PROVINCIA DE BUENOS AIRES
MINISTERIO DE GOBIERNO

ESTUDIO PARA LA REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

INFORME FINAL FASE 1 Y 2
NOVIEMBRE 2007

DIRECCIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES
SECRETARIA DE EXTENSIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Autores:
Fernando Tauber
Diego Delucchi
Horacio Martino
Beatriz Sánchez Arrabal
Julieta Frediani

INDICE

FASE 1.

A. Análisis diagnóstico de los distintos antecedentes de regionalización existentes en la Provincia.

1. Introducción

2. Modelos de Regionalización surgidos del Análisis de los Últimos Trabajos en la Materia. Criterios Conceptuales y Metodológicos.

2.1. Regiones Geográficas

2.1.1. Regionalización según Criterios Geológicos y Topográficos

2.1.2. Regionalización según Criterios Biogeográficos

2.1.3. Regionalización según Criterios Hidrográficos

2.1.4. Regionalización Bioclimática

2.1.5. Regiones según Criterios Climáticos

2.2. Regiones Sociales

2.2.1. Regionalización de la Secretaría de Planificación del Desarrollo - SEPLADE - 1979.

2.2.2. Regionalización Macroeconómica y Social para la Provincia de Buenos Aires. 1996.

2.3. Regiones Político- Administrativas

2.3.1. Regionalización del Plan Trienal 1989 - 1991 de la Provincia de Buenos Aires.

2.3.2. Regionalización del Plan Trienal 1997 – 1999 de la Provincia de Buenos Aires.

2.3.2.1. Criterios conceptuales y metodológicos para la regionalización del Plan Trienal.

2.4. Regiones Económico – Productivas

2.4.1. Modelo de Desarrollo Regional con Base Exportadora

2.4.1.1. Criterios conceptuales y metodológicos para el Modelo de Desarrollo Regional con Base Exportadora.

2.4.2. Consorcios Productivos en la Provincia de Buenos Aires.

B. Identificación y evaluación de Instrumentos Gestión de Gobierno 2003-2007 (Ejecutivo - Legislativo).

1. **Introducción.**

2. **Marco Regulatorio Provincial en la materia.**

2.1. Ley 12685: Creación de Comisión de Estudio de Regionalización de la provincia de Buenos Aires.

2.2. Ley 12263: De creación de Consorcios y Cooperativas de Exportación.

2.3. Ley 13647/07 promulgada por Dto. P.E. 455/07 del 22/3/07 Plan de desarrollo Sudoeste Bonaerense.

2.4. Ley 13 .482 de unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires.

2.5. Texto sistematizado de la Ley 5827 Estructura Orgánica del Poder Judicial.

2.6. Ley 12074 del Fuero Contencioso Administrativo. (Texto actualizado con las modificaciones introducidas por la ley 12310, 13101, 13118, 13405 y 13479).

2.7. Ley 7016/65: de Regionalización Sanitaria.

2.8. La Ley N° 11.072: Creación del Ente Descentralizado Hospital Integrado de la Región Sanitaria.

2.9. Ley 13688 de Educación Bonaerense.

2.10. Delegaciones Regionales en materia de Trabajo.

C. Conclusiones parciales respecto de los Antecedentes y de los Instrumentos de Regulación y Gestión evaluados.

D. Anexo Cartográfico.

FASE 2.

Relevamiento, análisis y evaluación de experiencias de desarrollo local y regional.

A. Experiencia: Región Gran La Plata.

A.1. Momento1: Región Capital

A.2. Momento 2: Consorcio Regional Gran La Plata

Caracterización General

Orígenes y Marco político.

Delimitación física – administrativa.

Dimensión ambiental y Medio Físico Natural

Dimensión socio demográfico:

Dimensión Socioeconómica:

Indicadores de Calidad de vida (empleo, población riesgo social acceso a la salud, educación la vivienda)

Sectores productivos, primero y secundario, el terciario y la cultura

Indicadores de Producto Bruto Geográfico por Partido

Dimensión territorial: Servicios de infraestructura y competitividad

Breve Síntesis De Los Presupuestos Mínimos Del Plan

1. Lineamientos estratégicos formulados
2. Medidas y acciones propuestas y/o concretadas.

Conclusiones.

