

Participación social y modelos de ciudad en la Patagonia Central Argentina: planificación urbana en Puerto Madryn, Chubut en clave comparada (1996-2019)

Social Participation and Models of City in Argentinean Central Patagonia: Urban Planning Comparison in Puerto Madryn, Chubut, (1996-2019)

Sergio Andrés Kaminker¹ 

Lucas Bandieri² 

Recibido: 14/04/2025

Aceptado: 22/07/2025

Doi: 10.32457/riem1.2972

Resumen

El presente trabajo analiza tres procesos de planificación urbana participativa de una ciudad turística intermedia de la Patagonia central argentina —Puerto Madryn, en la provincia de Chubut—, que sucedieron entre 1996 y 2019. A través de la reconstrucción de sus metodologías y equipos de trabajo, la caracterización de las formas de participación y las principales problemáticas identificadas en los diagnósticos y los modelos urbanos finales, se pone en discusión el lugar de la planificación urbana y la participación social, el lugar del contexto profesional e ideológico de los procesos, así como también qué sucedió con los modelos en clave local.

Se pudieron identificar diferencias y similitudes en los procesos, en cuyo corolario se da cuenta de procesos cada vez más profesionalizados y pragmáticos por parte de los equipos de diseño y una participación comunitaria paulatinamente menos masiva y más interesada, cuyos resultados finales fueron similares.

1 Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas, Chubut, Argentina
Autor para correspondencia: Sergio Andrés Kaminker. Correo: sakaminker@gmail.com.

2 Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas, Chubut, Argentina

Finalmente, la exploración realizada, con un análisis espacial de los modelos urbanos producidos, permitió confirmar la similitud de sus resultados, pero también cómo las grandes diferencias fueron fruto de la cristalización de intereses de los propietarios de la tierra locales.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, planificación urbana, Patagonia, ciudades intermedias

Abstract

This present work analyzes three urban participatory urban planning processes in a mid size touristic city of Argentinean central Patagonia, Puerto Madryn, in the Chubut Province, that happened between 1996 and 2019.

Through the reconstruction of its methodologies and teams, the description of its participatory forms, the main issues of its diagnosis and urban final models, we discuss the place of urban planning and social participation, the professional and ideological context and the models in the local sphere. We identify differences and similarities in the processes, in more professionalized and pragmatic scenarios that anyway turned to have equal outcomes, even when the participation was less massive and more mediated.

Finally, we made a spatial analysis of the final urban models, what allowed us to confirm the similarities of the processes as well as the differences because of the crystallization of the interests of the main city landowners.

Keywords: Territorial ordering, urban planning, Patagonia, mid size cities.

1. Introducción

En este trabajo nos proponemos dar cuenta de dos cuestiones centrales en los procesos de diseño de políticas públicas urbanas participativas de naturaleza municipal: su metodología de trabajo y los modelos territoriales urbanos finales. Esto nos permite aportar a dos discusiones de distinta naturaleza. En primer lugar, a la reconstrucción de procesos de planificación urbana en ciudades intermedias (procesos poco documentados y estudiados en América Latina). En segundo lugar, a problematizar el vínculo entre participación, modelos de ciudad, técnica, ideología y planificación en contextos de ciudades turísticas. En estas, la costa, cierta idea de conservación o ambiente, tienen centralidad y vigencia. Como han hecho Vecslir y Tommei con otra localidad turística de la Argentina, Purmamarca, esta exploración está en vistas de “aportar al debate teórico y empírico en torno a los métodos e instrumentos de planificación y gestión acordes a las nuevas realidades territoriales” (2013: 61).

Como explica Jajamovich (2017), la mayoría de los estudios de circulación de políticas y teorías urbanas reponen lo sucedido en países del Norte Global, o con algunas iniciativas de grandes ciudades latinoamericanas, sin tensionar suficientemente la desigualdad económica y política en una suerte de división del trabajo internacional teórico y profesional. En este punto, aquí hacemos un estudio de caso local de procesos en distintos momentos, preformateados desde diferentes perspectivas. Como sostiene Gorbak: “Los municipios son verdaderos e imprescindibles vehículos de participación

ciudadana (...) que pueden llevar a una mayor eficacia en las soluciones locales” (2011: 220). Gargantini (2020) agrega que la insuficiencia histórica en materia de políticas habitacionales en Argentina, no es consecuencia única de las políticas establecidas, sino de la falta de capacidad de los municipios, principal nivel estatal encargado de la regulación territorial. Resulta interesante recuperar la dimensión metodológica de los planes, los modelos de ciudad y las condiciones que explican qué sucede con la participación (Martínez López, 2002).

Para ello, se reconstruyeron comparativamente tres procesos de planificación urbana participativa que sucedieron en Puerto Madryn en los últimos 30 años, específicamente el Plan Estratégico Madryn Siglo XXI (1996-1999), el Plan de Desarrollo Urbano (2013-2014) y el Programa de Ciudades Inteligentes (2018-2019), sus supuestos metodológicos, conformación de equipos de trabajo y formas de toma de decisión. No se abordaron aquí las capacidades de gestión, sino que se analizaron los modelos ciudad y los conflictos explícitos y latentes que aparecieron, identificando discursos e intereses en tensión (Martínez López, 2002).

Para cumplir con estos objetivos, se relevaron y analizaron los contenidos de sus documentos paradigmáticos, además de un trabajo exploratorio comparativo sobre la cartografía de sus modelos territoriales y sus principales categorías. Cabe agregar que el muestreo contempló los documentos oficiales publicados, documentos metodológicos e informes finales de cada proceso, presentaciones publicadas por equipos de trabajo y entrevistas en profundidad a actores centrales de la construcción del primer proceso y observación participante de los siguientes dos. Por ello, el corpus documental está compuesto por resultados parciales, presentaciones y fotos del archivo personal de Carlos Sanabra, arquitecto que coordinó el Plan Urbano Integral (PUI), la publicación final del Plan Estratégico Puerto Madryn Siglo XXI (Municipalidad de Puerto Madryn, 1999), presentaciones publicadas por CEPA en el sitio web del Plan de Desarrollo Urbano Madryn y el Informe Final del proceso (CEPA *et al.*, 2014), el documento metodológico con diagnósticos y estrategias iniciales de CIPPEC del Programa de Ciudades Inteligentes, llamado “Hacia el desarrollo urbano integral de Puerto Madryn” (2018), y el documento final urbano “Estrategias de desarrollo urbano integral de Puerto Madryn” (2019). El análisis se hizo a partir de una codificación abierta de las categorías y dimensiones centrales del trabajo. Se comparó en forma constante a medida que se procesaban los documentos, entrevistas en profundidad y observaciones. Se prestó atención especial para identificar conflictos emergentes, debates y controversias propios de cada proceso. Fruto de esto, el resumen de la información es la descripción densa de los tres procesos que hay en este artículo, su comparación y resultados. También, como parte del análisis se identificaron, desde la teoría y el conocimiento previo, cuestiones centrales no dichas, características del contexto y en especial se trabajó sobre quiénes fueron los actores en cuestión, como forma de construcción temática y situada del análisis cualitativo de los documentos (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

Planificación urbana. Recuperamos la planificación urbana en dos acepciones. En primer lugar, como aquel ejercicio de imaginación del colectivo de la ciudad, documentado y no necesariamente puesto en práctica. En segundo lugar, como esa práctica previa a la acción, conceptualizada como planificación, planeamiento u ordenamiento, que se constituye en estrategia de desarrollo del territorio, en un sentido determinado (Pérez Bustamante y Andaur Fuentealba, 2005).

Como explica Kullock, “no pueden consistir en actos puntuales, sino en procesos que acompañen el devenir de los fenómenos socio-urbanos y, en concreto, de su gestión, a la que se pretende incorporar cuotas de una supuesta racionalidad devenida del campo disciplinario” (2010: 248). En ellos, cobran centralidad qué políticas y estrategias se piensan, qué diagnósticos se hacen (problemas, evaluación, explicación y prospección), acciones y monitoreo de las mismas (2010).

Cabe aclarar que la traza de las ciudades es una actividad de larga historia, que vincula las fundaciones, la historia de la colonización, el avance sobre otras formas de organización social en los territorios, que muchas veces estaba profesionalizada en ingenieros, cartógrafos, militares, no como una disciplina. Sin embargo, la profesionalización del proceso de planificación urbana se dio a mediados del siglo XX en la Argentina (Reese, 2006) y fue institucionalizada en América Latina en la década de 1970 por el desarrollismo cepalino (Coraggio, 1999).

Como relata Reese, desde mediados del siglo XX, “el problema central de la planificación urbana era el control del rápido y ‘desordenado’ crecimiento que se verificaba en las ciudades” (2006: 4). Luego, en la década de 1980, cuando el paradigma de la gobernanza y acción estratégica se generalizó, los diseños tecnocráticos dieron lugar a la “planificación estratégica” (Borja, 2003; de Mattos, 2004), con modelos y léxicos propios del pensamiento neoliberal (González y Villavicencio, 2010). Como relata Gudiño en relación a los planes estratégicos, “la mayoría fracasaron y solo quedaron hermosos planes impresos en libros sin ser aplicados en la práctica debido a que no produjeron los cambios estructurales que eran necesarios” (2010, s/p). Ante la “limitada capacidad de los gobiernos locales para asumir la tarea” (Coraggio, 1999: 11), Borja ya identificaba que, en América Latina, eran “las ciudades intermedias las que tienen que afrontar mayores problemas debido al rápido crecimiento” (2003, 88). Ahora bien, en la década siguiente, Kullock se pregunta sobre la necesidad de reconstruir paradigmas de planificación urbana que recuperen las enseñanzas de las últimas décadas, en un contexto, en el cual, afirma que se “permite avizorar un resurgimiento de los procesos de gestión planificada” desde el Estado (2010: 249).

Participación social. La participación es una de las dimensiones críticas a revisar, en pos de democratizar la resolución de los problemas urbanos. Como narra Martínez López, existen “distintos estilos de practicar la participación urbana; buscando el consenso, forzando cauces de negociación o provocando el conflicto. Todos los casos empíricos muestran que esos ingredientes se combinan de forma particular cada vez” (2002, s/p). Los procesos de participación deben compatibilizar una multiplicidad de voluntades y actores “que expresan diferentes intereses, aspiraciones y demandas” (de Mattos, 2004: 19). Orellana Bravo, en su análisis sobre las políticas sociales y la participación, nos agrega que, en contextos de marginalidad avanzada, se pide a los sectores más pobres que sean colectivistas “en un desierto de indiferencia” (2016: 93).

