

## XII Encuentro de Geógrafos de América Latina

### “Caminado por una América Latina en Transformación”

Montevideo del 3 al 7 de abril de 2009

#### **Dinámica urbana y nuevas espacialidades: El proceso de descentralización en Comodoro Rivadavia (Chubut – Argentina)**

Myriam González [msgonzalez@sinectis.com.ar](mailto:msgonzalez@sinectis.com.ar);

Cristina Massera [cbmassera\\_995@hotmail.com](mailto:cbmassera_995@hotmail.com)

Ana María Raimondo [ana-raimondo@speedy.com.ar](mailto:ana-raimondo@speedy.com.ar) ;

Sonia Ruiz [soniaruig@yahoo.com.ar](mailto:soniaruig@yahoo.com.ar)

Departamento de Geografía - Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (Argentina)

#### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo, realizado por un equipo de investigadores de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB), en su mayoría geógrafos<sup>1</sup>, consistió en el análisis de la estructura y dinámica territorial del ejido urbano de Comodoro Rivadavia, con vistas a la descripción, caracterización y delimitación de Unidades de Gestión Comunitaria (UGC). Todo esto en el marco de la intención política del municipio de alcanzar una descentralización progresiva y eficiente de procesos de administración y gestión de la ciudad.

La ciudad de Comodoro Rivadavia, cabecera del Departamento Escalante (localizada en el extremo sureste de la Provincia del Chubut), se encuentra ubicada a los 45° 43' 36'' y 45° 59' 47'' de latitud Sur y los 67° 20' 44'' y 67° 46' 32'' de longitud Oeste, en el punto medio del semicírculo que forma el litoral del Golfo San Jorge. Se extiende entre el nivel del mar y no más allá de los 260 msnm, sobre niveles aterrizados y semi inclinados entre la línea de ribera marítima y las altas Pampas: Salamanca al Norte, Pampa del Castillo al Oeste y Meseta Espinosa al Sur. Cuenta con una población, según el último censo, de 137.061 hab.<sup>2</sup> (Población estimada 2007: 234.955<sup>3</sup>)

El espacio urbano se encuentra fragmentado en dos zonas, denominadas Norte y Sur separadas por el cerro Chenque. La zona Sur concentra la mayor parte de la población y cuenta con 26 barrios. La zona Norte caracterizada por una mayor dispersión, cuenta con 24 barrios la mayoría de los cuales tuvieron su origen en los antiguos “campamentos” de la explotación petrolera. (Mapa 8)

En la actualidad, la ciudad de Comodoro Rivadavia manifiesta profundos cambios relacionados al ciclo económico positivo asociado a la creciente y sostenida producción de crudo en la región que comanda. En este contexto, la actual gestión municipal ha decidido llevar a cabo la implementación de la Descentralización y el Presupuesto Participativo como nuevos modelos de organización territorial urbana. Para este fin, es necesario definir nuevas territorialidades, tarea que constituye un gran desafío dadas las características de la ciudad que presenta un ejido sumamente extenso y un espacio urbano fragmentado.

---

<sup>1</sup> El equipo interdisciplinario estuvo compuesto por siete geógrafos, una historiadora, una arquitecta, una técnica en Información y gestión ambiental y dos alumnas avanzadas de la licenciatura en gestión ambiental, todos pertenecientes a la UNPSJB.

<sup>2</sup> Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

<sup>3</sup> Fuente Área de Investigación- Municipalidad de Comodoro Rivadavia

La Geografía a través de sus saberes y estrategias, adquiere un papel primordial en la definición de las nuevas territorialidades, contribuyendo a los procesos de descentralización implementados en la Argentina a partir de la década del noventa, asociados con el cambio de modelo económico y con una nueva mirada sobre la gestión de los territorios. Es así que a partir de esta ciencia se puede abordar la problemática desde dos niveles diferenciados: por un lado, aportando a la construcción de nuevos territorios, y por otra parte, a la gestión de los mismos desde el paradigma del desarrollo local sustentable.

Si bien la Geografía continuamente se preocupa en definir estructuras espaciales, son pocas las oportunidades en las que se cristaliza la delimitación de nuevos territorios. A partir de las herramientas y las metodologías de la ciencia geográfica se logró construir estos nuevos territorios denominados Unidades de Gestión Comunitaria (UGC), en una ciudad que presenta un ejido de gran extensión (más de 500 km<sup>2</sup>) y un espacio urbano de particulares características.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

### **Dimensiones que debiera abarcar el proceso descentralizador**

El concepto de descentralización empleado en este trabajo refiere a un movimiento vertical y horizontal de distribución del poder. Se trata de una reforma que es funcional, territorial y política y a la vez implica la cesión de competencias, de recursos para afrontarlas, y especialmente de la capacidad de decisión política (Rivas, 1997: 189)

Se puede considerar analíticamente a la descentralización como **modelo o diseño institucional**; como **política pública** (decisiones y acciones); y como **proceso socio político** (orientado a resultados y consecuencias) (Rivas, 1997). Estas diferenciaciones analíticas son dimensiones del mismo proceso que el Municipio de Comodoro Rivadavia está impulsando (y sobre los cuales nuestra Universidad tiene el deber de reflexionar). Rivas (1997) resulta uno de los autores más esclarecedores del tema al diferenciar:

- la **descentralización como Diseño Institucional** hace referencia al modelo que servirá como punto de partida y marco de la segunda categoría analítica. En este caso, se ha tomado como principal referente al proceso de descentralización de la ciudad de Rosario, que diera comienzo en enero de 1996, fecha en que se crea el Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario (Decreto N° 0028/96, mencionado en Documento Base de 1996). Aún así, no se trata para Comodoro Rivadavia de replicar experiencias de otros contextos y momentos históricos y sí se lo toma como modelo de referencia; para el ámbito local el modelo será único y dinámico en el tiempo y el espacio.
- La **descentralización como Política Pública** entiende a ésta “como el conjunto de decisiones y acciones políticas que se toman en un momento dado o durante un período de tiempo para llevar adelante la descentralización”. En este sentido, una de las primeras acciones pudiera ser la creación de una Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana para institucionalizar así, en forma inequívoca, la decisión política. Otra sería la búsqueda de actores de voluntad descentralizadora y democratizadora que cooperen y aporten al proceso, elegidos con un alto sentido estratégico en los siempre difíciles momentos de vencer la inercia inicial de puesta en marcha del proceso.
- Por último, la **descentralización como Proceso Sociopolítico** dará cuenta de los resultados y consecuencias que las anteriormente nombradas políticas públicas han generado sobre la sociedad y las instituciones, resultados sobre los cuales la Universidad podrá realizar evaluaciones y generar nuevos conocimientos al respecto. Es decir,

identificar y evaluar cuáles han sido “los cambios en los actores sociales, entre estos y las organizaciones políticas y por último, entre ambos y el Estado a partir de la implementación de un modelo de descentralización dado” (Rivas, 1997:180). Más concretamente, la descentralización como proceso sociopolítico debiera significar “abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autonómica de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúa entre lo público y lo privado” (Borja et al, 1987:40,41).

Esta primera diferenciación permite ubicar al presente estudio de delimitación geográfica de las futuras unidades territoriales o **Unidades de Gestión Comunitaria (UGC)** como parte de la primera categoría analítica, de **descentralización como diseño institucional**.

Se observa entonces que la definición del concepto de Descentralización es sumamente compleja, no sólo por la falta de consenso relativo, sino además, por las múltiples dimensiones que involucra, las numerosas acciones ‘similares’ que existen y las variables o subprocesos que debiera involucrar. Es por esto que además de diseños (institucionales), el proceso descentralizador demanda decisiones y acciones que en varias oportunidades son solo antecedentes de una real descentralización. En otros casos (como en el de la privatización o el de la transferencia) burdos sustitutos.

En cuanto a los resultados, el producto final de las acciones de descentralización en Comodoro Rivadavia será un proceso sociopolítico en el cual ni el más riguroso y planificado incrementalismo garantiza que se alcancen todos los resultados esperados; pero al estar consciente de estas sutiles en apariencia, pero sustantivas diferencias para un proceso descentralizador-democratizador, podrán servir de apoyo para reencauzar el proceso cada vez que se aleje de estas concepciones.

### **Objetivos de la Descentralización**

Para el caso de Comodoro Rivadavia, algunos objetivos que Borja et al (1987) identifica cobran más relevancia que otros ya que las metas propuestas para descentralizar, se orientan hacia la optimización de los procesos de **Política Pública** mediante:

- la racionalización y unificación de la administración pública por medio de la creación de estructuras territoriales adecuadas a las funciones que deben ejercer, tanto como el incentivo de un mayor protagonismo de las administraciones de gestión global en lugar de tan solo en las de carácter sectorial que hasta ahora han predominado;
- la atribución de representación política y la asignación de medios administrativos (poder) a las zonas que sobrellevan desequilibrios territoriales para dar satisfacción a demandas populares y para combatir las desigualdades sociales;
- la promoción de nuevos modelos de desarrollo económico y territorial, basados en la economía mixta y en una convivencia más armónica con el medio natural.

Pero más sustantivamente, este proceso en Comodoro Rivadavia debiera tender a la consolidación y profundización del proceso **sociopolítico** de democratización, mediante:

- el reconocimiento de las realidades histórico-geográficas o culturales o sociales intrínsecas a esta ciudad, que exigen tener personalidad político-administrativa por considerar que tienen intereses propios;
- la democratización del Estado, al acercar las instituciones representativas a los ciudadanos, creando nuevos mecanismos de participación y de consenso y aplicando el principio de que las decisiones de trascendencia urbana, puedan tomarse al nivel más bajo posible.

### **Criterios para la delimitación de unidades territoriales**

La distribución territorial es común a todos los procesos previos o en su defecto, asimilables como etapas del proceso de descentralización. Como también es común en procesos que asemejan ser descentralizadores pero intrínsecamente no lo son como Privatización y Transferencia. Esto puede generar confusión a la hora de identificar reales experiencias de descentralización, y a la hora de analizar los criterios aplicados para la delimitación de esas unidades territoriales. **¿Las unidades territoriales (que si resulta exitoso el proceso, se convertirán en verdaderas Unidades de Gestión), deben ser relativamente homogéneas a su interior o por el contrario, se debe tratar de que las mismas sean diversificadas?**

En su análisis de la descentralización política, Iván Finot (2001), señala algunos de los problemas<sup>4</sup> que implica la descentralización política, y desarrolla algunos argumentos que contribuyen a la identificación de criterios de delimitación territorial:

- *No correspondencia de la demanda con límites político-administrativos:* La demanda de cada bien público local varía según el bien de que se trate. Estas demandas no tienen por qué coincidir con la organización político-administrativa del Estado. Sin embargo, parece evidente que **dichas demandas serán tanto más parecidas cuanto más homogéneas sean las características físicas y culturales. La eficiencia resultará favorecida en la medida en que la organización territorial del Estado corresponda a comunidades con características similares** pero éstas pueden ir modificándose en el transcurso histórico. Por ello lo más favorable a la eficiencia será que la división político-administrativa alcance hasta los niveles más próximos al ciudadano y que a partir de estos niveles los procesos de provisión se vayan configurando, por agregación, en un proceso de abajo hacia arriba. La adecuación a la demanda a cada servicio se haría efectiva a través de asociaciones de organizaciones territoriales en cada nivel. Es por ello, que se ha considerado al barrio y sus organizaciones territoriales como el nivel más próximo al ciudadano en esta primera etapa del proceso. **De esta forma, entonces, la primera delimitación geográfica que surge del presente trabajo, basado en criterios de homogeneidad, debiera ser la base y a la vez el marco para que esta retroalimentación de ‘abajo hacia arriba’ de ajuste a dinámicas sociales y transcurso histórico se efectivice al interior de la unidad Barrio.**
- *Desigualdades territoriales:* Los procesos de descentralización se realizan a partir de diferencias territoriales “iniciales”, tanto en términos de recursos y producto como de provisión de bienes públicos. Estas diferencias de deben primordialmente a las diferentes dotaciones de recursos (desde naturales hasta institucionales) y grados de desarrollo en que se encuentran los distintos territorios. Uno de los objetivos de la descentralización es reducir la desigualdad territorial pero la descentralización política por sí sola, al incentivar la eficiencia, propicia, en vez de reducir, la diferenciación y la desigualdad. Con la finalidad de hacer a la descentralización funcional respecto a objetivos de equidad se requiere que ésta esté acompañada de sistemas redistributivos dirigidos a reducir tanto las diferencias en términos de dotaciones iniciales como aquellas que suscitará la propia descentralización. (Finot, 2001:60). En la medida en que la descentralización política estimula la eficiencia, estimula también la desigualdad territorial en términos de ingreso. Para compensar las desigualdades territoriales iniciales y propias del proceso, las políticas de descentralización incluyen los sistemas de compensación<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Además este autor también menciona ‘riesgos de guerra fiscal’, ‘externalidades negativas y positivas entre comunidades’ y ‘la ausencia de cultura política y administrativa para responder al empoderamiento local’ (Finot, 2001:56).

<sup>5</sup> Este autor identifica sistemas de compensación básicos y complementarios. Para ampliar este tema ver Finot, 2001.

Por consiguiente y según los aportes de Finot, el análisis para la delimitación de las futuras UGC, si bien debieran contemplar unidades territoriales de homogeneidad relativa, también debiera contemplar sistemas de compensación para la reducción de tales diferencias iniciales que se incentivarán con el propio proceso descentralizador.

Pero por otro lado, en el análisis riguroso de los ámbitos adecuados para cada función descentralizable y en la evaluación de los costes de las distintas alternativas, se multiplican los niveles teóricos posibles y aparecen unidades territoriales muy *heterogéneas*. Y es que tampoco puede apoyarse unánimemente la conveniencia de una organización territorial simple, en pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y *homogéneas*.

No existe entonces una única respuesta a estos interrogantes. Jordi Borja (1987) señala que cuanto más grandes y diversificadas sean las unidades territoriales más efectiva será la descentralización y mayores posibilidades ofrecerá la participación, aunque se corre el riesgo de convertir a la descentralización en una simple operación tecno-burocrática, sin que se creen realmente medios más eficaces de participación.

Por otro lado, cuanto más pequeñas y homogéneas sean las unidades territoriales resultará más fácil articular la participación con la descentralización y conseguir que los interesados intervengan directamente en la política municipal, pero también se corre el riesgo que la descentralización quede reducida a una oficina de relaciones públicas que se convierta en un obstáculo entre los ciudadanos y el municipio.

El único acuerdo general que se puede identificar al respecto, al parecer de Borja, es que **las divisiones territoriales “deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica”**. En última instancia, la elección del criterio deberá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas (por ejemplo en distritos como suma de barrios). En todo caso, **lo más importante es la coherencia del conjunto**.

Desde un punto de vista técnico, y a la luz de los casos de descentralización en ciudades españolas, Borja y otros especialistas (1987) coinciden en que la descentralización completa sólo es necesaria en ciudades de 200.000 habitantes o más. También coinciden en que **el número total de unidades no debe superar cinco o seis**, y en todo caso, no ser muy superior a diez para no hacer excesivamente compleja la articulación del gobierno de la ciudad. Estos criterios deben aplicarse con flexibilidad pudiendo reducirse la superficie y el número de habitantes mínimo de los distritos a delimitar, pero siendo conscientes entonces que esto aumentará los costos de la descentralización y que supondrá por consiguiente reducir o disminuir algunos de los servicios y funciones susceptibles de ser descentralizados.

Ahora bien, según Borja et al (1987), las divisiones existentes en la ciudad, (y que se tuvieron en cuenta para delimitar las UGCs en Comodoro Rivadavia) pueden clasificarse en tres tipos:

1. Barrios históricos, o definidos por su morfología urbana o por su composición social. Son las unidades que corresponden a la conciencia colectiva o a la identidad cultural, al movimiento asociativo, a la conflictividad humana y desde donde se exponen las demandas populares de descentralización y participación.
2. Las unidades administrativas de gestión desconcentrada del mismo municipio y las de los distintos servicios públicos. Estos últimos no coinciden siempre con las jurisdicciones barriales, distritos mayores o unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes y menos aún entre ellos (unidades de la policía con áreas sanitarias, por ejemplo).
3. Los ámbitos de organización y representación política (circunscripciones electorales, estructuras territoriales de los partidos políticos).

## **METODOLOGÍA**

El trabajo se realizó a partir de las contribuciones teórico - metodológicas de cada uno de los integrantes del equipo técnico de la FHCS, el análisis de la información secundaria existente, la incorporación de datos primarios especialmente relevados para este trabajo y los aportes de los distintos cuerpos técnicos de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia (MCR). En algunos casos se contó directamente con las coberturas digitales (capas temáticas de geoinformación integrantes del SIG) y, en la mayoría de los casos, las coberturas digitales tuvieron que ser generadas tanto a partir de bases de datos (en formato Excel y Access<sup>6</sup>), como digitalizadas de distintos mapas analógicos escaneados. Para iniciar la labor de integración de la geoinformación se tomó como mapa base el plano catastral de la Ciudad de Comodoro Rivadavia en formato digital actualizado, al año 2007, realizado por la Dirección de Catastro de la MCR.

Para el armado, generación, edición del SIG, y la composición de salidas cartográficas posterior, se empleó el programa SIG *ArcView*<sup>7</sup>. Esta decisión estuvo basada en que es uno de los programas SIG de uso masivo en la actualidad (esta situación asegura un intercambio fluido entre archivos digitales intra e interinstitucional), por ser una herramienta de análisis de la información espacial, y por la versatilidad a la hora de la presentación de resultados (salidas cartográficas temáticas).