B. Experiencia: Región del Tuyú.

Caracterización General

Orígenes y Marco político.

Delimitación física – administrativa.

Dimensión ambiental y Medio Físico Natural

Dimensión socio demográfico:

Dimensión Socioeconómica:

Indicadores de Calidad de vida (empleo, población riesgo social acceso a la salud, educación la vivienda)

Sectores productivos, primero y secundario, el terciario y la cultura

Indicadores de Producto Bruto Geográfico por Partido

Dimensión territorial: Servicios de infraestructura y competitividad

Breve Síntesis De Los Presupuestos Mínimos Del Plan

1. Lineamientos estratégicos formulados
2. Medidas y acciones propuestas y/o concretadas.

Conclusiones.

C. Experiencia: Región del CODENOBA.

Caracterización General

Orígenes y Marco político.

Delimitación física – administrativa.

Dimensión ambiental y Medio Físico Natural

Dimensión socio demográfico:

Dimensión Socioeconómica:

Indicadores de Calidad de vida (empleo, población riesgo social acceso a la salud, educación la vivienda)

Sectores productivos, primero y secundario, el terciario y la cultura

Indicadores de Producto Bruto Geográfico por Partido

Dimensión territorial: Servicios de infraestructura y competitividad

Breve Síntesis De Los Presupuestos Mínimos Del Plan

1. Lineamientos estratégicos formulados
2. Medidas y acciones propuestas y/o concretadas.

Conclusiones.

D. Experiencia: Plan Comarcal de Chubut.

Caracterización General

Conclusiones.

E. Conclusiones Comparadas.

CONCLUSION GENERAL

BIBLIOGRAFÍA

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Fase 1

A. Análisis diagnóstico de los distintos antecedentes de regionalización existentes en la Provincia.

1. Introducción

Al abordar el presente tema surge como una de las primeras cuestiones a considerar la definición de lo que se entiende por regionalización. Asimismo, se presenta el problema de cómo definir los límites de la región cuando los fines perseguidos plantean contradicciones: satisfacer necesidades de eficacia económica, coherencia administrativa, justicia social y democratizar el sistema de toma de decisiones.

En relación a la noción de regionalización, señala Tauber (2007) que la misma debe entenderse como un instrumento para implementar nuevas formas de gestión de la relación entre lo local y lo provincial, de modo que ésta responda a sus necesidades y resuelva sus mayores dificultades y debilidades. El proceso de regionalización debe orientarse a descubrir el valor de las micro regiones (y también de las macro regiones), que trascienden al municipio y están definidas por problemas, características y objetivos comunes, interpretando su valor dinámico y dinamizador, y potenciando la voluntad asociativa de los municipios de la provincia, pero transformándola en un proceso armónico, racional y sistémico, basado en las autonomías locales. A tal fin, resulta necesario institucionalizar y reglamentar con pautas claras, una instancia política y administrativa intermedia entre el gobierno provincial y los municipios.

Según Sabsay (2002), una rápida ojeada sobre las extensiones territoriales y humanas que son denominadas regiones, nos advierte sobre la diversidad de dimensiones geográficas e institucionales que son consideradas como tales. Los criterios para la conformación de regiones son múltiples, pudiéndose mencionar la utilización de patrones geográficos, sociales, político-administrativos, productivos, etc. En este sentido, puede decirse que prácticamente todos los criterios han sido usados para la determinación de entidades regionales.

Por su parte, Ruby Hernández (1996) observa que un punto de acuerdo entre los especialistas relacionados con el complejo tema de la delimitación de regiones es que la misma varía en función de los objetivos que cada disciplina y/o modelo de decisión se proponen. Se advierte la coincidencia con Sabsay en la existencia de una pluralidad de criterios, los que se hallan en función del análisis económico, social, político-institucional, físico, climático, etc. Asimismo, para tipos de regionalización -por ejemplo, los de carácter económico - productivos, los criterios varían en función de estructuras teóricas alternativas. La finalidad operacional implicada en el concepto de delimitación regional depende críticamente del conjunto de recursos teóricos y técnicos que fundamentan el análisis.

