la consolidación del periurbano rural de región metropolitana de Santiago?
- SALET, W., & SAVINI, F. (2015). The political governance of urban peripheries.
- SEGUEL, C. C. (2015). Expansión residencial en comunas periurbanas de Santiago de Chile: organización territorial y nuevas lógicas de generación de centralidades urbanas en el Santiago periurbano. *DU & P: revista de diseño urbano y paisaje*, 12(30), 18-24.
- SERRANO, C. (2011). Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina. *Santiago: Rimisp*.
- SEPÚLVEDA, S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil*.
- TAULELLE, FRANÇOIS. (2015) A la búsqueda de las ciudades intermedias. Algunos elementos de discusión. *Ciudades intermedias en Chile. Territorios olvidados*.
- VALENCIA, M. E., LE COQ, J. F., FAVARETO, A., SAMPER, M., SÁENZ-SEGURA, FERNANDO y SABOURIN, E. (2019). Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en américa latina.
- VALENCIA PERAFAN, M. E., SABOURIN, E., SAYAGO, D., Y BALESTRO, M. (2018). Programa de desenvolvimiento sustentável de territórios rurais.Latina. Santiago de Chile: Rimisp.
- YACAMÁN, C., Y MATA OLMO, R. (2014). La gobernanza territorial y alimentaria como base para la protección y dinamización del espacio agrario periurbano. Estudio de caso del parque agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid). *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro, Girona, Documenta Universitaria*, 275-288.

Bibliografía complementaria

PAULA RUARTE (2018) Título del Proyecto: “Ordenamiento Territorial del Departamento Sanagasta, La Rioja (Argentina): etapa preparatoria, diagnostica y prospectiva”. Recuperado de: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/ordenamiento-territorial-del-departamento-sanagasta-la-rioja-argentina-etapa-preparatoria-diagnostica-y-prospectiva/>

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA (MIOPyV). Plan Estratégico Territorial 2018. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar>

CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, (septiembre 2010). Glosario - Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial elaborado en el

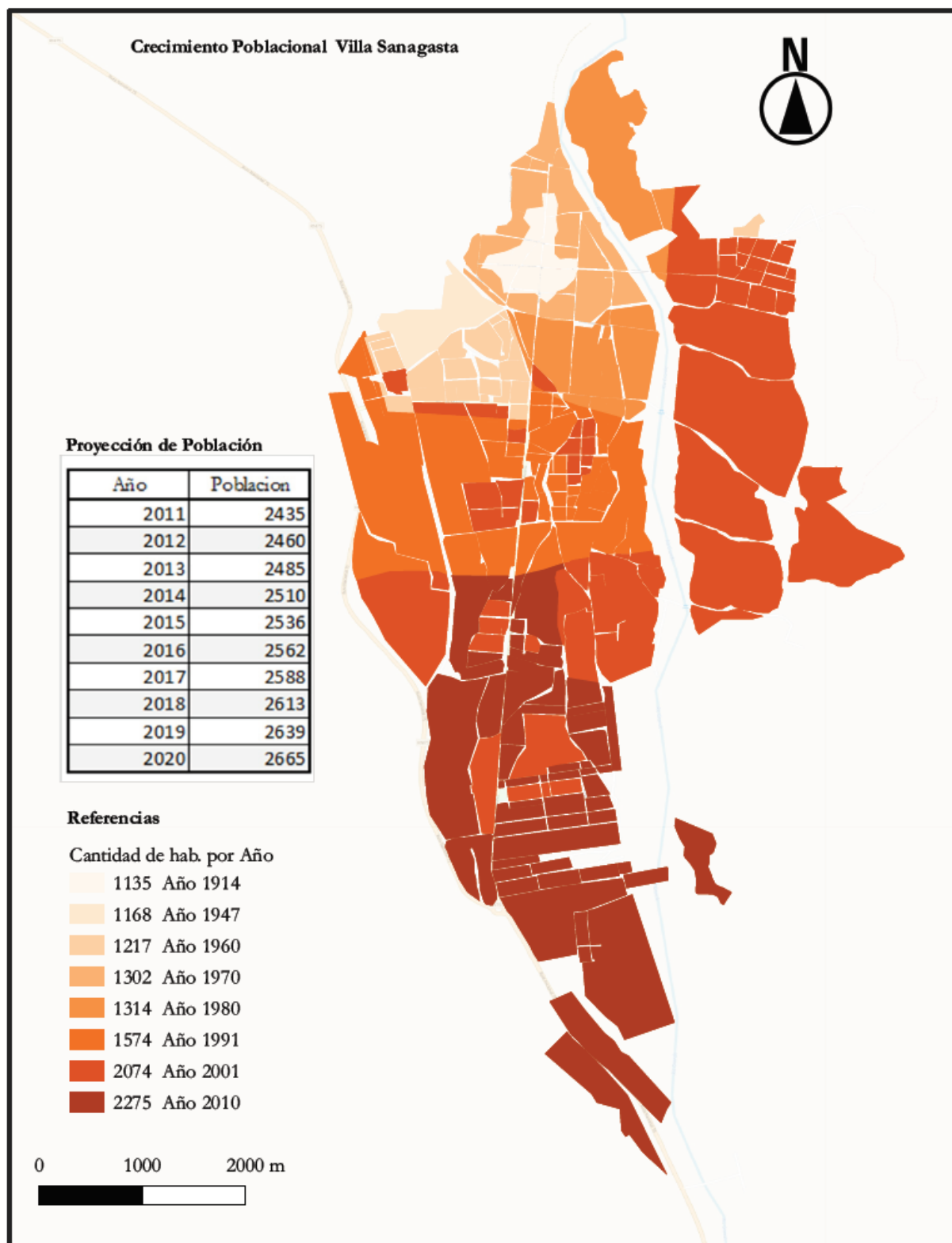
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, (2008). Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. República Argentina Poder Ejecutivo Nacional,