Las coberturas de barrios y UGCs fueron digitalizadas a partir del plano cedido por la Dirección de Catastro y además se utilizaron coberturas de infraestructura que fueron actualizadas y corregidas. En todos los casos, la proyección utilizada en el SIG fue Conforme *Gauss Krüger*, con el datum Geodésico: WGS84. Cabe destacar, para futuros usos, que toda la información contenida en este trabajo, se ubica en la faja 2, de la proyección Conforme *Gauss Krüger*.

## **LAS UNIDADES DE GESTIÓN COMUNITARIA: CRITERIOS PARA SU DELIMITACIÓN**

Teniendo en cuenta el marco teórico planteado, la división territorial se resolvió en cada caso particular considerando criterios con distinto peso según la particularidad de cada UGC. Algunos criterios simples que se tuvieron en cuenta fueron:

- 1) Se agregaron barrios históricos o unidades socio-culturales pero no se dividieron en unidades menores. Para ello no sólo se contempló la delimitación actual en barrios sino también la conformación histórica de los mismos por etapas como otro criterio de aglomeración.
- 2) Se tuvieron en cuenta las preexistentes estructuras administrativas o funcionales (por ejemplo las áreas de influencia de los CPB y Centros de Salud Periféricos, como también las áreas que quedan definidas por los elementos de la conectividad física).
- 3) Siempre que fue posible, se procuró que los distritos o nuevas divisiones territoriales no tuvieran una superficie y un número de habitantes demasiado dispar.
- 4) Se consideró, cuando la información así lo permitió, las tendencias de crecimiento o la transformación de las áreas territoriales, para evitar cambios en corto y mediano plazo de esta división en UGCs.
- 5) Se consideró que, para cada unidad territorial creada, se contara con un cierto grado de centralidad cotidiana como también una cierta significación social y cultural.
- 6) Para el proceso de Descentralización, se consideró más conveniente utilizar una identificación de UGCs sólo numérica desde un criterio político-administrativo, para

---

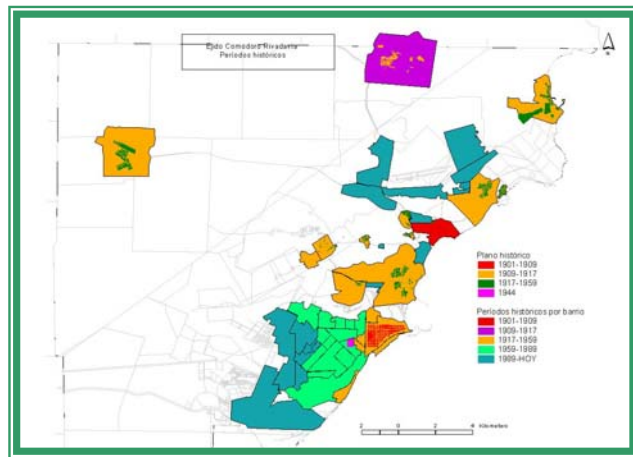
<sup>6</sup> Windows MS Office

<sup>7</sup> ESRI, versión 3.2.

que no exista superposición con la identificación de los barrios, de carácter histórica, morfológica, socio-cultural, y que tiene connotaciones ideológicas y sentimentales.

Para establecer la división de las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) del ejido urbano de Comodoro Rivadavia se priorizaron los siguientes aspectos:

**Histórico:** considerando la evolución de la mancha urbana en las distintas etapas históricas a saber: 1901-1909, 1909-1917, 1917-1959, 1959-1989 y 1989 hasta la actualidad (Mapa 1). Esta sistematización se fundamentó en la documentación y la cartografía histórica que permitió seguir la evolución progresiva de la ciudad y los condicionantes y circunstancias que conformaron su estructura actual. Los aportes de la cartografía histórica se incorporaron al sistema de información geográfica dando por resultado diferentes mapas temáticos. De este modo se incluyeron en cada UGC los barrios que, por similitud socio-cultural y período cronológico de formación, permitían su aglomeración.