Una primera diferenciación de la diversidad de regiones, siguiendo los lineamientos esbozados por Tauber (2007), que da cuenta de los avances alcanzados por las diferentes disciplinas, puede sintetizarse en las siguientes categorías:

1. Geográficas. Esta noción surgió de la geografía y se define por sus componentes naturales que combinados le aportan uniformidad e individualidad: formas de relieve, clima y vegetación. La escuela francesa de geografía de Vidal Le Blanche definió la región como un complejo de fenómenos naturales y humanos que se retroalimentan, transforman y condicionan la organización social, como un espacio que se presenta homogéneo hacia fuera de sus límites, pero heterogéneo hacia adentro por la combinación sistémica de los componentes físicos.

2. Sociales. La región social se considera abarcativa e integradora de dimensiones de índole diversa, tales como social, económica, cultural, política, etc.

En el presente trabajo se ha considerado a la noción de región social como complementaria de la denominada región funcional. Esta última definida por Tauber como aquella en donde los factores y elementos que constituyen el área y la interconexión entre ellos está sustentada en las funciones y roles que desarrolla la o las ciudades. La unidad se la confieren los flujos, ya sean comerciales o de servicios, que se establecen entre la ciudad y su entorno de influencia.

3. Político-administrativas. Esta clasificación se basa en la delimitación de los territorios en unidades políticas producto del proceso histórico, cuyos elementos y factores que regulan un desarrollo (economía, lengua, cultura, guerras) interrelacionados estrechamente dieron lugar a la configuración de los países. Las diferentes formas de ocupación del territorio de un país, llevaron a la configuración de otras unidades político-administrativas que formaron las provincias o Estados según el tipo de organización política.

A partir de los años ‘60 la Comunidad Económica para América Latina (CEPAL) impulsó la organización regional en todos los países, considerando que de esta manera sería posible lograr un mayor equilibrio económico y social. En nuestro país, se definieron seis regiones -NEA, NOA, Centro, Cuyo, Pampeana y Patagónica- cuyas denominaciones aún hoy están vigentes, pero que en la práctica nunca pudieron concretarse.

4. Económico-productivas. Estas regiones se definen a partir de la existencia de interrelaciones económicas. Los factores económicos determinan así la configuración del espacio. Se pueden dividir en tres subtipos: homogéneas -caracterizadas por la uniformidad en sus caracteres económicos-, polarizadas -aquellas equivalentes a las regiones nodales- y finalmente las regiones dispersas. Asimismo, dentro de la concepción económica se establece también la categoría de región-plan como una delimitación realizada para la acción y planificación programadas.

A partir de lo anteriormente señalado, y frente a una Provincia que presenta las más variadas realidades geográficas, ambientales, sociales y económicas, resulta necesario conocer con precisión estas diferentes situaciones para gestionar adecuadamente un proceso de crecimiento, comprender la lógica dinámica de sus regiones y contar con elementos concretos para identificar las prioridades en una estrategia de desarrollo.

Con ese propósito, a continuación se presenta una descripción de los principales modelos de regionalización existentes en la Provincia que surgen del relevamiento y análisis de los últimos trabajos en la materia.

2. Modelos de Regionalización surgidos del Análisis de los Últimos Trabajos en la Materia. Criterios Conceptuales y Metodológicos.

2.1. Regiones Geográficas

La considerable extensión de nuestro territorio se manifiesta en una gran diversidad climática y de relieve, que determina distintas formas de vida vegetal y animal, así como un particular asentamiento humano y de actividades que se relacionan directamente con el basamento físico sobre el que se realizan.

La variedad en los rasgos del relieve y del clima sirven de fundamento a la división regional en la que se procura individualizar un espacio territorial en el que la homogeneidad física y la cohesión interna en la actividad humana determinen una unidad funcional distintiva.

En la búsqueda de esta individualidad y ateniéndose a los factores físicos, se han determinado grandes regiones geográficas y subregiones dentro de las mismas con caracteres propios, que varían según los factores considerados. La enumeración y delimitación de las regiones geográficas es en sí una operación relativamente teórica, existiendo en la mayoría de los casos cierto margen de imprecisión, en especial en lo referente a los límites interregionales que generalmente no pueden fijarse con exactitud en el terreno.