En las últimas décadas, ha habido discusión en América Latina sobre la participación social en las políticas urbanas, pero concentrado mayoritariamente en dos tipos de experiencias: los presupuestos participativos (Foglia y Rofman, 2020; Annunziata, 2022; Montecinos y Carrasco, 2022) y la incidencia popular de organizaciones sociales y de la sociedad civil en normativas y políticas vinculadas al hábitat popular (Garzón *et al.*, 2005; Guevara *et al.*, 2018; Cravino, 2021). Las reflexiones dan cuenta de escenarios donde se dieron instituciones como consejos barriales

o temáticos, entre otras (Carrasco Soto, 2019; Reis Teixeira y Carvalho Teixeira, 2019), aunque lo más estudiado fue el presupuesto participativo en virtud de sus metodologías y resultados, sus formas de ejecución y efectividad (Signorelli, 2016; Torres Fragoso, 2018).

Son pocos los trabajos que analizan la participación social en la revisión o concepción de planes de planificación urbana en su dimensión local. Por un lado, existen ejemplos como el de Cestaro y Cestaro (2021) sobre un proceso en Curitiba, donde relatan cómo sigue primando una cultura tecnocrática a pesar de los esfuerzos municipales por generar instancias de participación, o el de Sant'Ana *et al.* (2010) sobre Votuporanga que da cuenta de la centralidad de los equipos en el fomento de participación, ambos en Brasil. A su vez, trabajos como el de Jiménez y Durango (2021) subrayan la importancia de participación comunitaria para mejorar la calidad de información técnica. Por otro lado, trabajos como el de Erbiti *et al.* (2005) sobre un plan de ordenamiento en Tandil, Argentina, o el de García Bátiz y Téllez Arana (2017) sobre Jalisco, México, plantean la importancia de analizar la metodología que organiza la participación para comprender su desarrollo, límites y potencias, contemplando debilidades derivadas del enfoque. Bolay y Labattut, a su vez, sostienen que, en las ciudades intermedias del sur global, los mecanismos de gestión urbanos están poco abiertos a participación democrática y sus demandas pobremente integradas en planes (2019).

Modelos urbanos. Por último, nos propusimos explorar qué sucedía con los modelos urbanos, para poder comprender las diferencias y similitudes en el resultado final de los procesos. Trabajos como el de Cortés Solano (2007) sobre Bogotá, el de González Escobar sobre Medellín, o el de Correa da Silva (2007) sobre Curitiba y Río de Janeiro, nos permiten comprender cómo se vinculan la práctica de la planificación con el urbanismo como disciplina; en especial, a partir de la revisión de los modelos urbanos y modalidades de intervención cristalizadas en las experiencias históricamente situadas. Como muestran Pérez Bustamante y Aldaur Fuentealba sobre Los Ángeles, Chile, los modelos de los planes dan cuenta de la “ciudad imaginada” (2005, s/p) por distintos actores sociales.

Hay trabajos que dan cuenta de cómo ha cambiado la planificación durante el Siglo XX, cómo el nuevo urbanismo de las últimas décadas derivó en la ciudad compacta y la sustentabilidad urbana como modelos (Cárdenas Jirón, 2013). González y Villavicencio postulan que la planificación estratégica piensa a la ciudad “como mercancía” a vender (2010, s/p), y contraponen participación y estrategia empresarial como polos dicotómicos. Estudios como el de Vecslir sobre Buenos Aires, muestran que “en la mayor parte de los casos existe un desfase temporal entre la circulación internacional de estas conceptualizaciones e ideas de referencia y las políticas urbanas propuestas, implementadas o no” (2019-2020: 36), pero todo dentro de un menú de políticas e intervenciones que ha cambiado.

2. Puerto Madryn: entre la expansión urbana y la expansión demográfica

Puerto Madryn es una de las ciudades con mayor crecimiento urbano y demográfico relativo entre las décadas de 1970 y 2010 en la región de la Patagonia, en el sur de la República Argentina. Pasó de ser un pueblo de apenas 6 mil habitantes a una ciudad intermedia de más de 80 mil en cuarenta años (Kaminker y Ortiz, 2016). A su vez, entre 2010 y 2022, último período intercensal, el ritmo

de crecimiento se amesetó, pero por encima de los valores provinciales y nacionales, con un 24 % en los 12 años, pasando la barrera de los 100 mil habitantes por primera vez. En este marco, la ciudad ha vivido un proceso de expansión urbana con segregación residencial, donde distintos sectores sociales se han ubicado en diferentes zonas de la ciudad, con disímiles prácticas de resolución de sus necesidades habitacionales (Kaminker y Velásquez, 2020).

Desde principios de 1970, inicia un proceso de transformación vertiginoso. Fue decisiva su elección como sede del proyecto nacional de instalación de la planta de aluminio (ALUAR), la existencia de un puerto de aguas profundas, sumado a la posibilidad de utilizar energía de la futura represa de Futaleufú (Rougier, 2011). Tuvo un lugar importante la perspectiva nacionalista de los comodores que consideraban importantes los efectos del posible “desarrollo” de la Patagonia (Rougier, 2011).

Esta transformación se hizo junto a una planificación regional y una inversión importante con fondos públicos y capitales privados. Como afirma Rougier (2011), esto se realizó desde el Estado nacional, que construyó la central Futaleufú, la conexión de alta tensión, las obras del puerto, el otorgamiento de exenciones impositivas, la venta a precio irrisorio de tierras a la empresa y la energía para que la planta funcionara. No solo se planificó la faceta productiva, sino que, también, se construyeron las condiciones de habitabilidad para sus trabajadores.

En Puerto Madryn se pueden vislumbrar vestigios de aquel desarrollismo regional que impulsaba la CEPAL. Coincidirían en el tiempo una planificación para el desarrollo económico regional, que provenía de áreas nacionales, vinculada a hacer posible la operatoria de una gran industria, con las prácticas de planificación “profesionales” del Estado municipal y sus negociaciones constantes con privados, en especial la empresa San Miguel S.A. (que era quien más tierra concentraba).

En este contexto, los principales lineamientos seguidos desde el sector público y privado fueron las codificaciones de uso del suelo y edificación, que se modificaron constantemente. Desde las dos normas ordenadoras, Ordenanza 15 de 1963 y 11 de 1968, comenzó un proceso de veloces modificaciones y parches continuos, con cambios en 1972, 1973, 1974, hasta que a fines de esa década se ordenó el Código de Planeamiento Urbano nuevo para Puerto Madryn en 1979, que replicaba mucho del código porteño. Desde ahí hubo más de una modificación por año hasta 1986. Como se hizo en las versiones bonaerense y porteña, se prohibieron loteos que carecieran de servicios públicos de agua y electricidad. En la ordenanza 35/83 se reglamentó que la subdivisión de tierras debía cumplir condiciones, una razonable continuidad con la trama vial, acceso a servicios de electricidad, agua potable, proyectos aprobados de gas y cloacas, y se debían reservar espacios para calles y espacios públicos. La modificación posterior, tan solo un año después, en la Ordenanza 111/84, se explicitó que no se podían vender lotes sin dar cumplimiento a la presentación y aprobación de planos, en especial de los servicios. Como explicitaría un directive de la firma San Miguel, esta modificación de 1983 fue “dentro de todo bastante razonable”. Agregó que “las que vinieron después en general fueron modificaciones... puntuales”, preanunciando la negociación entre agentes del mercado inmobiliario y el Estado municipal con cambios a medida en las décadas siguientes.

Como relatan Ibarra y Hernández (2003), en el proceso de transformación de Chubut desde mediados de la década de 1950, el Estado en sus tres niveles tuvo un rol protagónico. No fueron solo

los regímenes de promoción industrial, sino que se crearon estructuras administrativas y operativas, se introdujo la obra pública en gran y mediana escala y hasta se exigió a pesqueras que montaran plantas de procesamiento local. Como explicó un técnico de la cooperativa de servicios, esta fue la única oportunidad en que se planificó y se ejecutaron obras con anterioridad, “Nación invirtió mucha gaita para radicar ALUAR y todo eso, donde se vio claramente la manifestación de una política de Estado que se tradujo en obras públicas que permitió el crecimiento”. Luego de esta gran intervención, “siempre los servicios estuvieron atrás del crecimiento de la ciudad” aclaró.

A continuación, están las búsquedas de Puerto Madryn por ordenar aquella expansión que triplicó la población en 20 años y que continuó creciendo por encima de las medias provincial y nacional en las siguientes décadas.

3. ¿Tres procesos, tres marcos metodológicos, un modelo?

Para el análisis reconstruimos los procesos desde su mirada teórica y metodológica, principales valores, equipos de trabajo, formas de participación y sus productos en relación a la dimensión urbana y el modelo de ciudad resultado.

Plan Estratégico Puerto Madryn Siglo XXI. El Plan Estratégico Puerto Madryn Siglo XXI implicó el armado y puesta en funcionamiento de un plan de desarrollo “humano y económico” (PEM, 1999: 3), con una concepción integral. Como sostiene Kullock, en un momento de crisis de la Planificación Urbana, aparece la planificación estratégica, fase previa y más amplia que permitiría la planificación urbana. Por ello, aparecen en sus procesos momentos propios de lo urbano, como en este caso el PUI.

Desde la metodología de trabajo, el equipo que diseñó el plan relata que lo primordial fue “la definición de ejes estratégicos que permitan un ordenamiento del territorio para un desarrollo sustentable y que posicionen a la ciudad frente a los desafíos de una economía abierta y globalizada” (PEM, 1999: 7). A su vez, la participación fue un eje central, organizado en tres aristas: “La participación de las organizaciones del sector privado y la sociedad civil”; “la inclusión activa de los empleados municipales como actores y miembros de la comunidad laboral”; y “la realización de foros comunitarios barriales donde los vecinos pudieron participar y presentar sus aspiraciones, necesidades e ideas” (PEM, 1999: 7).

Cabe aclarar que el principal consultor del PEM fue el licenciado Eduardo Berton quien, según un entrevistado del equipo municipal, era un argentino que venía trabajando en ciudades estadounidenses. Este organizó un seminario de prospección y una capacitación al equipo técnico que la propia municipalidad conformó, integrado por el intendente y profesionales, abogados, ingenieros, arquitectos, docentes, contadoras y profesionales del turismo.