ALICIA PIERINI (2018) Convenciones y tratados internacionales. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ISBN 978-987-768-022-5

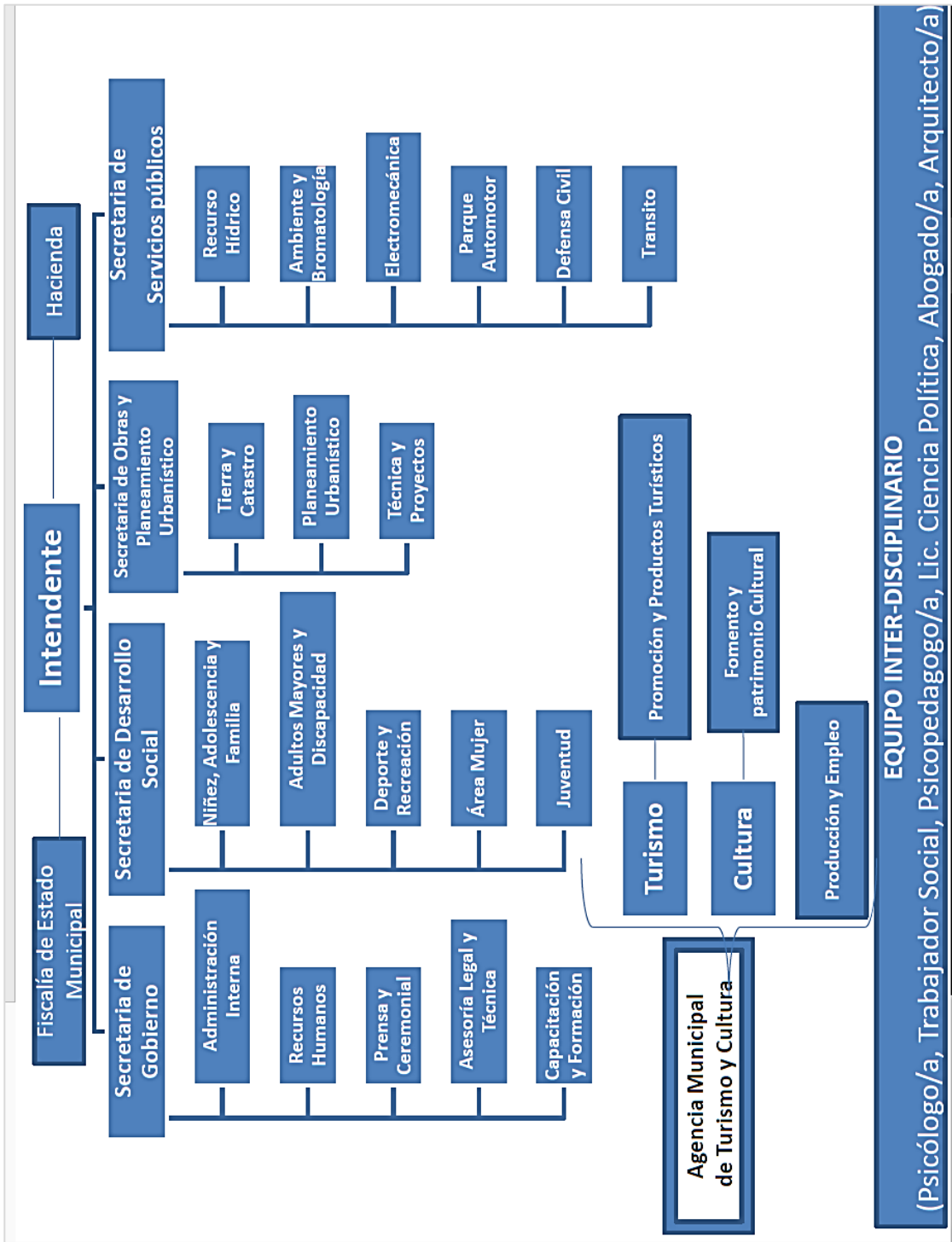
DE LAS REGIONES, C. (2009). Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. *CDR*, 89.

