

Artículo de investigación

Posibilidades de gestión en territorios fragmentados: el proceso de urbanización de la comuna rural de San Pablo y Villa Nougues en Tucumán.

Sandra Liliana Mansilla^{1*} y Federico José Soria²

¹⁻²Instituto de estudios geográficos UNT

*sandrallilimansilla@gmail.com

Recibido: 31/10/2023; Aceptado: 30/11/2023; Publicado: 28/12/2023

Resumen

En este trabajo se aborda el caso de la comuna rural de San Pablo y Villa Nougues, en la provincia de Tucumán, actualmente parte del Gran San Miguel de Tucumán en su extremo SW, de contacto con la Sierra de San Javier. Se trata de un antiguo pueblo de ingenio azucarero, cuya superficie está directamente vinculada con las propiedades del ingenio. En la actualidad conviven en la Comuna el ingenio (hoy Universidad privada), el pueblo y una gran cantidad de barrios privados y *countries*, que otorgan al territorio una multiplicidad de escenarios de gestión que, en el contexto provincial, pueden ser más amenazas que oportunidades, puesto que se trata de proveer servicios e infraestructuras de diferente categoría y de diferentes fuentes de financiación, en algunos casos atendiendo demanda directa y en otros, indirecta. Esto implica fuertes problemas de gobernanza y de gobernabilidad.

Palabras clave: gestión urbana; proceso de urbanización; fragmentación territorial

Management Possibilities in Fragmented Territories: The Urbanization Process of the Rural Commune of San Pablo and Villa Nougues in Tucumán.

Abstract

This paper deals with the case of the rural commune of San Pablo and Villa Nougues, in the province of Tucumán, currently part of the Greater San Miguel de Tucumán at its SW end, in contact with the Sierra de San Javier. It is an old sugarmill town, whose surface is directly linked to the properties of the mill. At present, the sugarmill (today a private university), the town and a large number of private neighborhoods and countries coexist in the Commune, which give the territory a multiplicity of management scenarios that, in the provincial context, can be more threats than opportunities, since it is a question of providing services and infrastructures of different categories and from different sources of financing, in some cases meeting direct demand and in others, indirectly. This implies serious problems of governance and governability

Keywords: urban management; urbanization process; Territorial fragmentation

POSICIÓN 2023, 10

ISSN 2683-8915 [en línea]

<https://posicion-inigeo.unlu.edu.ar/>

1. Introducción

En tiempos de IDEs y geoportales, de acceso a información de código abierto, los procesos de modernización del Estado debieran ser el correlato ineludible y, en consecuencia, la visibilización de políticas de gestión claras, transparentes y destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, el territorio, el mismo territorio tan banalizado durante las campañas políticas, puede ofrecer fuerte resistencia.

En este trabajo se aborda el caso de la comuna rural de San Pablo y Villa Nougues, en la provincia de Tucumán, actualmente parte del Gran San Miguel de Tucumán en su extremo SW, de contacto con la Sierra de San Javier. Se trata de un antiguo pueblo de ingenio azucarero, cuya superficie está directamente vinculada con las propiedades del ingenio. En la actualidad conviven en la Comuna el ingenio (hoy Universidad privada), el pueblo y una gran cantidad de barrios privados y *countries*, que otorgan al territorio una multiplicidad de escenarios de gestión que, en el contexto provincial, pueden ser más amenazas que oportunidades, puesto que se trata de proveer servicios e infraestructuras de diferente categoría y de diferentes fuentes de financiación, en algunos casos atendiendo demanda directa y en otros, indirecta. Esto implica fuertes problemas de gobernanza y de gobernabilidad.