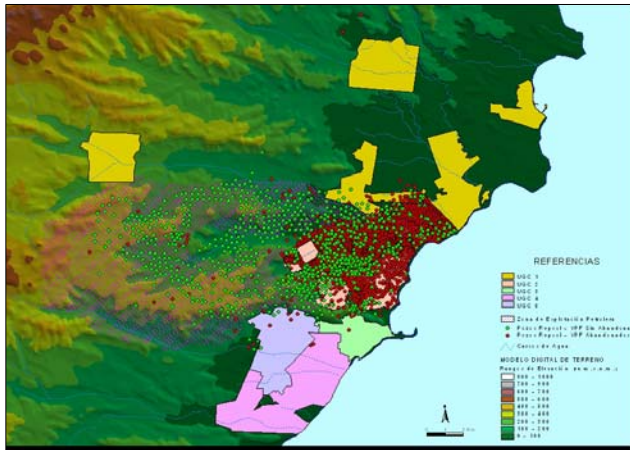


*Mapa 1: Recorrido histórico entre los años 1901 – 2007.*

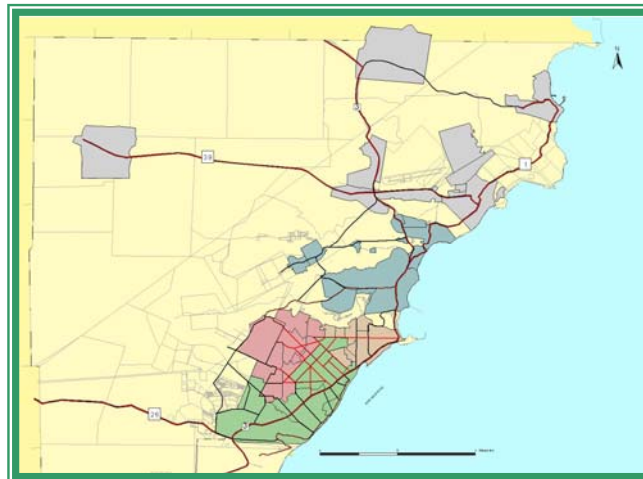
**Físico Funcional:** estableciendo la delimitación espacial de sectores urbanos cuya dinámica y conectividad posibilitaron establecer diferenciaciones. Se determinaron limitantes físicas como es el caso de la consideración de pendientes pronunciadas, zonas de deslizamientos y límites costeros además de incluir en el análisis las áreas de afectación petrolera, pasivos ambientales, ductos y pozos activos y abandonados (Mapa 2). En este último caso solamente se consideró la información fidedigna de la empresa que brindó datos precisos del estado de los pozos ubicados en la UGC 2 (no pudo considerarse en el caso de la UGC 1 porque no existe información al respecto). Para determinar la conectividad, se priorizaron los principales corredores viales y la cobertura de transporte público con un buffer (zona de influencia) de 300 metros.

La centralidad de cada UGC quedó definida al determinar la concentración de comercios, servicios e infraestructura, la convergencia de corredores viales (Mapa 3) y de líneas de transporte público (Mapa 4). En este punto hubo dos criterios de definición para establecer la centralidad dadas las características diferenciales entre la Zona Norte y Zona Sur de la ciudad: en la Zona Sur se determinó a partir del modelo de “nodos” desde un punto central y un radio de influencia y en la Zona Norte, debido a la escasa densidad de población, se optó por definir atractores puntuales. También se establecieron áreas de cobertura óptima a “escala peatonal” para cada UGC en cuanto a la infraestructura educativa (radio de 500 mts.), sanitaria (radio de 500 mts.) y de seguridad (radio de 1000 mts.)

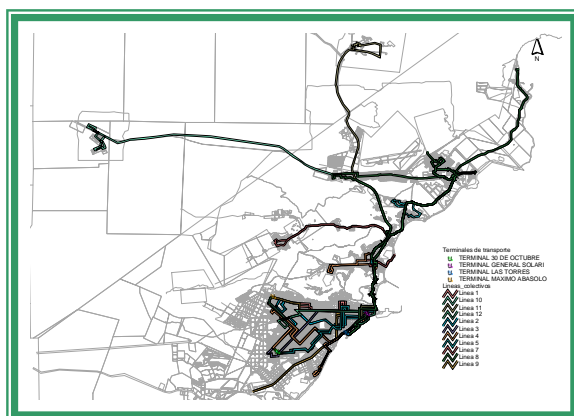
Para la delimitación espacial de cada UGC se tuvo en cuenta la extensión de cada una en función de la totalidad del ejido. En los casos donde las UGCs son adyacentes y en áreas urbanizadas se consideraron los límites barriales que conforman los bordes de UGC. En los casos en que esta delimitación entre UGCs no se materializaba en áreas urbanizadas, se siguió el criterio de las cotas más elevadas a partir del mapa de curvas de nivel.



Mapa 2: Limitantes físico - naturales y antrópicas.



Mapa 3: Conectores.

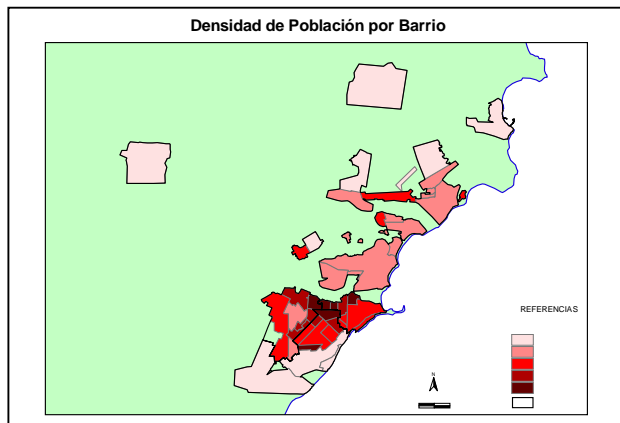


Mapa 4: Recorrido de transporte público.

**Sociodemográficos y Socioeconómicos:** en la selección de variables sociodemográficas se buscó contemplar aspectos tanto de la población como de los hogares, por ello se consideraron características que hacen a la estructura de la población, nivel educativo, salud y condiciones de los hogares. Las variables seleccionadas fueron las siguientes: densidad de población (Mapa 5), edad, sexo, índice de feminidad, índice de dependencia potencial, población mayor de 14 años con primario incompleto, población mayor de 14 años con



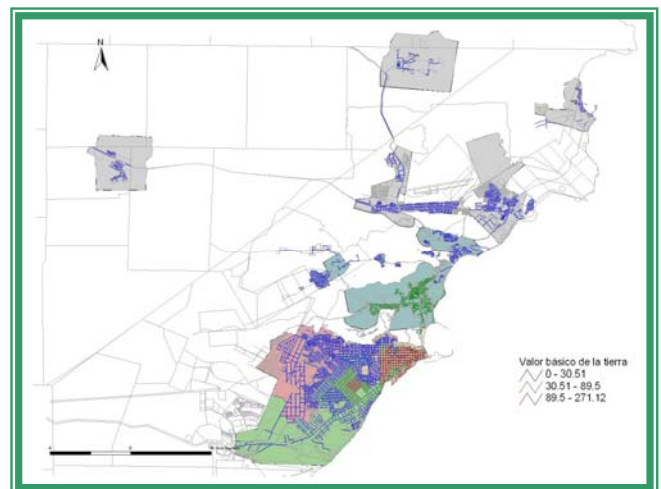
universitario completo, Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, hogares con hacinamiento y población sin cobertura de salud.