Este equipo generó, para abril de 1997, un documento base y la estrategia de participación de la comunidad. En mayo y junio de ese año, se llevaron adelante 20 entrevistas colectivas, “foros comunitarios barriales”, 14 con entidades intermedias, “para garantizar totalmente el aporte del vecino, desde su realidad cotidiana barrial o desde su legítimo interés sectorial como miembro de

una entidad intermedia” (PEM, 1999: 10), donde participaron más de 500 personas. Luego, de junio a diciembre de ese año, hubo “reuniones con empresarios y representantes de los sectores académicos y organizaciones protectoras del Medio Ambiente” (PEM, 1999: 10). Esto permitió la “identificación de los pilares principales del desarrollo humano y económico de Madryn, y en la redacción consensuada de un manifiesto de protección del medio ambiente” (PEM, 1999: 10). En ese mismo período, se tuvieron reuniones “informativas e interactivas” (PEM, 1999: 10) con concejales y con personal municipal.

En diciembre de 1997, se presentó la primera etapa del modelo de desarrollo, con 5 estrategias, y durante los siguientes 6 meses se formaron 23 comisiones de trabajo temáticas. Estas fueron conformadas por “vecinos destacados de cada disciplina” (PEM, 1999: 11) y derivaron en alrededor de 400 recomendaciones para la implementación del plan, “líneas principales de servicios” e “indicadores críticos de éxito”, de la “Auditoría de Performance”, “entre el modelo deseado y la realidad actual” (PEM, 1999: 11). En vez de elaborar un diagnóstico, se trabajó primero en “la visión deseada o ideal para la ciudad y para cada uno de los ejes estratégicos que componen el modelo deseado” (PEM, 1999: 7). Esta auditoría se constituía en diagnóstico, con una visión futura e indicadores de éxito, para medir la diferencia entre presente y situación ideal, con el complemento de un FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas); técnica de construcción y análisis utilizada en el planeamiento estratégico en el sector público y en el privado.

Entre las principales estrategias de la segunda etapa figura el PUI. En noviembre de 1998, con especialistas nacionales vinculados al urbanismo, se trazaron criterios para la elaboración del plan y una serie de recomendaciones. En 1999, se realizaron talleres de debate sobre “diferentes temas urbanos de preocupación local” (PEM, 1999: 12), usos del suelo, gestión de residuos, transporte y tránsito, cableado, autos abandonados, usos de la vía pública y obligaciones de los frentistas. En abril del mismo año, se presentaron las bases del plan, con valores centrales como “ser funcionalmente competitivas, ambientalmente sustentables, socialmente gobernables y con un grado creciente de calidad de vida” (PEM, 1999: 12). Se afirmó que, mientras tanto, los equipos técnicos estaban trabajando en los capítulos específicos referidos a “agua, cloacas, energía eléctrica, gas, control de aluviones y pluviales, tránsito y transporte, residuos urbanos e industriales” (PEM, 1999: 12).

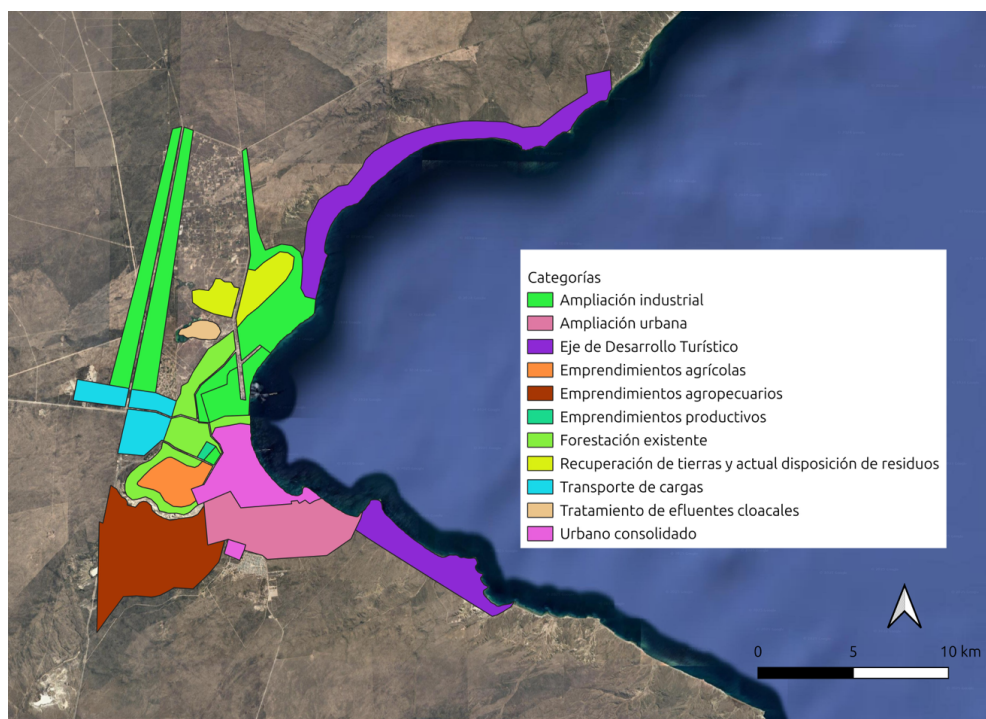
El PUI contenía 10 planes parciales, con una proyección a 5 años, pasibles de ser revisados anualmente, desde una visión que se pretendía “integradora y pluridisciplinaria” (PEM, 1999: 51). Se mencionan, a su vez, el “derecho a la ciudad” y la necesidad que los habitantes ajusten “sus conductas a los deberes que surgen de ese mismo derecho”, la necesidad de mejorar la “equidad contributiva”, para “mejorar la competitividad y la calidad de vida”, “mejorar el uso del suelo urbano en zonas que han crecido en forma desordenada”, y “asegurar una adecuada convivencia entre la comunidad y el medio ambiente” (PEM, 1999: 51-52). Los productos del plan fueron ordenanzas y una serie de planes de acción. Para que la ciudad se logre “reposicionar” en el sistema de ciudades, se sugiere que debe contar con 3 condiciones: “Ser funcionalmente competitiva, ambientalmente sustentable y socialmente gobernable” (PEM, 1999: 52). En la justificación se habla de una “planificación descentralizada”, “participativa”, “modelo de ciudad sobre las bases del trabajo conjunto con la comunidad”, donde priman “ideas y conductas de los vecinos y los empresarios” y la “flexibilidad”, en el marco de la “globalización”. Se agregaba que “no toda actividad humana se puede planificar”.

En el PUI se marca la insuficiencia del Código de Planeamiento Urbano de la década del 70 y sus modificaciones para dar cuenta del crecimiento, la falta de una mirada que penalice las infracciones urbanísticas y ambiental. Asimismo, hay una perspectiva regional, pero que contempla la necesidad de una ciudad que “compita”, para “radicar inversiones que generen empleo local”. Se afirmaba la necesidad de redefinir su territorio y “criterios para su ocupación”, que respondan al modelo deseado de comunidad y las “corrientes de pensamiento del urbanismo moderno”. Se ponderaban dos cuestiones: “el paisajismo” por ser una de “las mayores cualidades de la ciudad” y el trazado futuro del “ferrocarril transpatagónico”; con efectos en la estructura urbana futura (ver imagen 1).

Al definir los criterios establecidos para el ordenamiento, sobresalen: una diferenciación entre corredores de movilidad y transporte; una zona de crecimiento industrial al norte; el borde costero del ejido como “eje del desarrollo turístico y recreativo”, en tensión con usos “residenciales, centrales, portuarios e industriales” y la extracción de áridos; la definición de una zona de uso agropecuario hacia el sur y centro oeste del ejido; y un cordón forestal al oeste de la zona industrial y urbana; una reserva de ampliación urbana residencial hacia el sur, en tierras nacionales y municipales.

En relación a la modificación planteada al Código de Planeamiento Urbano, sostenía el crecimiento residencial hacia el sur, industrial al norte y la coexistencia del turismo con usos residenciales en áreas de densidad alta, media y baja. A su vez, aparecen corredores “turístico comerciales” como herramienta de concentración de usos, en espacios donde ya aparecía la expansión comercial y una zona especial de servicios recreativos y turísticos al sudeste, para expansión de actividades al aire libre que requieren de grandes extensiones.

Imagen 1: Estructura urbana futura Puerto Madryn PUI del Plan Estratégico Madryn Siglo XXI



Fuente: elaboración propia a partir de los documentos del PUI, 1999.

A modo de resumen, el proceso fue la generación de un plan estratégico, lo que implicó una mirada integradora, no solo en clave urbana, sino sobre diversas aristas que hacen al desarrollo de la ciudad. Se generó un modelo a futuro co-construido por un equipo técnico municipal, un consultor, empleados y funcionarios municipales, vecinos y vecinas en tres instancias: participación barrial, organizaciones intermedias y temáticas. A su vez, en todo el plan hay una mirada que otorga centralidad al empresariado y a la necesidad de generar una “ciudad competitiva”. En el proceso, el diagnóstico aparece a posteriori del ideal, como una “auditoría” de implementación de estrategias pensadas, con indicadores y FODAs (relativos a cada tema). Aparecen un discurso sobre la cuestión ambiental y una mirada paisajística. En relación al modelo de ciudad, se sostiene que las áreas de expansión serán industriales hacia el norte, residencial hacia el sur y la costa como área turística recreativa a ordenar para su cuidado. El crecimiento desordenado y no formal, como problemas a resolver, y no en virtud de dinámicas estructurales. Si bien construido sobre conocimiento técnico y participación de la comunidad, el plan buscó borrar tensiones y problemas, y asociarlos a lo externo, a la globalización o la falta de planificación previa, diluyendo potenciales conflictos.

En octubre de 1999, se presentó el PUI final para su tratamiento en el Concejo Deliberante y no fue aprobado. Ese año hubo elecciones municipales y el espacio del intendente perdió, lo que resultó en que el PUI perdiera lugar. 15 años después, este proceso no tuvo el impacto deseado, por lo que la municipalidad, en asociación con el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) del Chubut, iniciaron un proceso con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI) para la generación de un Plan de Desarrollo Urbano nuevo. Para ello, contrató a la consultora platense CEPA (Consultora de Estudios y Proyectos Ambientales), que había trabajado para el municipio de Comodoro Rivadavia, también de Chubut, y estaba acompañando distintas iniciativas del gobierno provincial.