Se trata de un caso de análisis dentro de un proyecto mayor, que aborda las transformaciones recientes en los modelos de gestión del desarrollo urbano en ciudades del NOA y que tiene como objetivo general analizar la capacidad de adaptación e innovación de los centros urbanos. En este caso, los objetivos específicos son:

- Proponer una interpretación del proceso de desarrollo urbano de la comuna, en relación a los procesos de configuración de la provincia y
- Describir los factores determinantes del proceso de fragmentación territorial: accesibilidad, tenencia de la tierra, especulación inmobiliaria, mercado.

En la primera parte del trabajo desarrollamos el contexto geo histórico, la conformación del territorio provincial en su relación directa con la actividad azucarera y lo que consideramos una conflictiva organización política actual, básicamente fragmentada e ineficiente. Posteriormente, analizamos cada una de las lógicas territoriales yuxtapuestas en la comuna: expansión por vivienda social de alta densidad en el pueblo azucarero y expansión de alto impacto ambiental y baja densidad en *countries* y barrios cerrados. Asimismo, la lógica mercantilista evidente en el caso del antiguo ingenio, en donde también se observa valor patrimonial afectado, impactos ambientales y segregación social.

Las conclusiones se vinculan con las posibilidades reales de gestión y gobernabilidad, dadas las condiciones legales del territorio tucumano que se rige por la ley orgánica de municipios (5529) y la ley de comunas rurales (7350/2007) que, en el caso específico que nos ocupa son antagónicas, puesto que se trata de una comuna rural de más de 14000 habitantes, de los cuales, el 75% reside en hábitat urbano.

2. Materiales y métodos

Se trata de un trabajo cualitativo, en el que se utilizaron también datos estadísticos y material cartográfico, especialmente, imágenes de *Google earth* y mosaicos Sentinel, en una primera etapa para establecer áreas de cambio de uso del suelo y luego para detectar condiciones ambientales

específicas. Se hizo relevamiento de campo para verificar condiciones ambientales y registro fotográfico.

3. Resultados

A partir de los objetivos planteados, pudimos obtener resultados que, a la vez que superan el interés original, plantean nuevas líneas de trabajo

3.1. Configuración y fragmentación territorial.

Entendido el territorio como una estructura sistémica abierta y compleja, se asume que el mismo es el escenario estratégico y político de los procesos de cambio, que conducen al crecimiento económico y al desarrollo regional. En este sentido, la organización y gestión política del territorio resultan fundamentales en los contextos de competitividad que impone el mundo globalizado.

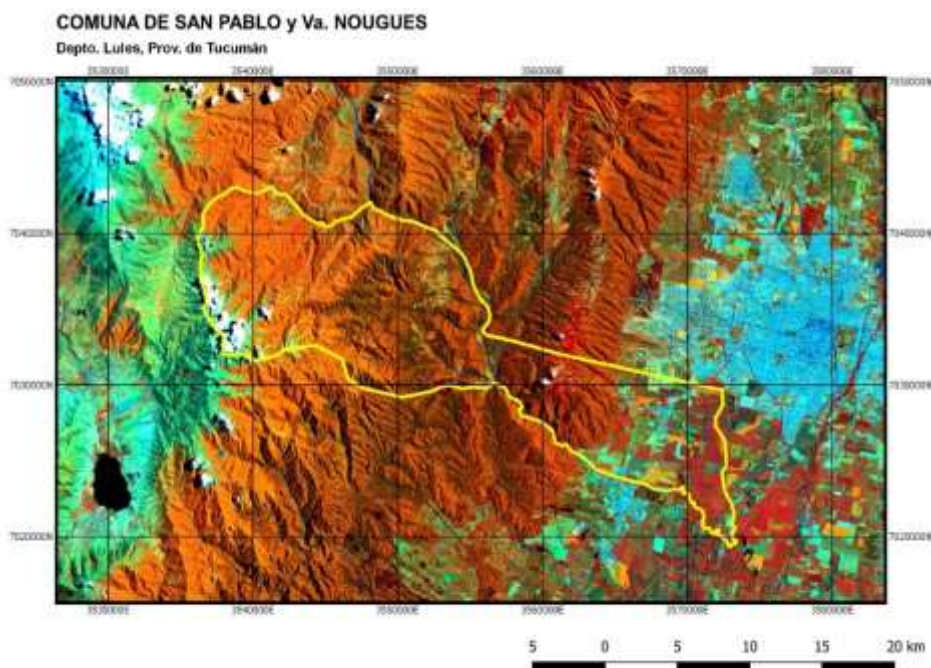
Desde esta concepción, el mapa de la división política de la provincia de Tucumán permite plantear la tesis de su inconveniencia, no solo de la tremenda fragmentación, sino de la existencia de jurisdicciones territoriales de distinta jerarquía que obstaculizan la gestión de la obra pública y de cualquier acción política. Esto es así porque en Tucumán los gobiernos locales no son autónomos y porque a lo largo del tiempo, el contexto jurídico ha ido mutando de lo general a lo particular, favoreciendo soluciones coyunturales más que procesos de gestión y ordenamiento.