*Mapa 5: Densidad de Población por barrio.*

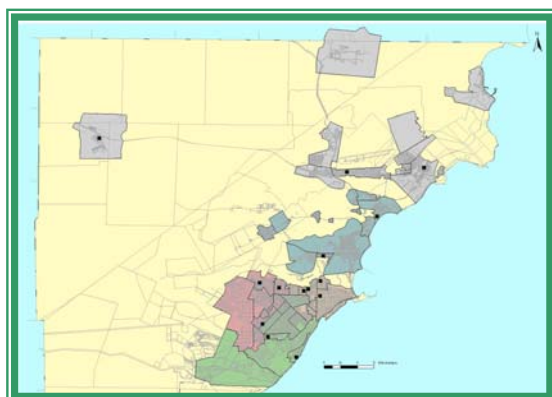
Aunque todas las variables analizadas fueron consideradas, la densidad y la estructura demográfica tuvieron un peso mayor a la hora de definir los límites de cada UGC. La densidad fue fundamental especialmente en las UGC de mayor extensión. En cuanto a la estructura demográfica, se tuvo en cuenta para todas las UGC, porque expresa diversas realidades demográficas en cuanto a edad y sexo, que se relacionan con las necesidades y demandas de la población, como así también con diferentes formas de participación.

*Mapa 6: Valor básico de la tierra en \$ por m2.*



En cuanto a las variables para la caracterización socioeconómica se priorizaron las referidas a los usos de suelo y valor municipal del suelo (Mapa 6).

**Institucionales:** En este caso la definición de las áreas de influencia de los Centros de Promoción Barrial (CPB) fue uno de los principales determinantes (Mapa 7). También se consideraron las Uniones Vecinales dada su función histórica de mediación entre las necesidades barriales y la gestión municipal, las escuelas, especialmente las de EGB, que fueron creadas a partir de la demanda barrial específica y cuyos radios en la mayoría de los casos coinciden con la escala barrial, los clubes de fútbol, los centros de salud y la localización de otras organizaciones de la sociedad civil.



*Mapa 7: Localización de los CPB.*

**CUADRO SÍNTESIS CON LOS DATOS RELEVANTES DEL CONJUNTO DE LAS UGC**

<b>SINTEISIS de UGCs</b>					
	<b>UGC 1</b>	<b>UGC 2</b>	<b>UGC 3</b>	<b>UGC 4</b>	<b>UGC 5</b>
<b>Superficie Total</b>	24.261 Ha	8845 Ha	720 Ha	15.457 ha	7442Ha
<b>Superficie ocupada</b>	14,85%	18,19 %	81,25%	12,75%	16,19%
<b>Cantidad de Barrios</b>	12	12	9	9	8
<b>Población</b>	16.531 hab.	16.976 hab.	35.702 hab.	34.407 hab.	33.445 hab.
<b>Población estimada<sup>8</sup></b>	26.956	24.814	57.088	71.898	51.199
<b>Densidad<sup>9</sup></b>	4,58 hab./Ha	10,55 hab./Ha	61,02 hab./Ha	17,45 hab./Ha	27,75 hab./Ha
<b>Cant. Electores</b>	13.206	13.919	29.900	27.567	16.971
<b>Usos de suelo:</b>					
- residencial	61,5%	62,3%	55,6%	65,3%	39,8%
- comercial	2,0%	2,9%	12,4%	8,7%	1,6%
- industrial	0,2%	0,1%	0,2%	1,5%	0%
- otros	0,7%	2,4%	2,3%	2,1%	0,4%
- s/especif. <sup>10</sup>	35,6%	32,3%	29,5%	22,4%	58,2%

<sup>8</sup> Fuente Área de Investigación- Municipalidad de Comodoro Rivadavia

<sup>9</sup> Según escala barrial sin considerar el total de la Superficie ocupada por UGC

<sup>10</sup> Los datos de usos de suelo "sin especificar" resultan de registros que no contienen información en la base de datos cedida por la Dirección de Catastro.

Tendencia de la urbanización	Consolida hacia N ↑ O←	Consolida hacia O←	Consolida en altura	S SO ↙ ↓	Consolida hacia O←
Transporte público	8 líneas	15 líneas	22 líneas	7 líneas	6 líneas
Centralidades identificadas	2	1	1 <sup>11</sup>	2	1 <sup>12</sup>
Índice de Dependencia Potencial:	61,51%	61,36%	58,09%	52,08 %	74%
Viviendas en planes IPV	24,5% del total de la ciudad	7,65 % del total de la ciudad	0 % del total de la ciudad	56,51% del total de la ciudad	11,34% del total de la ciudad
Educación N° de Instituciones	16	20	51	27	16
Salud N° de Instituciones	9	6	15	6	6
Centros de Promoción Barrial:	3	2	4	2	3
Asociaciones Vecinales	10	14	9	7	7
Instituciones deportivas	7	14	28	12	5

<sup>11</sup> Sin considerar la zona centro que es una centralidad a escala urbana.

<sup>12</sup> Sin considerar una futura centralidad que se proyecta hacia el Sur de esta UGC.

Org. de la Soc. Civil	9	28	95	16	5
Seguridad N° de Instituciones	8	6	9	5	4
Culto	4	7	15	13	13

## REFLEXIONES FINALES

En este informe se han descripto, caracterizado y delimitado las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) para la ciudad de Comodoro Rivadavia.

Resulta importante destacar que, por pedido de las autoridades municipales, el trabajo se inició en base a las siguientes consignas: a) definir cinco UGC como número óptimo, b) que las mismas tuvieran un equilibrado peso demográfico y c) no dividir las unidades barriales existentes.

Quedaron así determinadas dos UGC en la Zona Norte, más extensa pero menos poblada y tres en la Zona Sur, considerando en todos los casos los límites de cada barrio. Con respecto al peso demográfico, la Zona Norte posee menor población que la Zona Sur, por lo tanto, si bien su extensión areal es considerable, se buscó mantener cierta proporcionalidad en el peso poblacional en ambas zonas. (Mapa 9)

El trabajo se centró en la construcción de nuevos territorios involucrando en ellos la doble componente: el soporte físico (más estático) y el social (más dinámico). Este último imprime una fuerza comparativa mayor en lo referente a flujos y redes, lo que genera un desfase en el análisis de la construcción de estos territorios denominados UGCs.