PDU Madryn-Plan de Desarrollo Urbano de Madryn. A diferencia del plan anterior, este trabajo se ceñía a la “formulación de un PLAN DE DESARROLLO URBANO, que contenga el ordenamiento del uso del suelo y código de edificación” (CEPA, 2013). La consultora realizaba el trabajo junto a un equipo local contratado. Este equipo técnico armó un diagnóstico orientado, definió estrategias y escenarios, con un modelo espacial urbano y territorial, proyectos “insignia”. Luego, elaboró un plan de desarrollo urbano, que contempló un código de uso y ocupación del suelo, un código de edificación y formas de gestión del plan.

Contempló 4 talleres participativos, en los que se proponían conformar un “grupo de trabajo ampliado”, con “genuinos representantes de la sociedad, tanto del sector público como privado”, marcando un máximo de 60 (que luego serían más de 80), que se comprometieran en el proceso como “verdaderos coautores”, “evitando discusiones retóricas y asambleísmo”, que tuvieran un “elevado nivel de reconocimiento y legitimidad territorial y sectorial” (CEPA, 2013: 10). Sin embargo, no identificaba en forma explícita qué sectores. De la observación participante que hicimos y la información pública disponible, surge que hubo representantes del municipio, de cámaras empresarias, de la cooperativa de servicios, de colegios de arquitectos, trabajadores sociales, ingenieros, propietarios de tierras, además de científicos de distintas disciplinas, entre otros. La dinámica era que los consultores presentaban el estado de situación, contaban en qué trabajar y dividían en grupos, para luego hacer una instancia integradora. Además, hubo constantes reuniones

en momentos de definiciones, ya no solo con funcionarios, sino con empresarios y propietarios de tierras locales. A diferencia del plan anterior, no hubo foros de participación barriales.

En su propuesta metodológica, a diferencia del Plan Estratégico, CEPA marcaba la necesidad de partir de conflictos y potencialidades, que llamaba socio-urbanos y ambientales y definía analíticamente la eco-forma, referida al ambiente; la socio-forma, referida a la inclusión social y el modelo de producción; la tiempo-forma, referida a tiempos de realización, y, por último, las formas de gestión. Se identificaron múltiples tensiones propias de Puerto Madryn, con un listado mayor a 100 y potencialidades mayores a 50. Las temáticas y el lenguaje de las mismas dan cuenta de una participación sectorial, con conocimiento técnico, desde diversas disciplinas y actividades. Se privilegiaron los siguientes problemas: riesgos aluvionales y potencial urbanización de ANP (áreas naturales protegida), especulación, fragmentación urbana y social, parques industriales consolidados con deficiencias, conectividad aérea insuficiente, centro no trabajado como producto turístico y contaminación visual y falta de un modelo urbano (planificado y atractivo), mejoramiento barrial y mantenimiento de espacios y equipamientos, debate sobre externalidades industriales, sobre el frente marítimo local y regional, un sistema de gestión para el desarrollo urbano, interlocutores válidos entre gobierno y sociedad.

En el segundo taller, con el diagnóstico y la creación de 3 escenarios, se presentaron y discutieron tendencias y modelos. La consultora presentó un escenario con tendencias a 2013, que daba cuenta de una ciudad dispersa; un escenario ideal, de “ciudad compacta”; y un tercer escenario que llamaron de “Optimización de las tendencias positivas”, que combinaba atributos de la compacta, con expansión controlada hacia el norte y el sur. Se evaluaban los escenarios con la técnica FODA. El principal consultor explicitó que lo mejor era aprovechar las tendencias positivas e ir por una expansión controlada, multicéntrica y que contemple cierta flexibilidad, cambiando normativas de las áreas protegidas. Ante la presentación de la ciudad compacta como ideal, según él mismo señaló, acorde a cánones internacionales, la mayoría del auditorio prefirió ir hacia la “ciudad compacta”. Esto generó cierto hastío y enojo del consultor. La mayoría del auditorio no tenía herramientas para discernir qué significaba en materia de códigos, salvo en algunas cuestiones específicas que la mayoría no quería flexibilizar. Una de las mayores tensiones se daba entre desarrolladores que tenían tierras en áreas protegidas y una unión entre operadores y funcionarios del turismo, y biólogos del sector científico. La consultora proponía desarrollos compactos en El Doradillo, área protegida municipal sobre tierras privadas al norte del ejido, parte del área de amortiguación del Área Protegida Península Valdés, que no generaran un impacto “importante”. Esto generó revuelo y enojo de los sectores conservacionistas y no terminaba de complacer tampoco a los propietarios de la tierra.

Luego, en el tercer taller, se presentó el modelo de ciudad (ver imagen 2). Consensuado a partir de la participación, se discutió la zonificación y recualificación de áreas, identificando espacios de expansión, y proyectos “insignia”, que tuvieran peso suficiente para empujar a la ciudad en el sentido planteado.

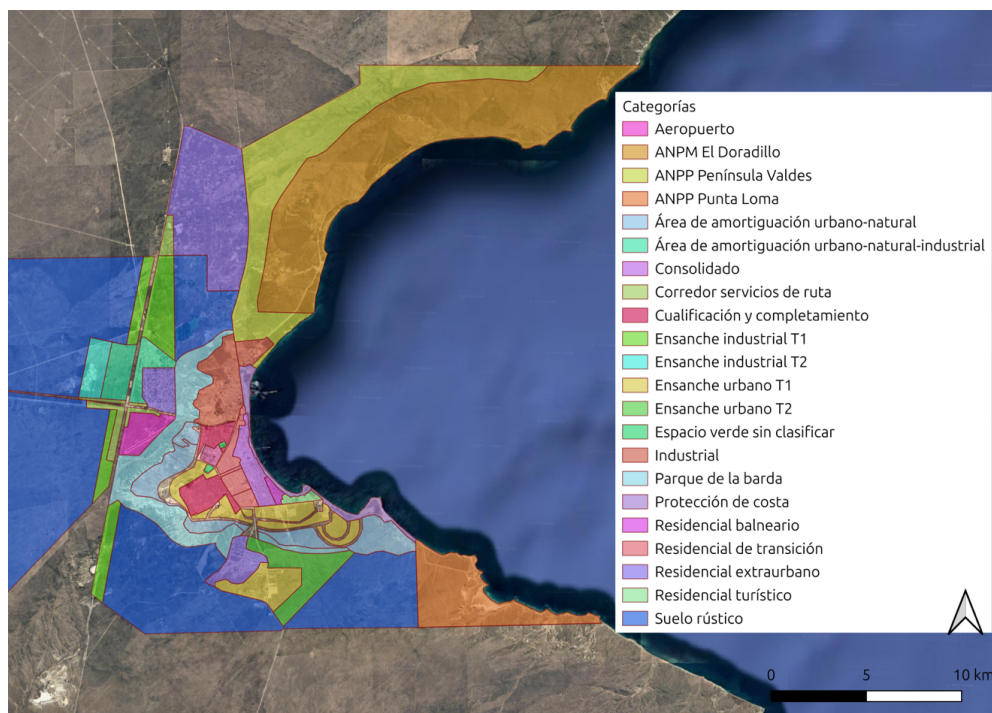
Finalmente, el cuarto taller fue la presentación de lo que llamaban “microzonificación”, los nuevos indicadores y los instrumentos legales actualizados, código de edificación y de desarrollo urbano, y sus procesos de gestión asociados.

El plan contenía 4 estrategias: manejo ambiental del territorio; ciudad compacta, multicéntrica y de crecimiento planificado; posicionamiento local ante el contexto regional; y responsabilidad social e institucional ante el PDU. También, definiciones sobre manejo de aguas, un modelo urbano y territorial, proyectos y acciones de desarrollo urbano, una macro y una microzonificación nuevas, formas de expansión y parcelamiento y una serie de instrumentos de gestión. El único conflicto social que mencionaron fue la tensión por urbanizar un fragmento de las ANP. Por ello, dejaron afuera las modificaciones al plan de manejo del área protegida, como anexo IV al PDU. Asimismo, hay una mención al “derecho a la ciudad”, asociado a la inclusión y a la pobreza, en relación a zonas de interés social y a la necesidad de que la ciudad tenga más oportunidades, pero no respecto a la participación, ni tampoco a una idea de deberes, como en el PUI.

A modo de resumen, el proceso de 2013-2014 fue la construcción de un plan de desarrollo urbano, de índole integral, con proyectos y formas de gestión, pero en clave normativa, donde los principales instrumentos fueron dos códigos actualizados, uno de desarrollo urbano, con su zonificación, y otro de edificación. El modelo de ciudad fue pensado por un equipo técnico de una consultora contratada, con participación de representantes de instituciones, vecinos y vecinas específicos, y con peso de los colegios profesionales, trabajadores de la ciencia, las entidades empresarias y los dueños de la tierra. La forma difusa de proponer quiénes participaban generaba una suerte de velo, más allá de quienes estaban en el evento. Sin embargo, el lugar donde se hacían los talleres (la sede local del CONICET) y la participación técnica, tuvieron implicancias en las discusiones: la problemática central escenificada fue la tensión entre expansión de áreas residenciales y áreas naturales protegidas. Nuevamente, aparecen un discurso sobre la cuestión ambiental y una mirada paisajística, esta vez más elaborada conceptualmente y operativa para pensar problemas y soluciones técnicas, bajo el discurso de la sustentabilidad.

En relación al modelo de ciudad, se sigue sosteniendo que las áreas de expansión serían industriales hacia el norte, residencial hacia el sur y el oeste, y la costa como área turística recreativa a ordenar. Aparece una novedad interesante, la transformación de zonas pensadas en 1999 como espacios de emprendimientos agrícolas en residenciales extraurbanas.

A diferencia del plan anterior, este identificó problemas estructurales, la especulación inmobiliaria, la fragmentación urbana. En su faceta participativa, escenificó tensiones de la expansión urbana entre usos. Sin embargo, invisibilizó la ciudad informal y popular y procesos de organización social, y no generó propuestas que contemplaran financiamiento. A diferencia del PUI, no echó culpas hacia afuera, pero tampoco generó estrategias participativas comunitarias. Su derrotero posterior da cuenta de esto. Sin cambio de gobierno en el medio, ni miradas contrapuestas, fue puesta en discusión en el Consejo de Planeamiento Urbano y Ambiental de la ciudad, con mayoría de participación del municipio, colegios, cámaras e instituciones académicas. Su implementación fue parcial y con grandes modificaciones a los códigos, y recién 4 años después. Duró tan solo un año sin ser modificado. Sus proyectos insignia tampoco tuvieron avance.