A continuación se presentan diversas regionalizaciones geográficas para la Provincia de Buenos Aires propuestas por especialistas en la materia, a saber: regionalización según criterios de la geología y topografía territorial, regionalización según criterios biogeográficos, regionalización según criterios hidrográficos, regionalización bioclimática y regionalización según criterios climáticos.

2.1.1. Regionalización según Criterios Geológicos y Topográficos

En la Provincia de Buenos Aires encontramos una extensa planicie conocida como Pampa (planicie sin árboles). Su origen geológico pertenece al basamento Precámbrico, hundido y cubierto por sedimentos marinos y continentales pertenecientes al Cuaternario. El paisaje bonaerense está compuesto por diferentes características: suaves ondulaciones con el nombre de lomadas, un gran conjunto de islas conocidas con el nombre de delta, una planicie deprimida ocupada por arroyos, ríos y lagunas; una llanura elevada y al sur de la gran llanura se ve interrumpida por dos sistemas serranos, Tandilia y Ventania.

En un bosquejo simplificado de la geología y topografía territorial puede realizarse la siguiente división regional para la Provincia de Buenos Aires (Ver Mapa 1).

Pampa Ondulada. Ocupa una angosta franja a lo largo de la margen derecha de los ríos Paraná y de la Plata, desde el arroyo del Medio en el límite con Santa Fe hasta las cercanías del río Samborombón.

Recibe esta denominación por la suave ondulación del terreno resultante de la reactivación de la erosión fluvial como consecuencia de la elevación del basamento. Dentro de este espacio tenemos la barranca, las terrazas fluviales, los bajos y las lomadas.

La barranca se extiende desde Rosario, hasta el parque Lezama, superando a la ciudad de Quilmes. En la margen del río Paraná se denomina “barranca viva” pues el río la erosiona produciendo su desmoronamiento. En cambio, en la margen del río de la Plata se llama “barranca muerta” por no estar en contacto con el río.

Las Terrazas fluviales son de suave pendiente, se extienden entre la barranca muerta y el río. Los bajos, formados por los aluviones de los ríos que desembocan en el río de la Plata, son fácilmente inundables debido a que están apoyados sobre bancos de toscas que impiden la infiltración y además porque se encuentran casi a nivel del río de la Plata (por lo que son invadidos durante las crecientes de éste originadas por las sudestadas). Entre los bajos más afectados se pueden mencionar el sector final de las cuencas de los ríos de la Reconquista, Luján y Riachuelo. Los suelos son molisoles y la estepa herbácea está muy modificada por el hombre.
En la Pampa Ondulada se localizan las grandes aglomeraciones urbanas.

Pampa Deprimida. Coincide con la cuenca del río Salado de la Provincia de Buenos Aires y corresponde al máximo hundimiento del basamento, estimado en más de 5.000 metros. Carece totalmente de pendiente y, como consecuencia, las aguas se estancan formando lagunas y bañados. La falta de pendiente se agrava por la presencia de una estrecha franja algo más

elevada en la costa de la bahía de Samborombón, formada por cordones de conchillas y médanos producto de transgresiones marinas recientes.

Pampa Alta. Se extiende al noroeste de la planicie deprimida. Se caracteriza por un progresivo aumento de la altitud, la ausencia de cursos de agua superficiales y la presencia de lagunas salitrosas, salinas y formaciones medanosas.

Sierras:

a. **Tandilia:** se extiende desde Olavarría hasta las costas del partido de General Pueyrredón. Las sierras son bajas y forman grupos aislados separados por espacios llanos muy amplios. En las sierras, formadas por granitos de origen Precámbrico, se aprecian formas redondeadas, muy fisuradas por la erosión mecánica que la separa en bloques. En las sierras constituidas por areniscas o calizas, las cumbres son chatas y planas, la mayor altura es el cerro La Juanita, de 524 metros. A continuación hacia el oeste de este sistema se localiza una llanura interserrana, hasta encontrarnos con el sistema de Ventania.