Para establecer la división de las Unidades de Gestión Comunitaria se consideraron diferentes criterios: físico - funcionales, sociodemográficos y socioeconómicos, históricos e institucionales. En cada UGC tuvieron mayor peso unos sobre otros, e incluso, en algunos barrios se presentaron mayores dificultades a la hora de definir su inclusión en la UGC. Los casos de los barrios Ceferino Namuncurá, La Floresta y Abel Amaya son representativos de tales situaciones.

El trabajo realizado, partió así de una base de datos georreferenciados de ponderación espacial y existencia objetiva, lo que permitió decidir en varias oportunidades no solamente los límites de UGC o barrios que la componen sino también la “escala peatón” y su convivencia cotidiana con el medio próximo: accesibilidad, pendientes, paradas de colectivos, comercios, instituciones, etc.

En el caso de los datos demográficos la fuente utilizada fue el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, única fuente oficial. Los indicadores sociodemográficos seleccionados basados en la misma fuente, en términos relativos, mantienen su proporcionalidad en un período de tiempo, por lo tanto permiten reflejar las características de la población a escala barrial.

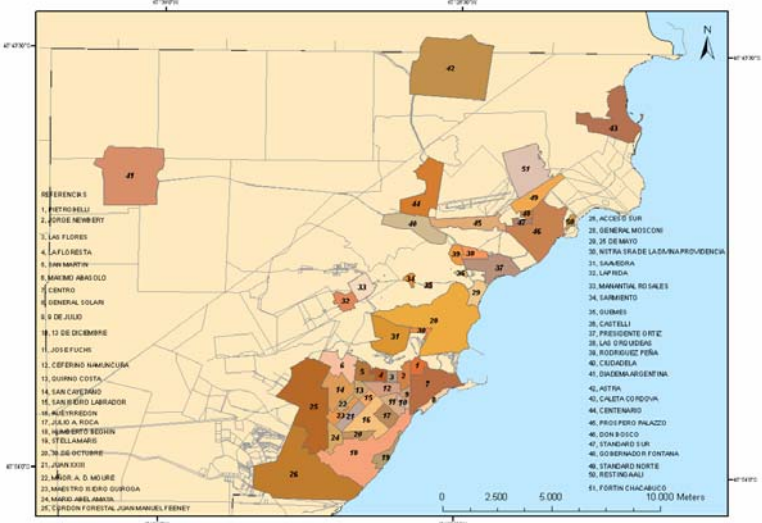
El aumento explosivo de la población en estos últimos años se contempló a partir de proyecciones realizadas sobre la base del número de medidores de energía eléctrica instalados por la Sociedad Cooperativa Popular Limitada hasta el mes de diciembre de 2007<sup>13</sup>.

El trabajo desarrollado tuvo momentos de tarea conjunta entre equipos técnicos de la FHCS y la MCR lo que permitió el intercambio de ideas, información y experiencias. Los datos

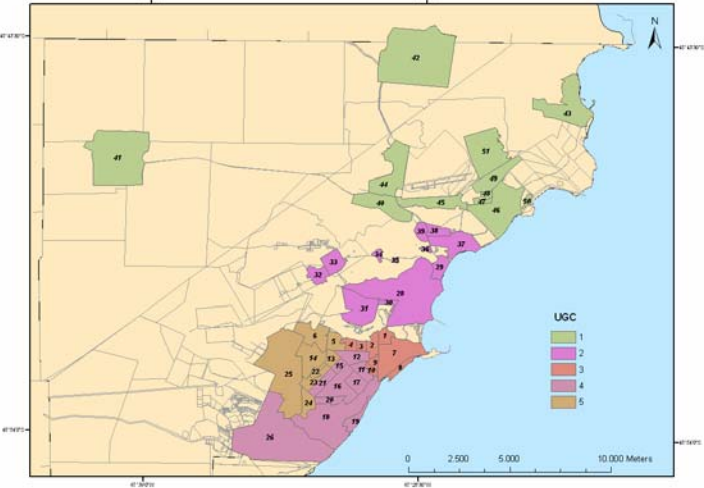
<sup>13</sup> Fuente: Área de Investigación MCR. Marzo 2008

aportados por la MCR sirvieron de base para la confección y actualización de nuevas bases de datos que se elaboraron para la realización de este trabajo y que pueden ser útiles en la toma de decisiones futuras que tengan incumbencia territorial.

Mapa 8: Barrios del ejido Comodoro Rivadavia.



Mapa 9: Barrios de Comodoro Rivadavia por UGC.



**ESCENARIO FUTURO**

Considerando que las UGC son dinámicas, sus límites podrían verse modificados en el tiempo, no solo por la expansión urbana sino también en función del Modelo de Ocupación Territorial y Plan de Desarrollo Sustentable<sup>14</sup>. Esto podría dar lugar a la conformación de nuevas UGC en una ciudad que se proyecta a 400.000 habitantes para el 2027.

La Zona Norte solo podrá extenderse a partir de los ejes de circulación ya existentes siempre que no coincidan con áreas de afectación petrolera o zonas donde aún no se han determinado los pasivos ambientales de antiguos pozos y ductos.

Otras posibilidades de ocupación territorial a futuro se localizarían al Sur y Suroeste del actual ejido, en especial sobre la Ruta 26 y las extensiones hacia el Oeste de los actuales límites de las UGC 4 y 5.

La UGC 1 que muestra claramente dos centralidades, podría constituir a futuro dos nuevas Unidades. Asimismo, la UGC 5 con una centralidad incipiente en su extremo Suroeste, puede llegar a conformar también una nueva UGC.

<sup>14</sup> Trabajo Diagnóstico de la Ciudad de Comodoro Rivadavia coordinado por FLACAM Fundación CEPA (2007)

En el caso de la UGC 4, se han determinado dos centralidades atendiendo al uso diferencial industrial y residencial de la misma. Si se densifica la ocupación urbana en el acceso Sur y sobre la Ruta 26 podría generarse una nueva UGC.