Imagen 2: Modelo de ciudad propuesto, escala ejido de Puerto Madryn

Fuente: CEPA et al., 2014: 23.

Programa de Ciudades Inteligentes. En 2017, Puerto Madryn postuló y fue elegida entre las ciudades patagónicas para el Programa de Ciudades Inteligentes. El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), a partir de una asociación con el Ministerio de Producción nacional y aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), generó un programa interdisciplinario para intervenir sobre al menos una ciudad por región. En el documento “Hacia el Desarrollo Integral de Puerto Madryn”, sostenían que

“El Programa de Ciudades de CIPPEC presenta un enfoque orientado al desarrollo integral de las ciudades, entendido como un esfuerzo de articulación intersectorial, inter-jurisdiccional e interdisciplinaria, con el objeto de mejorar la calidad de vida, la resiliencia urbana, la prosperidad y la gobernanza en las principales urbes de nuestro país” (CIPPEC, 2018: 8).

En un proceso que contemplaría una mirada integral, pero enfocada en la dinámica urbana, trabajaron con 4 lineamientos estratégicos: más equidad, más resiliencia, más inteligencia y colaboración; y, por último, más integración a escala metropolitana. Para ello, postulaban una metodología de trabajo que llamaron “planificACCIÓN: planificación+acción” (CIPPEC, 2018: 8). Esto implicaba “formular planes que rápidamente den pequeñas victorias y resultados tanto para la sociedad, como para quienes se ocupan de la gestión pública” (CIPPEC, 2018: 8-9).

En lo concreto, el trabajo era llevado adelante por un equipo de consultores situado en Buenos Aires, en coordinación con la municipalidad. Inició con un diagnóstico participativo “técnico y perceptivo” (CIPPEC, 2018: 11) que tuvo dos instancias claras: entrevistas individuales presenciales

y virtuales, y un taller de validación y discusión de los resultados con “líderes locales del sector público, privado, académico y de la sociedad civil” (CIPPEC, 2018: 8). Se priorizaron problemas y se definió en qué propuestas avanzar como comunidad, con “mesas de trabajo” interinstitucionales lideradas por el municipio. Mientras, el equipo continuaba con el análisis de información y generaba propuestas vinculadas al plan de desarrollo urbano, cuyos resultados iniciales se publicaron luego de 10 meses de trabajo en agosto de 2018. Esta etapa culminaba con la presentación del diagnóstico y el diseño de dos proyectos prioritarios. Estos fueron “la creación del Banco Municipal de Tierras e Inmuebles y en el desarrollo del proyecto urbanístico Ensanche Sur” y “la creación y desarrollo de una plataforma interactiva para potenciar el turismo inteligente” (CIPPEC, 2018: 9). Luego, habría una tercera etapa de trabajo, la implementación de uno (se seleccionó la implementación de la plataforma interactiva de turismo), para, finalmente, culminar con una “aceleración de las iniciativas de economías de plataforma y colaborativa” y una estrategia integral de desarrollo urbano con recomendaciones de política pública (CIPPEC, 2019: 4).

Relativo a la participación, en los documentos se habla de “líderes locales”, que eran entrevistados o formaban parte de las instancias colectivas, cuya logística — invitaciones, lugares, tiempos, etc.— era organizada por el municipio. Allí se identificaban, en forma diferenciada, al sector público, al privado, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia. Se entrevistaron 50 personas y se encuestaron 11 más en forma virtual. Luego, se conformaron mesas de trabajo entre la municipalidad y parte de estos “líderes locales”, según competencia e interés, enfocados en las dos iniciativas.

En el diagnóstico, el análisis conjugaba información técnica, secundaria y construida por CIPPEC con las perspectivas de los entrevistados en 6 cuestiones: la planificación urbana, el hábitat, la inequidad social, la resiliencia urbana, emprendedorismo y economía de plataformas, y la situación general de Puerto Madryn. Además, finalizaba con un FODA construido en base a toda la información. En virtud de ello, sobresalen los siguientes como problemas principales: el crecimiento del suelo urbano con matriz difusa, dispersa, contrario a los cánones globales, déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, vinculado a dificultades de acceso, concentración de la propiedad de la tierra y falta de soluciones de política pública que respondan a la demanda, falta de servicios y concentración de la pobreza en “las peores localizaciones urbanas” (CIPPEC, 2018: 39) del oeste y noroeste; planificación urbana deficiente, pérdida de competitividad y de oficios industriales, débil integración productiva, tensión entre perfil industrial y turístico y la “ausencia de datos e indicadores para la inversión y el desarrollo de políticas públicas” (CIPPEC, 2018: 47).

Aparecen las propuestas priorizadas y trabajadas en grupos, con el desarrollo generado por CIPPEC, entre las cuales hay un proyecto sobre las tierras del ensanche sur, ya identificadas en el PUI primero y luego en el PDU, por ser tierras fiscales, nacionales, provinciales y municipales, donde crecería el área residencial. El banco de tierras municipal se estructuraba y pensaba como la forma de gestión diseñada para este espacio. En relación a la otra propuesta, se trabajó en el diseño de una plataforma interactiva en materia de turismo, que huelga desarrollar en el marco de este trabajo.

Relativo al plan diseñado por CIPPEC, se planteaban como ejes de trabajo: “Hábitat, cambio climático y digitalización y modernización de la gestión local de gobierno” (CIPPEC, 2019: 4). Además del análisis de planes previos, de documentación e información sobre problemáticas, se

trabajó en detalle sobre la expansión y consolidación urbana y la integración de asentamientos informales. Luego, se postuló un escenario tendencial y un escenario alternativo sobre una propuesta producida por CIPPEC llamado “Escenario II: la expansión urbana compacta y planificada” (2019: 25) (imagen 3). Para ello, se diseñaban políticas públicas asociadas, estrategias de densificación y centralidades urbanas, con instrumentos de movilización de suelo ocioso para fortalecer “la capacidad estatal para planificar el territorio y gestionar el suelo” (CIPPEC, 2019: 4).

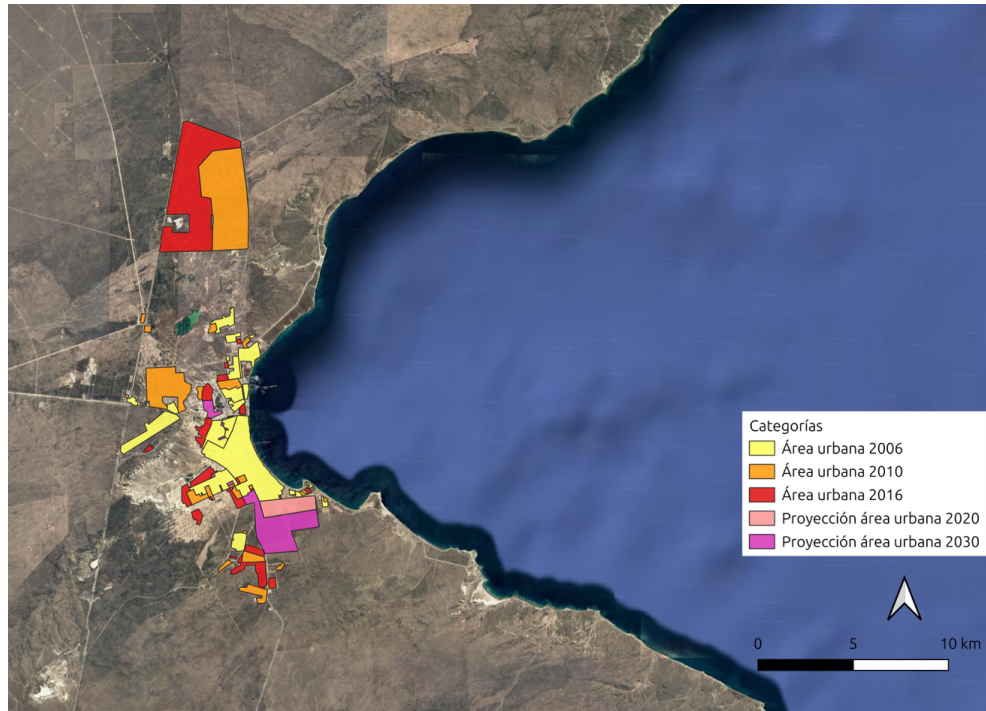
De la participación del proceso y de los resultados, podemos afirmar que se escenificaron las siguientes problemáticas como centrales: la tensión entre expansión residencial y consumo de tierra; entre dinámica productiva industrial y turística. A diferencia de los procesos previos, no hubo discusiones relativas a las áreas naturales protegidas, pero sí en relación a qué problemas priorizar. Allí apareció la mirada de algunos actores vinculados a desarrolladores y propietarios de grandes extensiones de tierra, cuya discusión en este proceso no fue ya con el conservacionismo, sino con empleados municipales y provinciales, y sectores de la academia³ y la sociedad civil, en quienes primaba la mirada de ciudad compacta, modelo ya elegido previamente en 2014. La discusión se dio sobre los modos de gestión de la tierra, con una crítica dura desde el sector inmobiliario al armado del banco de tierras y al rol del Estado en relación a la resolución del déficit habitacional para sectores medios.

El modelo construido por CIPPEC, que llamaron “Escenarios de posible crecimiento compacto de la mancha urbana en Puerto Madryn para los años 2020 y 2030” (CIPPEC, 2019: 26), ya no buscaba reponer las áreas de expansión relativas a cada uso, sino que daba cuenta de la expansión urbana en su conjunto. Proponía hacer crecer espacios en el noroeste y en el sur, donde ya existen desarrollos, o se encuentran las tierras del ensanche sur, como el espacio prioritario a gestionar y desarrollar para generar una ciudad más accesible *en* resumen. Podemos afirmar una serie de cuestiones relativas a los tres procesos que Puerto Madryn tuvo en dos décadas. Tuvieron particularidades y estuvieron impregnados por el lenguaje y perspectiva ideológica que primaba en cada época. Desde el PUI de la competencia, el PDU de la equidad y la ciudad compacta a la resiliencia del Programa de Ciudades Inteligentes, dieron cuenta de un contexto determinado ligado al urbanismo a nivel global y nacional.