Coexisten en esta provincia:

- Un gobierno provincial, con jurisdicción sobre las 22540 km² y 1703186 habitantes.
- 19 municipios, constitucionalmente autónomos, cuyos territorios están aislados entre sí (excepto en el GSMT) sin capacidad operativa para gestionar obras específicas para promover el desarrollo local, porque están sujetos a una ley provincial de coparticipación y leyes de emergencia económica que la anulan.
- 93 comuna rurales, cuyos comisionados son elegidos directamente por la población, sin autonomía y con dependencia directa del Ministerio del Interior.

Por otra parte, sin jurisdicción política ni representatividad en ninguna escala del estado, existen 17 departamentos que, para lo único que se visibilizan es para la difusión de la información estadística. A su vez, el caso del que nos estamos ocupando, presenta sus propias condiciones de fragmentación: todo el territorio perteneció originalmente a la familia Nougues, propietaria, a su vez, del Ingenio San Pablo, alrededor del cual durante el siglo XIX se desarrolló un pueblo con estructura y funcionalidades propias, rodeado de cañaverales.

Figura 1. Comuna de San Pablo y Va. Nougues.



Fuente: Elaboración propia.

Hacia el oeste la propiedad se adentra en los cerros de San Javier y Cumbres Calchaquíes, con otras configuraciones y posibilidades de uso y acceso, donde se han desarrollado pequeñas comunidades rurales de alto valor ambiental, pero totalmente aisladas del núcleo urbano de la Comuna.

Vinculado con el proceso de configuración territorial de la provincia, hay que recordar que la misma es producto de la actividad azucarera que, entre 1869 y 1991, definió los vaivenes de la economía provincial y su impronta espacial, generando un sistema de ciudades y pueblos azucareros de gran poder político y social. Sistema que empezó a desarticularse en la última década del siglo XX para dar acceso a las nuevas estructuras, propias de la economía globalizada. Desde el comienzo del siglo XXI, el estado ha pretendido retomar su rol urbanizador y organizador del espacio, mediante proyectos de urbanización de gran escala, tratando de paliar las necesidades de vivienda de gran parte de la población de menores recursos, mientras que el capital privado produce grandes emprendimientos inmobiliarios destinados a grupos de alto poder adquisitivo.

Tabla 1. Síntesis del desarrollo territorial de Tucumán.

Periodo	Etapa del proceso de configuración de la Provincia de Tucumán		Comuna de San Pablo y V° Nougues
1665-1869	Colonial		Familia Nougues (1826) Apertura del Ingenio San Pablo (1832)
1869-1914	Azucarera	Del despegue	Villa Nougues (1899) Pueblo (1904)
1914-1947		De crisis y expansión	
1947-1970		De crisis y expulsión	
1970-1991		De conurbación	Comuna (1983) Cierre del Ingenio (1989)
1991-2001	Metropolitana	De desregulación	
2001-2010		De segregación	San Pablo T (2007)

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población y fuentes históricas.