**ANEXOS**

## Anexo 1: Crecimiento poblacional Villa Sanagasta



Anexo 2 Organigrama Municipal vigente hasta año 2018– Departamento Sanagasta



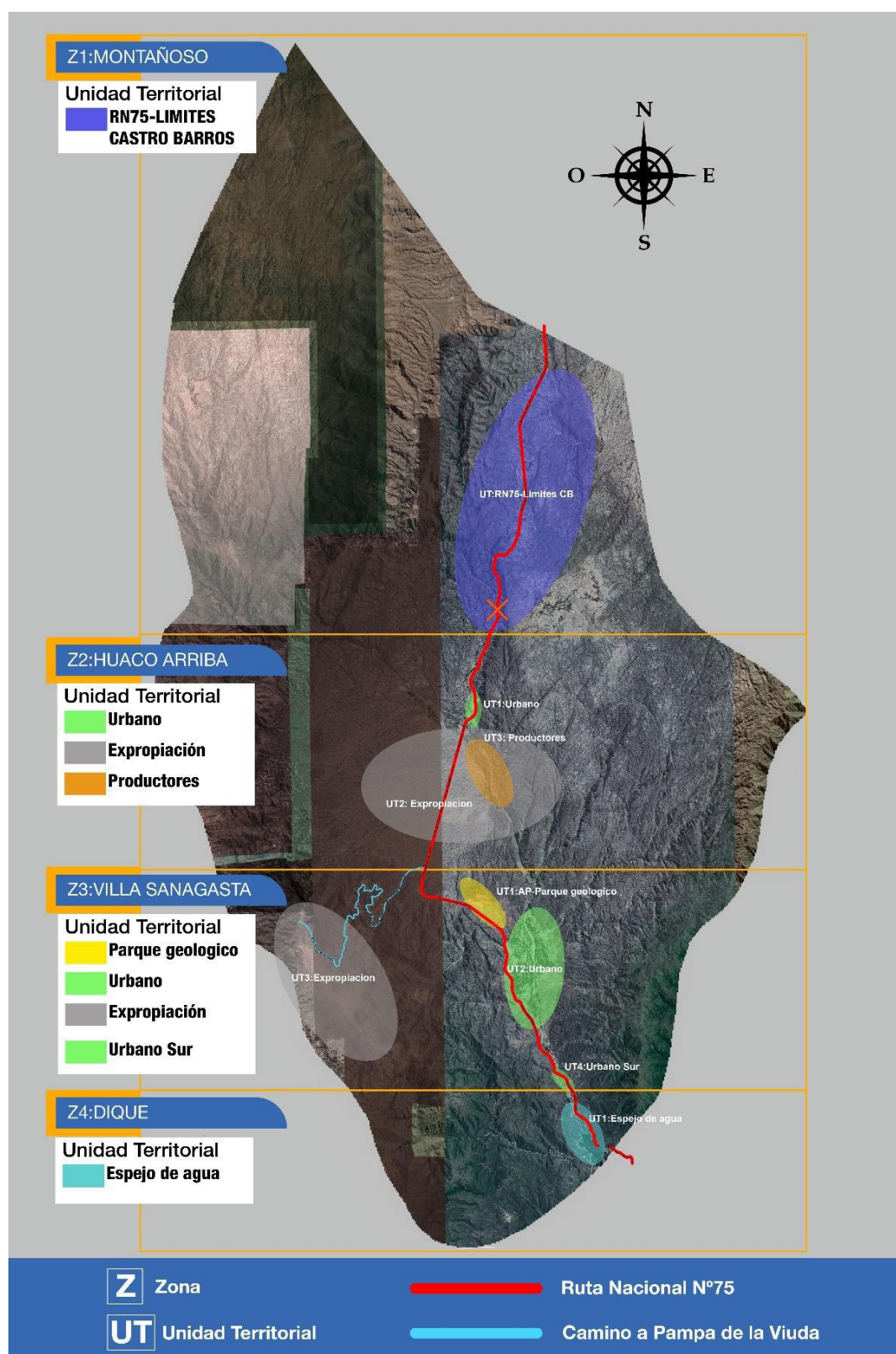
Fuente: Municipalidad del Departamento Sanagasta