b. **Ventania:** Se extiende desde las cercanías de Coronel Pringles hasta la laguna de Puán. El sistema de Ventania está formado por dos conjuntos de sierras, de cumbres muy recortadas, con laderas de pendientes agudas surcadas por valles profundos y angostos. El cordón occidental está formado por las sierras de Puán, Curamalal y de la Ventana, que da nombre al sistema por una ventana natural en su cumbre, cuyas dimensiones son de unos 8 metros de alto por algo más de 4 metros de ancho. Este cordón tiene las mayores alturas: el cerro Tres Picos (1.239m) y la Ventana (1.134m). El cordón oriental, más bajo, comprende a las sierras de las Tunas y Pillahuincó. Hacia el sur del Sistema de Ventania y del partido de Bahía Blanca observamos planicies cubiertas de médanos, el río Colorado que contribuye con sus aguas para el riego en su banda norte y sur, depresiones ocupadas por salinas y un extenso monte arbustivo, principalmente al oeste, como consecuencia de la falta de precipitaciones.

Planicie Deltaica. Además de estas regiones, la provincia de Buenos Aires, entra dentro de la planicie deltaica que se encuentra limitada por las barrancas entrerrianas y santafesinas – bonaerense, que son líneas de fallas que limitan un bloque hundido ocupado por el delta del Paraná y el Río de la Plata. Las islas, que forman el delta, son el resultado de un proceso de deposición de los sedimentos aportados por el río Paraná. El proceso de deltificación es lento pero constante, cambiando permanentemente la forma y el tamaño de las islas.

2.1.2. Regionalización según Criterios Biogeográficos

El conocimiento de las características biogeográficas de un territorio permite comprender la incidencia de los factores físicos asociados sobre la distribución de la vida sobre la superficie terrestre, como así también dimensionar la importancia de la aptitud de los sistemas naturales para las actividades humanas, su oferta de recursos y su capacidad de soporte para la instalación del hombre (Vallejos, 2005).

La caracterización de los ecosistemas -a través del estado de la flora y fauna- que se identifican en la provincia permite definir distintos ambientes y contemplar la vulnerabilidad y alteración de hábitat, la presencia de especies amenazadas, las áreas prioritarias de conservación, así como conflictos existentes con actividades económicas (Bertonatti y Corcuera, 2000).

Al tratarse de una región relativamente amplia y problemática, el conocimiento de su biota requiere la conformación de regiones que den muestra de la diversidad existente en el territorio provincial[1].

Si bien existen múltiples y diferentes regionalizaciones para la Provincia de Buenos Aires que hacen referencia al aspecto del ambiente biológico y ecológico, cabe mencionar entre las más frecuentemente utilizadas a las de Morrone, Cabrera y Willink, Ringuelet, entre otros.

La Provincia de Buenos Aires se enmarca, según el último esquema biogeográfico para América del Sur (Morrone, 1996, 1999, 2000) dentro de la provincia biogeográfica Pampa, la cual junto con las provincias Caatinga, Cerrado, Chaco y Monte conforman la Subregión Chaqueña (Región Neotropical del Reino Holotropical). La misma abarca en la Argentina el área central al este de las provincias del Monte y Chaqueña entre los paralelos 30° y 39° de latitud sur, Uruguay y la parte sur del estado brasileño de Rio Grande do Sul. Según Morrone (2000), la provincia Pampa incluye al Espinal y se halla definida por el trazo correspondiente al género Criscia.

Recientemente, y desde una perspectiva funcional y estructural destinada a un diagnóstico ambiental comprensible, y sobre la base de una caracterización por ecosistemas predominantes, se ha dividido a la Argentina en 18 ecoregiones (Bertonatti & Corcuera, 2000; Burkart et al., 1999).

---

1 Fuente: Secretaría de Minería de la Nación. República Argentina. "Ambiente Biológico Ecológico de la Provincia de Buenos Aires". Buenos Aires, Octubre de 2007.

La Provincia se enmarca dentro del eco-región Pampeano caracterizado por una llanura horizontal o suavemente ondulado con escasas serranías.

De acuerdo a la clasificación de Cabrera[2] (1994), se incluyen en la provincia de Buenos Aires, las siguientes provincias biogeográficas: *Paranaense*, *del Espinal*, con sus distritos del Caldén y el Talar, *Pampeana* con los distritos Occidental, Oriental y Austral, y la provincia *del Monte* (Ver Mapa 2). Esta caracterización biogeográfica, determinada por la distribución de formas y especies vegetales, no es de aplicación adecuada en relación con los componentes de la fauna[3].