La manifestación espacial de estos procesos da cuenta de un espacio segregado, con marcadas diferencias entre un extremo y el otro, observables desde la calidad del paisaje, pasando por el tamaño de las construcciones, la calidad de las mismas y por la diversidad de servicios y artefactos urbanos disponibles en uno y otro. En este marco se da la acelerada transformación de la fisonomía de las ciudades y, aunque se puede señalar la carencia fundamental de objetivos guías para este desarrollo urbanístico y, específicamente, la falta de definición de estrategias de inserción de la misma en un marco de desarrollo regional, también es cierto que los diferentes actores han podido desarrollar estrategias diferentes, obteniendo como resultado posibilidades diferenciadas de acceso a los niveles de competitividad tan propios del mundo globalizado.

Por estas razones, hablamos de lógicas territoriales yuxtapuestas en la Comuna de San Pablo:

- Expansión por vivienda social de alta densidad en el pueblo azucarero. A la natural densificación del antiguo pueblo del Ingenio, que trajo aparejada la expansión de la planta urbana, sobre todo hacia el sur, sobre el eje de la ruta provincial 301, se suma la construcción, a principios de este siglo, de barrios del IPVDU, cuyos destinatarios eran profesionales sin vivienda propia que residían en San Miguel de Tucumán. Estos barrios nunca llegaron a integrarse a la estructura preexistente, sin embargo, son un ingrediente fundamental en el crecimiento demográfico de la Comuna y, si bien no son objeto directo de las políticas del gobierno local, también resultan un interesante componente en el proceso de gobernanza, puesto que pueden llegar a definir los resultados eleccionarios.
- Expansión de alto impacto ambiental y baja densidad en *countries* y barrios cerrados. Cuando a fines del siglo XX se terminó de definir el cierre del ingenio, el remate de las propiedades habilitó la incorporación al mercado inmobiliario de terrenos de altísima calidad ambiental, pero sin infraestructura, lo que, sumado a la inexistencia de regulaciones, dio lugar a un fuerte proceso de urbanización en barrios cerrados y *countries*. Los habitantes de estas locaciones también son inmigrantes, de alto poder adquisitivo y sin interés ni necesidad de incorporarse a la comunidad

local. Probablemente ni siquiera tengan registrado su domicilio en la Comuna, razón por la cual terminan afectando la gobernabilidad del territorio.

- Potrero de las Tablas: Inaccesible desde la Comuna, aislada del resto del territorio y con gran valor turístico ecológico. Se trata de un poblado disperso, dedicado a actividades agrícolas, con más vinculaciones y flujos con otros gobiernos locales, que les resultan más cercanos y accesibles.

- Villa Nougues, de alto valor turístico y cerrada al mercado.

- Universidad San Pablo T: Lógica mercantilista, con valor patrimonial afectado, altos impactos ambientales y marcada segregación social. Sobre el antiguo ingenio, que debía preservarse para la instalación de un museo, la empresa propietaria instaló una Universidad privada, destinada a una población de alto poder adquisitivo, residente en los barrios privados. Un negocio floreciente que ha desarticulado totalmente la antigua estructura urbana, en la que el centro estaba determinado por la fábrica. Se trata del obstáculo más importante para la gobernabilidad del territorio.