### Anexo 3: Requisitos para obra y Subdivisión predial

| Proyecto                                         | Requisitos S.O.M Secretaria de Obras Municipales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Construcción<br>Ordenanza<br>N°1784              | <p>a) Solicitud de permiso de construcción y/o solicitud de registro y aprobación de documentación técnica.</p> <p>b) Planos de arquitectura una copia.</p> <p>c) Solicitud del Certificado Catastral, expedido por la <b>Dirección Provincial de Catastro</b> (Dominio del predio)</p> <p>d) Informe de libre deuda otorgado por la <b>Dirección General de Rentas Municipal</b>. (válido 30 días)</p> <p>e) Boleta de línea otorgada por la <b>Dirección General de Catastro Municipal</b>.</p> <p>f) Copias de planos: un juego de planos general, electricidad, estructura, y con firma del propietario, proyectista y calculista, constructor o representante técnico. (2 Copia sellados por Rentas Municipal)</p> <p>g) Documentación concerniente a instalaciones especiales. (según proyecto)</p> <p>h) Boleta de depósito del Consejo Profesional de Ingenieros y/o Colegio de Arquitectos. (Se sellan los planos y se presentan al colegio según profesional a cargo)</p> <p>Extras</p> <p>a) Copia de la escritura</p> | <p>*Los requisitos se basan en lo requerido por el municipio del Departamento Capital. Al momento de la tesis no se evidencian normativas que respondan a la realidad urbano-rural de la comuna analizada.</p> <p>- Según registro verbal el municipio no solicita de manera obligatoria permiso de obras, es decir que la mayoría de las viviendas se construyen sin normativa, salvo que la construcción esté sujeta a crédito hipotecario.</p> |
| Subdivisión<br>de suelo<br>Ordenanza<br>N°284/96 | <p>a) Nota dirigida al Sr. Intendente Municipal declarando el uso o destino de la subdivisión.</p> <p>b) Copia del título de propiedad del terreno, autenticada ante autoridad competente.</p> <p>c) Planos de conjunto escala 1:1000 con dimensiones de lotes y calles, curva de nivel y cuadro de superficies.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>-Existen subdivisiones familiares sin cumplimiento de la Ordenanza.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Fuente: elaboración propia