En cuanto a la Provincia Pampeana, predomina la estepa o seudoestepa de gramíneas, cuya altura no supera en general un metro de altura, alternando con una diversidad de especies herbáceas y algunos subfrútices y arbustos. Los pastizales tienen, en general, dos períodos de reposo, correspondientes a las estaciones invernal y estival. Cuando se inicia la primavera se produce el florecimiento de las gramíneas. En las escasas zonas serranas se observan asocies saxícolas.

Para la ubicación geográfica y caracterización florística del área en el contexto de la Provincia Pampeana, es menester describir su división en distritos, de acuerdo con la clasificación de Cabrera y Willink (1989):

1. *Distrito Uruguayense.* Se encuentra ubicado en el sur de Brasil, Uruguay, y en la Argentina en Entre Ríos y Santa Fe. Su comunidad clímax es el "flechillar" en el cual se aprecia la dominancia de especies de Stipa, asociadas a numerosas otras especies de gramíneas. Se observan numerosas comunidades edáficas, siendo destacables las selvas ribereñas, empobrecidas de norte a sur, con dominancia de laureles, mata-ojo, chal-chal, blanquillo, y

2 Cabrera, A. L. 1994. Regiones fitogeográficas argentinas. Enc. Argent. Agric. y Jard. Tomo II, fasc. 1. ACME. Buenos Aires.

[3] Por su parte, Ringuelet (1955, 1961, 1981) considera a la fauna de la provincia de Buenos Aires como "ecotono" entre los dominios Subtropical (subregión Guayano-Brasileña, = Región Neotropical de Morrone) y la subregión Andino-Patagónica, donde se distinguiría la fauna de Ventania por su clara afinidad con el monte y las sierras centrales (dominio Subandino de Ringuelet). Según este mismo autor la fauna bonaerense conformaría en gran parte al dominio Pampásico, de diferenciación reciente (desde mediados o fines del Cuaternario), caracterizado por una pauperización de la fauna típica guayano-brasílica, causada por la retracción de la fauna subtropical en general y chaqueña en particular.

lecherón. Se destacan, asimismo, bosques edáficos xerófilos sobre las barrancas de cursos fluviales, con elementos florísticos del Espinal.

2. *Distrito Pampeano Oriental.* Este distrito se encuentra en el norte y este de la provincia y su extremo meridional se extiende hasta las sierras de Tandil y Balcarce. Domina el flechillar con Stipa, con menos elementos tropicales que el Distrito Uruguayense.
3. *Distrito Pampeano Occidental*. Se encuentra en el sur de la provincia de Córdoba, noreste de la provincia de La Pampa y noroeste de la provincia de Buenos Aires. El flechillar está bien representado por varias especies de gramíneas.
4. *Distrito Pampeano Austral.* Es el más frío y seco de la provincia de Buenos Aires (Cabrera y Willink, 1980). Rompiendo la persistencia de la llanura, en el área de estudio se destacan dos sistemas de sierras que cruzan en forma diagonal la parte meridional de la provincia de Buenos Aires. Entre estos dos sistemas se engrana un vasto sector llano que desciende hasta el océano atlántico al superar zonas barrancosas o medanosas. Predomina la estepa graminosa con grandes matas de Stipa. En Tandilia son frecuentes los matorrales de curro y en Ventania los de brusquilla (Narosky y Di Giácomo, 1993).

2.1.3. Regionalización según Criterios Hidrográficos

Ringuelet (1962) incluye nueve áreas naturales en que se reparten los ambientes lóticos de la provincia de Buenos Aires, según las cuencas de desagüe y las características geomorfológicas:

I. Cuenca Parano-Platense.
II. Sistema del Río Salado.
III. Cursos de la Pendiente Atlántica.
IV. Sistema Alóctono del Río Colorado.
V. Sistema Alóctono del Río Negro.
VI. Sistema del Arroyo o Río Vallimanca.
VII. Cursos de la Vertiente Nororiental de Tandilia.
VIII. Vertiente Noreste de Sierras de Ventania.
IX. Cuenca de Drenaje Centrípeto de Chasicó.