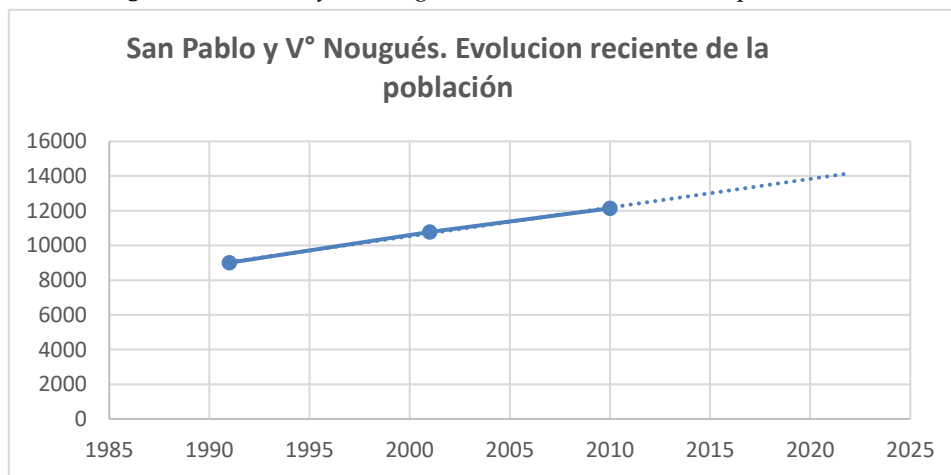
3.2. Población urbana en comuna rural.

La Comuna de San Pablo y Villa Nougues estadísticamente no forma parte del aglomerado de la Capital Tucumana. Ello, no obstante, durante el último período intercensal, se ha producido la expansión del continuo urbano todo a lo largo de la Sierra de San Javier, al oeste de la ciudad, de tal modo que el sector urbanizado de la Comuna efectivamente ha quedado integrado al SW del Gran San Miguel de Tucumán (GSMT).

Las privilegiadas condiciones ambientales del territorio, así como su relativamente reciente incorporación al mercado inmobiliario, han producido un intenso proceso de cambio de usos del suelo, de agrícola a urbano de baja densidad, en forma de *countries* y barrios privados, así como una gran transformación paisajística y cultural. Todo esto, a su vez justifica el sostenido crecimiento demográfico de la Comuna.

Sin embargo, nuestra preocupación está vinculada al hecho de que estos procesos no han sido controlados y, fundamentalmente, no constituyen parte de ningún plan de desarrollo territorial, puesto que afectan tan solo a una mínima porción del territorio (aproximadamente el 10% de la superficie total), en la que reside el 75% de sus habitantes.

Figura 2. San Pablo y V^o Nougues. Evolución reciente de la población.



Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población

De hecho, la “Propuesta de ordenamiento y usos del suelo” (2020) elaborada por el equipo técnico del actual comisionado solo contempla este recorte espacial. Y, aún en el caso que se considerara pertinente no incluir el suelo rural, lo que no resulta admisible es no incluir al 25% de los habitantes del territorio.

Y ese es el problema de la fragmentación del territorio en Tucumán: si bien debió ser uno de los objetivos de la creación de 93 comunas rurales en la provincia más pequeña del país, la implementación de planes o programas de gestión estatal pone en evidencia la incapacidad operativa de los gobiernos locales para articularlos adecuadamente con la población a la que se pretende servir, especialmente la de las comunidades más alejadas y con mayores déficits de infraestructuras, tal como se evidencia en el caso que estamos analizando.