En todos ellos, la participación social fue importante. Sin embargo, de un Plan Estratégico con participación de más 500 personas y más de 20 comisiones, pasamos a foros de 60 a 80 en el PDU y reuniones de menos de 50 y mesas de trabajo de 10 personas en el programa. Metodológicamente, cada uno de ellos diseñó una participación social. Pero esta pasó de un optimismo comunitario a fines de la década del 90 a un escepticismo y participación interesada en los siguientes. Esto da cuenta de tres cuestiones. En primer lugar, de una mirada menos ingenua de los actores, de los propios consultores. Pero, también, en un segundo término, de la falta de efectividad de los procesos previos. Por último, escenarios cada vez menos masivos y más pragmáticos en sus técnicas, generaron que fueran más notorios los intereses en disputa, en especial en relación a qué hacer con la tierra y qué sectores implicó.

3 En este caso no primaba la participación de biólogos y biólogas como en los anteriores, sino ingenieros, profesionales de ciencias sociales e informáticos.

Imagen 3: Escenario de crecimiento compacto de la mancha urbana en Puerto Madryn construido en la propuesta del Programa de Ciudades Inteligentes de CIPPEC



Fuente: CIPPEC, 2019: 26.

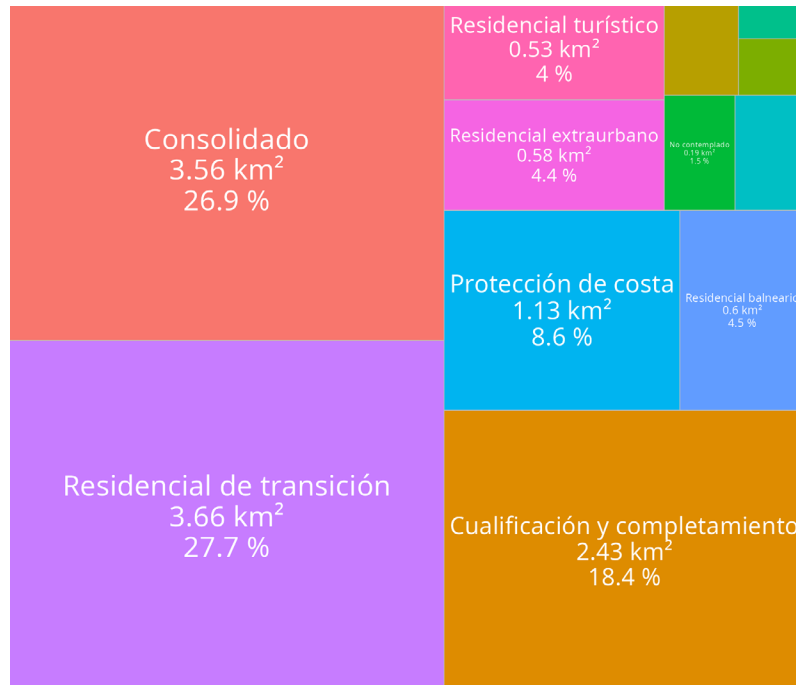
En este punto, queremos rescatar que las diferentes personas e instituciones que formaron parte de las discusiones, con diferencias de 20 años, sostuvieron un modelo de ciudad que se repitió y compartió los espacios de expansión para distintos usos. Lo que transformó la mirada fue, mayoritariamente, la aparición de desarrollos inmobiliarios, parcelamientos con supuestos fines productivos, o industriales, modificando no el ideal, sino la situación real de la ciudad.

Un modelo urbano con intereses en pugna: cartografía comparada de los 3 procesos. Pérez Bustamante y Andaur Fuentealba relatan que “no basta que sólo el arquitecto se imagine la ciudad, se necesita que toda la comunidad “arme” una ciudad ideal” (2005, s/p). No es solo la imaginación, sino los intereses en pugna lo que se pone en juego. Por ello, cobra particular interés comprender qué sucedió con los modelos imaginados y los intereses. Allí cobran visibilidad algunas discusiones que hemos repuesto como la tensión entre áreas protegidas en expansión y expansión urbana, entre propiedad de la tierra y usos habilitados en zonas con restricciones. Por ello, analizamos, a partir de sistemas de información geográfica, los modelos ideales a partir de la técnica de Tree Map. Así revisamos la superposición de distintas categorías, en especial aquellas que caracterizan sectores urbanos consolidados, áreas de expansión y otras que fueron apareciendo. En definitiva, cómo se imaginó el crecimiento de la ciudad en cada proceso, dónde y para qué uso y qué sucedió con parte de esa expansión.

Al revisar qué estaba planteado en 1999 como “urbano consolidado” (ver imagen 4), podemos ver que el proceso de 2013/2014 identificó una parte importante como “residencial de transición”, un

27,7 % y que un 18,4 % como espacios para cualificación y completamiento, explicitando que en las áreas pensadas como consolidadas en 1999, 15 años después, todavía tenían espacios vacantes y posibilidades de crecimiento.

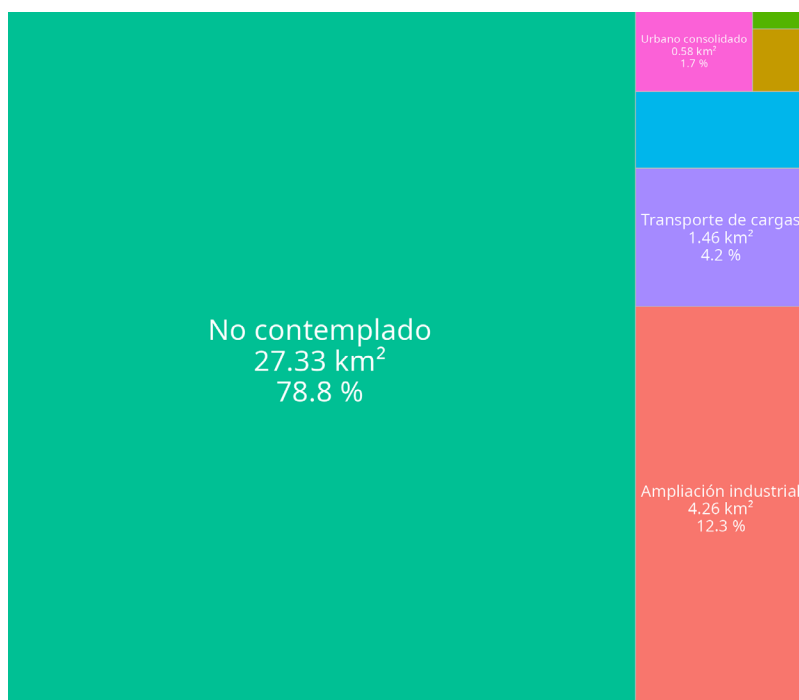
Imagen 4: Urbano consolidado (1999) vs categorías 2013/2014 (en km² y porcentajes)



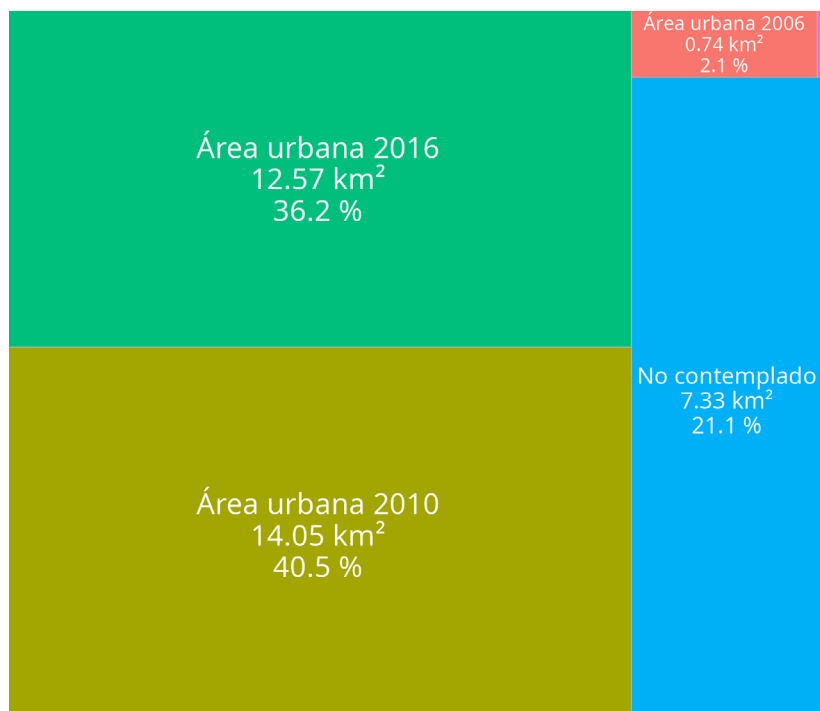
Fuente: elaboración propia.

Al comparar, en cambio, los espacios que se pensaron como “ampliación urbana” en 1999 en relación al proceso posterior (ver imagen 5), más del 65 % coinciden con la expansión imaginada, entre ensanches (1 y 2), área de amortiguación urbano-natural, cualificación y completamiento. A su vez, llama la atención que 15 años después, aún en un escenario de mucho mayor expansión, más del 25 % de la ampliación es área pensada como parque, protegida en la costa o bien como no urbana, no esté contemplada ni categorizada en el mapa.