2.1.4. Regionalización Bioclimática

La presente regionalización[4] se ha desarrollado con el fin de mejorar las condiciones energéticas y de habitabilidad del hábitat bonaerense, a partir de considerar el uso racional de la energía y el diseño bioclimático de las viviendas. La misma debía además servir para confrontar las estrategias de acondicionamiento y pautas de diseño con los climas y microclimas de la región. La Provincia, según criterios climáticos[5], puede dividirse en dos grandes zonas: Zona III Templada Cálida y Zona IV Templada Fría, con dos subzonas por situación costera (Zona IIIb y IVd), dejando de lado situaciones como las de las sierras pampeanas, sistemas de lagunas encadenadas o la zona sur de la provincia, entre otras (Ver Figura 2).

A partir de los datos climáticos del Servicio Meteorológico Nacional (SMN) y de los suministrados por la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) para 118 localidades de la República Argentina, se conformó una base de datos para la región pampeana que incluía datos de 80 estaciones meteorológicas de la provincia de Buenos Aires y limítrofes.

Esta base de datos se estructuró con valores medios anuales para los doce meses del año, contemplando catorce variables: latitud, longitud, altura sobre el nivel del mar (metros), índice de claridad atmosférica, radiación global sobre el plano horizontal (MJ/m²), temperatura media anual, temperatura máxima media anual, temperatura mínima media anual, temperatura máxima absoluta, temperatura mínima absoluta, grados día con base 18C, velocidad del viento (Km./h), tensión de vapor (milibares), humedad relativa (%).

Mediante el uso de análisis estadístico multivariado, se procedió a la clasificación y zonificación bioclimática de la región, volcándose los resultados a mapas y conformando un atlas geográfico bioclimático de la región. La clasificación en áreas homogéneas se realizó con una técnica de análisis multivariado, que permite construir grupos similares de objetos o casos basados en variedad de atributos; mientras que para la formación de zonas se utilizó el análisis jerárquico de "clusters" o grupos.

---

[4] Czajkowski, Jorge D. y Rosenfeld, Elías (1992). Regionalización Bioclimática de la Provincia de Buenos Aires En: Actas de la 15a Reunión de Trabajo de ASADES (Asociación Argentina de Energía Solar). San Fernando del Valle de Catamarca.

5 La norma IRAM 11.603 considera catorce estaciones meteorológicas, lo que induce a la conformación de dos grandes zonas: Templada Cálida y Templada Fría.

La regionalización bioclimática resultante para la Provincia de Buenos Aires contemplando las variables temperatura media, amplitud térmica y humedad relativa (valores medios anuales), divide a la provincia en ocho zonas: Zona 1. Templado cálido húmedo; Zona 2. Templado cálido de transición; Zona 3. Templado muy frío de transición; Zona 4. Templado frío húmedo; Zona 5. Templado cálido muy húmedo; Zona 6. Templado frío muy húmedo; Zona 7. Templado frío seco; Zona 8. Templado muy frío húmedo (Ver Figura 3).

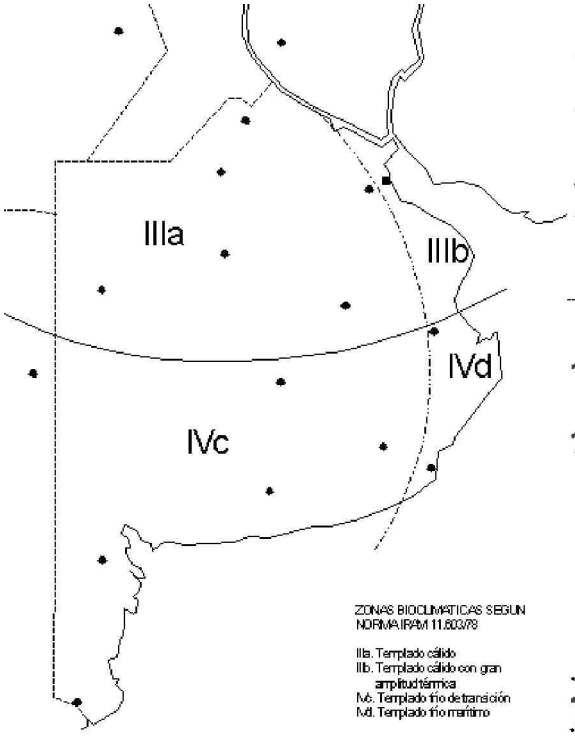


Figura 2. Zonas bioclimáticas de la Provincia de Buenos Aires según la norma IRAM 11.603