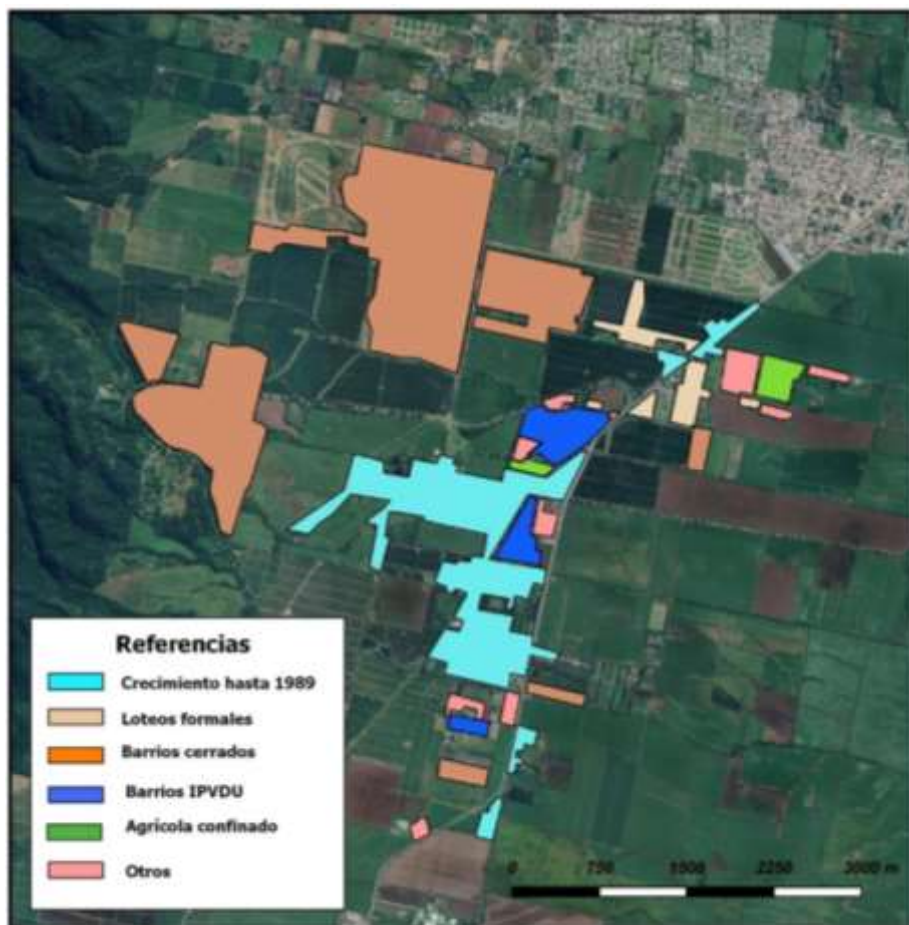
3.3. Gobernanza y gobernabilidad.

En Tucumán, el sistema urbano constituye un ejemplo de convergencia de efectos negativos, ya sean impactos de la globalización o ausencia de estrategias locales de desarrollo, que han habilitado la tremenda expansión horizontal de la planta urbana con densidades muy bajas, intensos procesos de aglomeración y conurbación entre localidades de distintas jerarquías y el colapso de las redes de servicios básicos, todos ejemplos arquetípicos de lo que una buena planificación debe evitar.

Esta intensificación de los usos urbanos del suelo, en desmedro de usos productivos y con fuertes impactos ambientales negativos, contribuye, además, a fragmentar las condiciones sociales de apropiación de los bienes y servicios, fenómenos que se visibilizan a lo largo y a lo ancho del territorio provincial.

En el caso de la Comuna de San Pablo y Villa Nougés ocurrió una tremenda diversificación de usos del suelo y, debido fundamentalmente al corto plazo en el que sucedieron los procesos, a su ya compleja trama de actores (públicos/privados, de alto poder adquisitivo/de NBI) y roles (agente inmobiliario/Estado, ciudadano originario /ciudadano inmigrante), debe agregarse la multiplicidad de demandas que la Comuna debe satisfacer: servicios e infraestructuras para barrios de vivienda social pero también para *countries* y barrios privados, demanda directa en el primer caso, demanda indirecta o terciarizada en el segundo, con costos diferenciales y distintas estrategias de gestión, con fuerte participación privada en unos casos y recursos totalmente públicos en otros.

Figura 3. Usos del suelo en San Pablo.