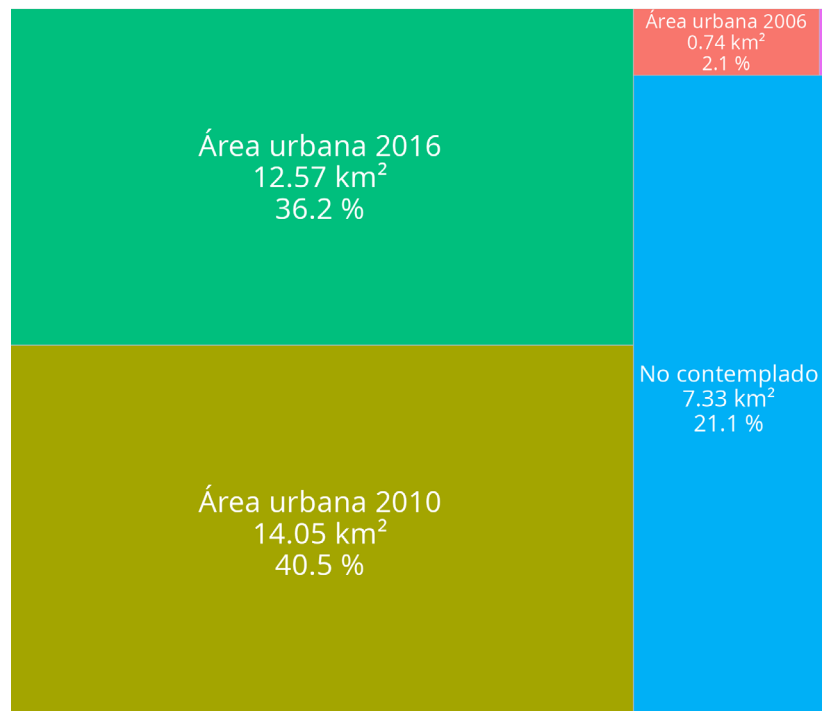
Por ello, resulta interesante dar cuenta de aquello que conceptualizó CEPA en 2013-2014 como residencial extraurbano (ver imagen 6), zonas ya urbanizadas, fuera de la trama urbana, y cómo se las había pensado en 1999. Resalta que el 78,8 % de la superficie, 27,33 km², ni siquiera estaban categorizados por el PUI. Es decir, tierras a las cuales la comunidad y los técnicos no contemplaban como áreas con un fin específico, se las urbanizó por interés económico de propietarios, a pesar de la comunidad. Ahora bien, cuando comparamos ese residencial extraurbano con el mapa producido por CIPPEC (ver imagen 7), nos encontramos con las temporalidades de esa expansión, 2,1 % al 2006, más del 40 % al 2010 y más del 35 % al 2016. Poco más del 20 % aparece como no contemplado; es decir, casi el 80 % ya estaba consolidado al 2016 como áreas urbanizadas, pero hay aproximadamente un 20 % que para CEPA eran para crecimiento de residencial extraurbano.

Imagen 5: Ampliación urbana vs categorías 2013/2014 (en km² y porcentajes)

Fuente: elaboración propia.

Imagen 6: Residencia extraurbano 2013/2014 vs categorías 1999 (en km² y porcentajes)

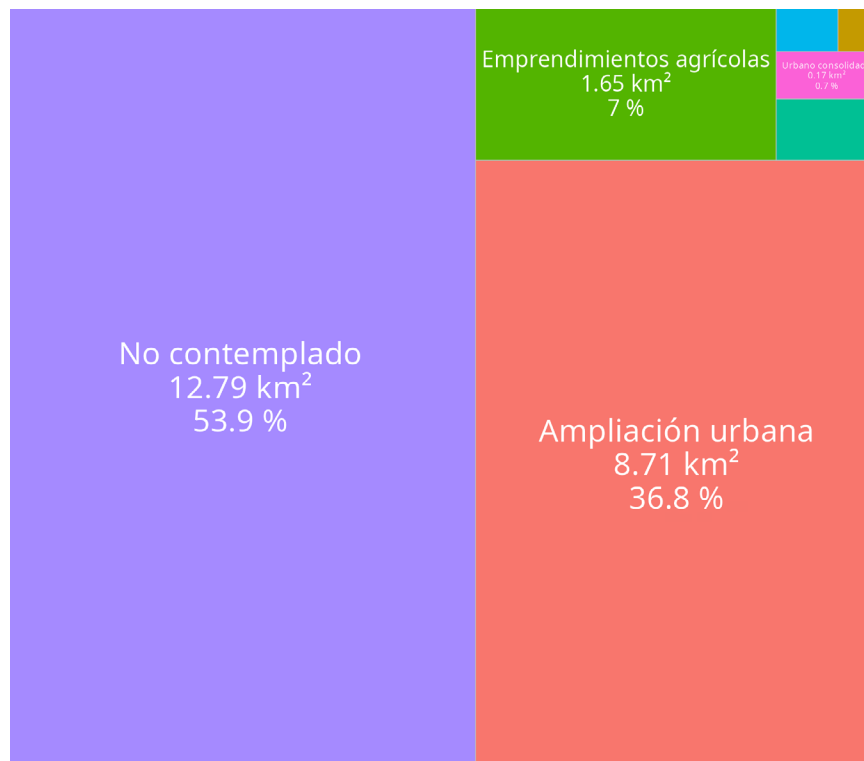
Fuente: elaboración propia.

Imagen 7: Residencial extraurbano 2013/2014 vs categorías 2019 (en Km2 y porcentajes)

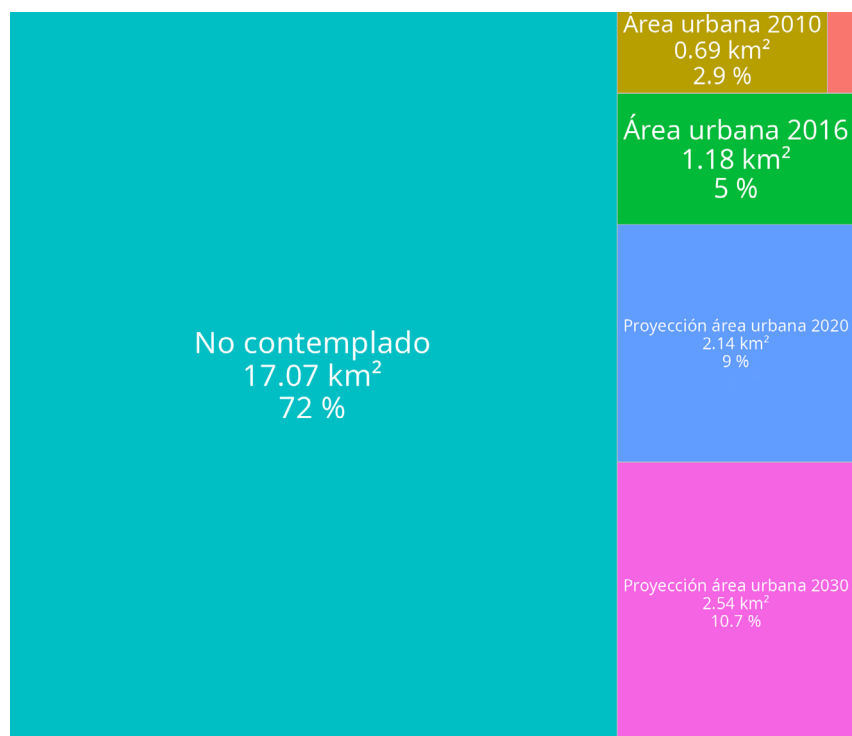
Fuente: elaboración propia.

Por último, tenemos dos comparaciones muy gráficas, los ensanches urbanos pensados en el proceso de 2013-2014. Primero, en relación a cómo fueron pensadas esas áreas en 1999 (ver imagen 8) y, segundo, a las categorías diseñadas para 2019. En el primer caso, más del 50 % ni siquiera eran tierras pensadas con un uso determinado. Apenas el 36,8 % de las tierras de ampliación de 1999 coincidían con dichos ensanches. De hecho, un 7 % de esas tierras habían sido pensadas para emprendimientos agrícolas.

Con pocos años de diferencia, sucede algo aún más llamativo con la comparación entre ensanches de 2013-2014 y lo producido en 2019, más del 70 % son tierras no pensadas para la expansión, apenas un 20 % coincidían con áreas proyectadas hacia 2020 y 2030 y menos del 10 % con tierras donde la expansión ya se había dado. Podemos afirmar que el PDU 2013-2014 fue el más permeable a los intereses de los propietarios, quienes participaron de reuniones cerradas, entrevistas grupales, en forma directa y con intermediarios. En cambio, en el proceso que terminó en 2019, primó una participación institucional y con intermediarios, con un modelo de ciudad más pensado en clave de consolidación y expansión compacta.

Imagen 8: Ensanches urbanos 2013/2014 vs categorías 1999 (en Km² y porcentajes)

Fuente: elaboración propia.

Imagen 8: Ensanches urbanos 2013/2014 vs categorías 1999 (en Km² y porcentajes)

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, se confirman una serie de cuestiones. Primero, que se pensaron como consolidados en 1999 espacios que no estaban completados. Segundo, que espacios que eran pensados como parques o productivos, se transformaron en residenciales extraurbanos. Por último, que los espacios de expansión, ampliación o crecimiento urbano de estos procesos coinciden en buena medida, aunque el proceso de 2013-2014 fue más permeable a los intereses propietarios. Aun cuando eran diversas las miradas de los equipos de trabajo de los procesos, la comparación de los distintos modelos ideales y de los mapas finales y sus categorías en los 3 procesos, confirman la poca variabilidad en las ideas finales en los imaginarios futuros de la comunidad con más de 20 años de diferencia. La ciudad compacta, el crecimiento acompasado, consolidando hacia el sur y parte del oeste, fue lo que primó. En el primero, la comunidad no llegó siquiera a imaginar la brutal expansión posterior, ni el rol que los propietarios de la tierra tuvieron al desarrollar zonas que eran pensadas como agrícolas y que la acción del mercado y el Estado transformaron en residenciales extraurbanas.

4. Conclusiones: entre la participación y los modelos

En primer lugar, podemos afirmar que la planificación urbana fue una realidad, una discusión y co-construcción constante y comunitaria que representó uno de los escenarios de disputa y cristalización de intereses a revisar en Puerto Madryn.

En segundo lugar, el rol que actores del mercado inmobiliario han tenido en la historia de esa planificación ha sido central, a veces con mayor claridad, otros obturando procesos y otras perdiendo discusiones. No siempre han participado de los distintos foros, porque los mismos requieren tener instituciones o referentes con legitimidad para aparecer en escenarios públicos. Sin embargo, tuvieron capacidad para que no avanzaran en la implementación de medidas contra sus intereses.

En tercer lugar, la participación masiva del primer proceso fue decreciendo en los siguientes. Se volvió cada vez más interesada, al igual que la mirada de los equipos de trabajo, que fueron cada vez más pragmáticos. La participación no garantizó aplicación, sino por el contrario, su falta de efectividad desincentivó la misma en procesos posteriores.

En este estudio de caso comparativo, se pudo ver que la participación generó una impronta en los modelos urbanos finales, que no se modificó en los distintos procesos, con independencia de la ideología, metodología o mirada del equipo técnico.