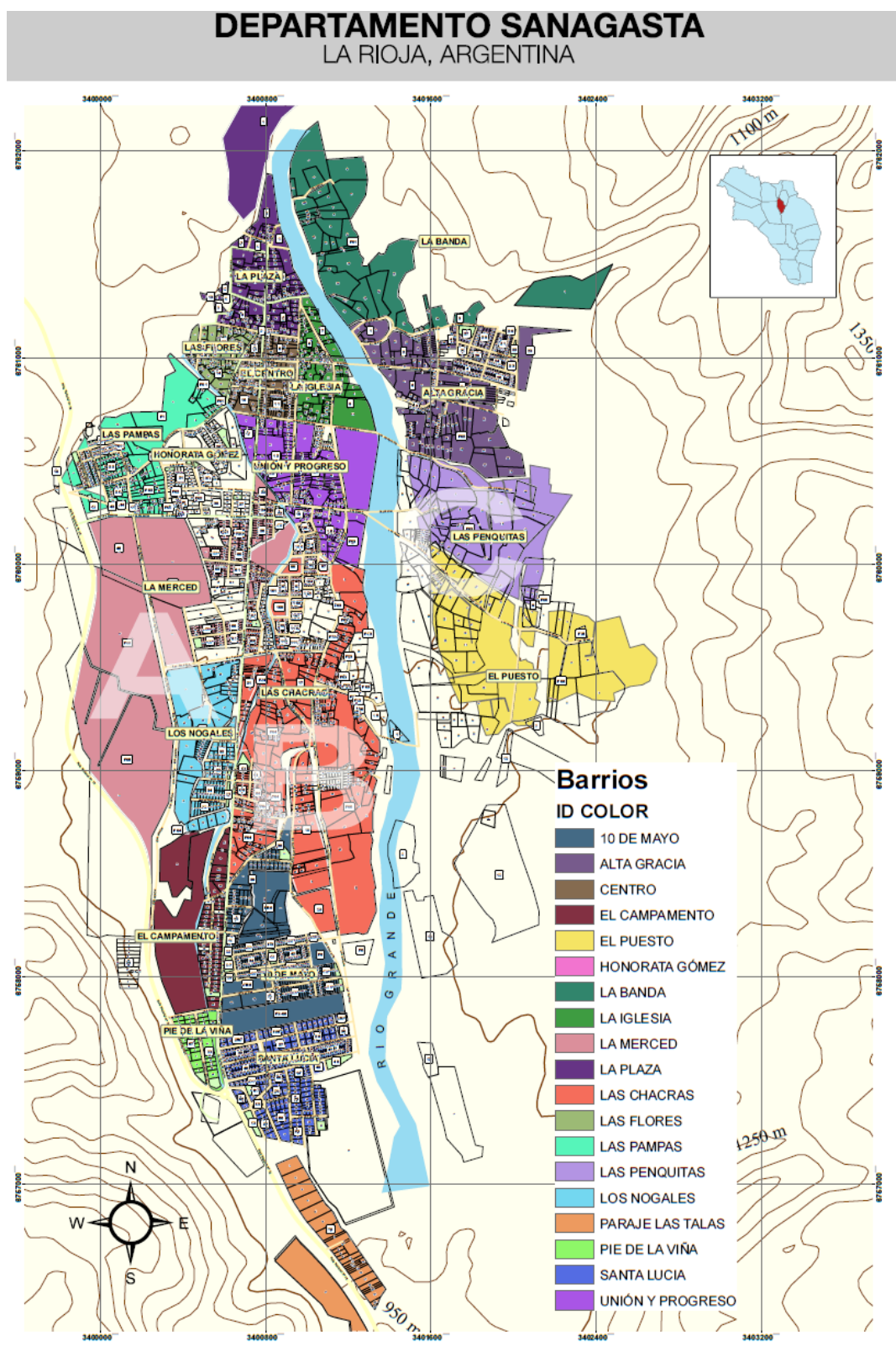
#### Anexo 4: Zonificación del Departamento Sanagasta



Fuente: Imagen recuperada de Informe: “Ordenamiento Territorial del Departamento Sanagasta, La Rioja (Argentina): etapa preparatoria



## Anexo 5 Barrios y parcelamiento de Villa Sanagasta



Fuente: Municipalidad de Sanagasta