Fuente: Propuesta de usos del suelo (2020)

Es menester poner en tela de juicio las posibilidades reales de gobernanza y gobernabilidad sin los debidos marcos legales y sin la suficiente jerarquización de los gobiernos locales. Porque, si gestionar una ciudad, por pequeña que sea, requiere equipos técnicos y planes de desarrollo debidamente fundados, además de leyes y presupuestos adecuados. Gestionar una comuna rural, en donde coexisten pueblos y población dispersa, actividades económicas diversas, recursos ambientales y áreas protegidas, flujos variables de población y transporte, sin recursos propios, sin equipos técnicos y, muchas veces sin idoneidad político administrativa, resulta más complejo, en tanto y en cuanto se ha permitido que todo aquello que no se puede gobernar en las ciudades, se mude a las comunas.

4. Conclusiones

En lo que al Territorio se refiere, encontramos en nuestro espacio de trabajo un fuerte proceso de fragmentación, que tiene, al menos, tres aristas:

- Un proceso histórico, vinculado con el origen del pueblo, en el ingenio azucarero, que se caracterizaba por una estructura segregada, con los mejores espacios destinados para los empleados jerárquicos de la planta y los más alejados e inaccesibles, para las colonias de los empleados temporarios de la zafra azucarera. Estructura que pervivió hasta la desaparición definitiva del ingenio y que, al día de hoy, persiste en algunas características edilicias, tanto de las viviendas, como

de los edificios públicos de San Pablo. Asimismo, en la Universidad San Pablo T se reconoce el antiguo chalet, de los propietarios del ingenio, como sede del rectorado, la capilla y los jardines se mantienen también, para uso exclusivo de la comunidad académica o de la familia propietaria.

- Un proceso político-administrativo, que también tiene origen en la histórica organización del territorio provincial, en profunda interrelación con la actividad azucarera, y que los legisladores no supieron resolver adecuadamente, habiendo generado un marco legal incoherente con la realidad. Incoherente tanto por la ausencia de sustento espacial como por la inflexibilidad de las propias leyes y el desconocimiento de las variables demográficas, que son básicamente, dinámicas. Este proceso, de definición de jurisdicciones administrativas incompetentes para la gestión de territorios fuertemente condicionados ambiental y económicamente, cuyas autonomías dependen más de las condiciones políticas (en términos de partidos gobernantes) que, de la propia legislación, resulta altamente inconveniente en términos de gobernabilidad, como se describió en el caso que nos ocupa.
- Un proceso operativo, vinculado con la toma de decisiones de gobiernos locales que, para garantizar la gobernanza de sus comunidades y asegurar algunas líneas de gestión requieren, a su vez, volver a fragmentar el territorio o segregar a la propia comunidad, beneficiando a unos en desmedro de otros a la hora de implementar políticas públicas o gestionar alguna obra de infraestructura.

Como resultado de esta investigación, entonces, parece pertinente señalar que el marco jurídico-legal en la provincia de Tucumán requiere algunos ajustes en lo que a la administración del territorio se refiere y que podrían sintetizarse en:

- Flexibilización de la normativa, que habilite la aplicación de herramientas técnicas para la actualización de las categorías de comunas y municipios, por ejemplo.
- Redefinición de unidades territoriales para la gestión.
- Establecer un marco legal para el ordenamiento territorial.

Referencias bibliográficas

Castro, Sergio (2020). Propuesta de ordenamiento urbano. Plan de uso del suelo. Comuna de San Pablo y Villa Nougés. Informe.

Consejo Federal de Ordenamiento y Planificación Territorial (2015) Lineamientos para la planificación territorial. República Argentina. PET Avance III.

Mansilla, Sandra (2015) Antiguos y nuevos procesos de configuración de las áreas periurbanas del Gran San Miguel de Tucumán. San Miguel de Tucumán, Breves Contribuciones del IEG N°26. Pp.96-107.

Mansilla, Sandra (2017). Estrategias de intervención territorial urbana en Tucumán, República Argentina. EGAL. La Paz, Bolivia.

Paterlini de Koch, Olga (1987). Pueblos azucareros de Tucumán. Ed. del Inst. Argentino de Investigaciones de Historia de la arquitectura y el urbanismo. Tucumán.



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.