Rico Ramírez *et al.* afirman que “se puede aprender que, sin importar de dónde vengan las iniciativas, lo que realmente puede aumentar su porcentaje de éxito es el valor que se le da a la colectividad en la toma de decisiones” (2019: 125). Sin embargo, aquí se relata cómo aún con formas de participación comunitaria importante, no se garantizó que se llevaran adelante sus ideas, sus futuros pensados, y que cumplieron un rol importante los equipos de trabajo y especialmente los intereses en juego. Gudiño sostiene, en este sentido, que “El Estado ya no es el único actor que decide dónde construir y cómo hacerlo. Las reglas del juego han cambiado y es el mercado el protagonista relevante de esta escena” (2010, s/p). Como refieren Leffers y Wekerle (2019), los desarrolladores no solo ejercen

influencia sobre la forma en que se decide sobre las tierras, sino que son invitados como actores estratégicos en los ejercicios de planificación.

Compartimos que esto sucedió parcialmente con algunos procesos de planificación como el que se vivió en la década del 90, con una mirada ideológica propia de ese contexto, neoliberal, pro empresa. Sin embargo, en los procesos de las últimas décadas, en un escenario de mayor intervención y legitimidad estatal (Kullock, 2010), no prosperaron los modelos territoriales y de gestión planteados en Puerto Madryn, justamente porque la mirada sobre el hábitat, sobre el territorio, tanto de actores estatales, como del sector de la construcción y los desarrolladores, sigue siendo neoliberal. Es decir que ese cambio de época posterior a los 2000, que dio lugar a una mayor intervención del Estado, en sus distintos niveles, no se tradujo en una mirada más integral, de transformación de la ciudad. Esa transformación ideológica que se dio entre los profesionales de la planificación urbana, no tuvo correlato en los tomadores de decisión locales ni provinciales.

Referencias

- Annunziata, R. (2022). Presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos: ¿cambio de paradigma o adaptación? *RIEM*, 26, 1-21. <https://doi.org/10.32457/riem25.1891>.
- Bolay, J.C. y E. Labattut (2019). *Sustainable development, planning and poverty alleviation* [Archivo PDF]. <https://bitly.cx/85AI>.
- Borja, J. (2003). Ciudad y planificación. La urbanística para las ciudades de América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 81-104.
- Cárdenas Jirón, L. A. (2013). Metodologías de planificación y nuevos enfoques de sustentabilidad, *Revista Urbano*, 27, 9-22. <https://bitly.cx/QU3r>.
- Carrasco Soto, S. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del Municipio de Santiago, *RIEM*, 19, 59-88. <https://bitly.cx/O4aZ>.
- Cestaro, L. R. y Cestaro, L. (2021). Ensaio para a Participação Popular em Curitiba-PR: a revisão do Plano Diretor em 2014. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 67-80. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.86850>.
- CIPPEC (2019). *Estrategias de desarrollo urbano integral de Puerto Madryn*. Buenos Aires, Argentina. <https://bitly.cx/RAOR>.
- CIPPEC (2018). *Hacia el desarrollo urbano integral de Puerto Madryn*. Buenos Aires, Argentina. <https://bitly.cx/8PHVF>.
- CEPA, Municipalidad de Puerto Madryn, Provincia del Chubut, CFI (2014). PDU Madryn – Plan de Desarrollo Urbano de Madryn – Informe Final. Exp. N° 135600001. <https://bitly.cx/Dcy9>.

- Coraggio, J. (1999). Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización, Ciudad futura, mayo, Rosario.
- Correa da Silva, M. (2007). Prácticas, teorías y experiencias conquistando la ciencia y el ordenamiento del espacio urbano brasileiro: Planes urbanizadores coordinados por Donat-Alfred Agache. *Bitácora Urbano Territorial*, 11(1), 127-148. <https://bitly.cx/gafN>.
- Cortés Solano, R. (2007). Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. *Bitácora Urbano Territorial*, 11(1), 160-207. <https://bitly.cx/11S6>.
- Cravino, M.C. (2021). Activismo legislativo en contexto neoliberal: la sanción de la Ley de Regularización de Asentamientos Populares en Argentina en el año 2018, *Propriedades em transformação 2: expandindo a agenda de pesquisa* (pp 81-100). Sao Paulo, Brasil. <https://bitly.cx/K3qt>.
- De Mattos, C. (2004). De la planeación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 107, 9-23. <https://bitly.cx/WDY3>.
- Erbiti, C., E.M. Guerrero y A. Dillon (2005). El proceso de participación en el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Tandil (Argentina). *Scripta Nova*, Vol. IX, núm. 194 (97). <https://bitly.cx/3xFOS>.
- Foglia, C. y A. Rofman (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *RIEM*, 21, 113-145. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100113>.
- García Bátiz, M. L. y L. Téllez Arana (2017). Participación ciudadana institucionalizada en los gobiernos municipales de Jalisco, México. Entre la limitación o el impulso participativo. *RIEM*, 16, 25-52. <https://doi.org/10.32457/riem.vi16.334>.
- Gargantini, D. (2020). Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. *RIEM*, 22, 5-36. <https://bitly.cx/jnIYI>.
- Garzón, B., A. Auad, M. L. Abella y N. Brañes (2005). La transformación del hábitat popular desde talleres integrados de investigación acción participativa. *Revista INVI*, 20(55), 121-138. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2005.62165>.
- González Escobar, L. (2007). Del higienismo al taylorismo: de los modelos a la realidad urbanística de Medellín, Colombia 1870-1932. *Bitácora Urbano Territorial*, 11 (1), 149-159. <https://bitly.cx/hc62u>.
- González, M. y A. Villavicencio (2010). Planes estratégicos: ¿un proceso participativo o una nueva estrategia empresarial? El caso de Mar del Plata. *Scripta Nova*, 331 (93). <https://bitly.cx/n7is>.
- Gorbak, E. (2011). Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino. *RIEM*, 3, 203-224. <https://doi.org/10.32457/riem.vi3.434>.

- Gudiño, M. E. (2010). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. *Scripta Nova*, 331 (25). <https://bitly.cx/9g0pn>.
- Guevara, T., Marigo, P. y Wallance, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas. El caso del registro nacional de barrios populares: Decreto n.o 358/201. *OCULUM*, 15(3), 455-473. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15e2018a4183>.
- Ibarra, H. y C. Hernández (2003). Estado, Economía y Sociedad. Trelew y su hinterland: 1899-1999.
- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Quid* 16, 8, 160-173. <https://bitly.cx/s80Wh>.
- Jiménez, J. y Durango, G. (2021). Diagnóstico y planificación del espacio público urbano. La participación de los ciudadanos usuarios. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(II): 257-283. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.86738>.
- Kaminker, S. y Ortiz, D. (2016). Puerto Madryn, de pueblo a ciudad intermedia. La dinámica poblacional local a través de cinco retratos censales (1970-2010). *Papeles de Población*, 22(89), 223-254. <https://bitly.cx/wLpB8>.
- Kaminker, S. A. y R. Velásquez (2020). Explicar la segregación, cartografiar el acceso a la vivienda. Políticas y prácticas de expansión residencial en Puerto Madryn, Chubut (1991-2010). *Horizontes Sociológicos*, 7, 11-53. <https://bitly.cx/FU5b>.
- Kullock, D. (2010). Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional. *Cuaderno Urbano. Espacio/Cultura/Sociedad*, 9, 243-274. <https://doi.org/10.30972/crn.99909>.
- Leffers, D. y G. Wekerle (2019). Land developers as institutional and postpolitical actors: Sites of power in land use policy and planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52(2), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0308518X19856628>.
- Marradi, A., N. Archenti y J.I. Piovani (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé Editores.
- Martínez López, M. (2002). Laberintos y laboratorios de participación urbana: una aventura de investigación social comparativa y dialéctica. *Scripta Nova*, 6(130). <https://bitly.cx/Zh7VX>.
- Montecinos, E. y M. Carrasco (2022). Origen y evolución del Presupuesto Participativo en Chile. *RIEM*, 25, 1-24. <https://doi.org/10.32457/riem25.1681>.
- Municipalidad de Puerto Madryn (1999). *Plan Estratégico Madryn Siglo XXI*. Puerto Madryn, Chubut, Argentina.
- Orellana Bravo, V. (2016). Exigir a los pobres: la participación como principio abusivo de la política social. *Revista Rumbos*, 13, 82-102. <https://bitly.cx/5ZEo4>.
- Pérez Bustamante, L. y C. Andaur Fuentealba (2005). Ciudad imaginada, ciudad planificada. Planificación urbana de Los Ángeles (Chile) en el Siglo XX. *Scripta Nova*, 194(88). <https://bitly.cx/wVBaU>.

- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 6, 3-22. <https://bitly.cx/4L9R2>.
- Reis Teixeira, L. y M. A. Carvalho Teixeira (2019). Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. *RIEM*, 20, 33-57. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902019000200033>.
- Rico Ramírez, C., F. Chacón Chacón, F. y S. Uribe Pérez, (2019). Experiencias de diseño participativo en Colombia. Transformación “inteligente” de los territorios. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (3), 117-126. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70143>
- Rosner, W. y U. Vilsmaier (2001). Planificación urbana versus autoregulación: la ciudad de Fortaleza (Brasil) como tablero de juego de diferentes agentes. *Scripta Nova*, 99. <https://bitly.cx/ge6We>.
- Rougier, M. (2011). *Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina: el caso Aluar*. Editorial UNQ.
- Sant’ Ana, J., G. de Souza Fava y L. Machado de Mello Bueno (2010). Planejamento, gestão e participação: a política urbana e as disputas pelo território. *Scripta Nova*, 331(8). <https://bitly.cx/GGZ6>.
- Signorelli, G. (2016). La inclusión entre las formas y los hechos: lo distintivo de los gobiernos de izquierda en Montevideo y Rosario en términos de participación ciudadana (2002-2012). *RIEM*, 13, 107-137.
- Torres Fragoso, J. (2018). En busca de una nueva sintaxis política para la relación estado-sociedad: las enseñanzas del presupuesto participativo en Argentina y México. *RIEM*, 18, 61-89. <https://doi.org/10.32457/riem.vi18.323>.
- Vecslir, L. y C. Tommei (2013). Hacia un proyecto territorial para un paisaje cultural. La Quebrada de Humahuaca, Jujuy, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 22(1), 61-74.