Finalmente, cabe señalar que permanentemente se ha buscado articular esta propuesta con aquellas ya existentes y que apuntan al desarrollo urbano territorial y a la búsqueda de mayor participación ciudadana. Nos consta que la versatilidad operativa que propone este producto de observación y análisis, lo potencian como instrumento válido para la gestión política en sus aspectos territoriales clave.

## **RECOMENDACIONES**

A partir del trabajo realizado surgen una serie de recomendaciones:

- Equipar con mayor número de establecimientos educativos de nivel inicial y Polimodal en la UGC 1.
- Procurar que en cada UGC se localice un Registro Civil.
- Modificar los radios policiales según las nuevas UGC.
- Consolidar las infraestructuras básicas de Servicios en aquellos sectores urbanos que no tienen cubierta esta demanda.
- Dar mayor visibilidad a las organizaciones sociales quienes interactúan con el sector gubernamental y cubren un amplio espectro de necesidades, intereses y demandas del ciudadano.
- Actualizar las bases de datos municipales con un criterio común que permita unificar la tarea de todas sus Dependencias. Las bases que tengan al menos un campo en común pueden ser utilizadas en base SIG. Esto en especial atendiendo a la descentralización de las bases informáticas para cada UGC que necesitará celeridad en la generación de resultados para trámites administrativos y que permitirá responder a las demandas de los vecinos.
- Procurar la descentralización de Oficinas de los servicios fundamentales de agua, electricidad, cloacas y gas en especial en lo referente a guía de trámites a vecinos.
- Coordinar con la Dirección de Transporte Municipal y las Empresas de transporte urbano los recorridos de las líneas que permitan conectar los flujos intra UGC. Atender especialmente los barrios menos servidos, teniendo en cuenta el mapa de recorridos y buffer de cobertura.
- Regularizar las condiciones legales de los barrios que aún no cuentan con su ordenanza de conformación.
- Obtener mapeos SIG de las empresas petroleras que aún no actualizaron esa información, en relación al estado de los pozos y otros pasivos ambientales en los sectores de potencial expansión de la mancha urbana, en particular de la Zona Norte.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BOSQUE SENDRA, J. (1992)** “*Sistemas de información geográfica*”. Ed. Rialp. Madrid.
- BORJA, JORDI; PERDIGÓ, J.; PALOMAR LLOVET, M.; ET AL (1987):** “*Organización y Descentralización Municipal*”. Fondo Editorial de la Cooperación. Colección Urbanismo y Administración Local. EUDEBA. Primera Edición. Bs. As.
- CABRAL MARQUES, D. ; CRESPO, E.L. (2005)** “Entre el petróleo y el carbón: empresas estatales, trabajadores e identidades sociolaborales en la Patagonia Austral durante el período territorialiano (1907-1955)”, en BANDIERI, S.; BLANCO, G. y VARELA, G. *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*. CEHIR-EDUCO. Universidad Nacional del Comahue. 2005. Neuquén.
- CARELLO, G.; MORENO, M. (2007)** “*Las comunas: nueva división político-administrativa de la ciudad de Buenos Aires ¿También nueva conformación de espacios socioterritoriales?*”, en *AEPA: IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Huerta Grande, Córdoba.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (1993)** “*El término Municipal*”. Ed. Consultor de los Ayuntamientos. Madrid.
- CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad) (2006):** “*Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y Divergencias*”. Presidencia de la Nación. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- CICCIARI, M. R. (1997)** “*Caracterización de la dinámica económica de la Cuenca del Golfo San Jorge en los años ‘90*” en Salvia, A. y Panaia, M. (comp.) *La Patagonia privatizada*; CEA-UBA-UNPA, Buenos Aires.
- FINOT, I. (2003):** “*Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL. Serie Gestión Pública N° 38. Santiago de Chile.
- FLACAM (2007)** “*Comodoro Rivadavia. Modelo de ocupación territorial y plan de desarrollo sustentable*” Buenos Aires. Fundación CEPA.
- GÓMEZ OREA, D. (2002)** “*Ordenación Territorial*”. Editorial Agrícola Española / Mundi-Prensa. Madrid.
- GONZÁLEZ, M. et al. (2003),** “*Áreas sociales y estructuras demográficas en la ciudad de Comodoro Rivadavia*”, Ponencia presentada en las *III Jornadas de Transferencia y Divulgación de Investigación Geográfica*, IGEPAT, Universidad Nacional de la Patagonia, Trelew.
- MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA (1989).** Secretaría de Obras Públicas “*Diagnóstico Urbano I*”. Comodoro Rivadavia: Ediciones Gráficas.
- PUYOL, R. (1992)** “*La población*” en PUYOL, R.; ESTEBANEZ, J.; MENDEZ, R. *Geografía Humana*, Madrid, Cátedra, 51-238.
- RAIMONDO, A. M. (2004)** “*Relación ciudad y costa en Comodoro Rivadavia. Una mirada geográfica*”. Tesis de Licenciatura en Geografía. Comodoro Rivadavia: Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.
- RIVAS, G. (1997):** “*La Descentralización. Buscando una salida al Laberinto Analítico*”. En Oszlak, Oscar (comp): *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego*. Vol. 1. Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC. UBA.
- RUIZ, S. (2007)** “*La fragmentación territorial en la ciudad de Comodoro Rivadavia, nuevos emprendimientos*”. IV seminario de ordenamiento territorial, CIFOT, Mendoza.
- SCHVARZER, J. (2001)** “*La industria en la década del noventa*” en LASCANO, M. (comp.) *La economía Argentina hoy*, El Ateneo, Buenos Aires.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (1999)** «*El diagnóstico y la valoración del territorio*», en GARCÍA, J-L., GODENAU, D. y FEBLES, M.F. (eds.): *Instrumentos para el Desarrollo Local*, Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, 51-77.