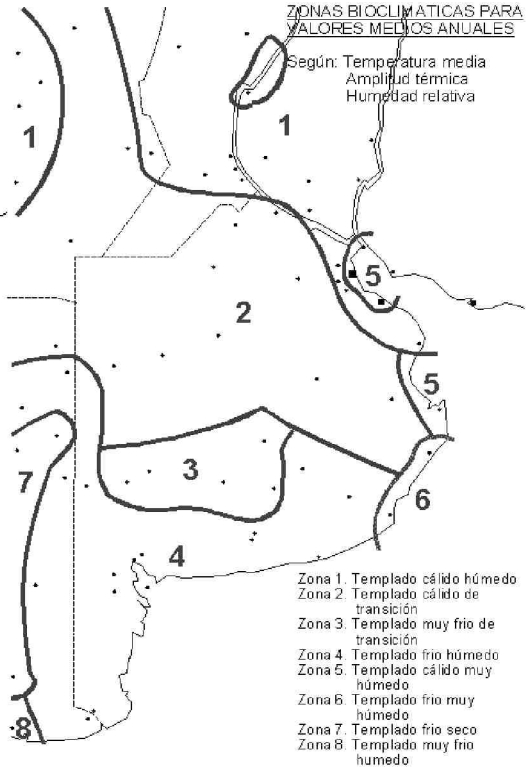


Figura 3. Regionalización Bioclimática de la Provincia de Buenos Aires para las siguientes variables: temperatura media, amplitud térmica y humedad relativa.

Fuente: Czajkowski, J. D. y Rosenfeld, E. (1992).

2.1.5. Regiones según Criterios Climáticos

La provincia de Buenos Aires se encuentra dentro del clima templado. El efecto moderador que ejerce el océano da como resultado condiciones climáticas más favorables, determinando menores amplitudes térmicas diarias y anuales, es decir, trae aparejado veranos más frescos e inviernos menos rigurosos. Solamente en el sector occidental de la provincia, se presentan algunas condiciones de continentalidad registrándose, por lo tanto mayores amplitudes térmicas. La provincia no cuenta con barreras transversales a la circulación atmosférica, por tal motivo, el territorio se encuentra sometido a la acción de masas de aire, tanto en el sur como en el norte, que ejercen su influencia durante todo el año. Este hecho puede producir cambios climáticos

bruscos estacionales que, en muchos casos, como la ocurrencia de las heladas fuera de término, resultan muy perjudiciales para la agricultura.

Según la clasificación que realiza el INTA en el Atlas de Suelos de la República Argentina, el clima templado en la Provincia puede clasificarse, en tres grandes tipos según las variaciones en los principales elementos que caracterizan el clima (Ver Mapa 3):

- *Templado Pampeano*: Localizado en casi toda la llanura pampeana; y representado especialmente por la franja ribereña del Paraná - Plata. En la franja limítrofe con el clima subtropical está la variedad templado sin invierno, caracterizado por la falta de período frío definido.
- *Templado Oceánico*: Propio del Sudeste de la provincia de Buenos Aires; se halla en el litoral bonaerense, en la zona de Mar del Plata y Necochea, donde la influencia del mar origina temperaturas moderadas.
- *Templado de Transición*: Localizado al Oeste de la región. Hacia el poniente se encuentra la franja de transición, donde la zona de clima templado deriva a la región de clima árido.

A continuación se describen los principales elementos que caracterizan el clima de la provincia:

Radiación. Es uno de los elementos menos conocidos en la provincia y en todo el país debido a que los observatorios que realizan este tipo de mediaciones son pocos y además no se dispone de registros lo suficientemente extensos. Sólo existen valores estimados mediante fórmulas empíricas (Burgos, 1968) que permiten obtener una idea aproximada del régimen de radiación en el ámbito de la provincia.

Temperatura. Debe destacarse la mencionada escasa amplitud diaria y anual de la temperatura como consecuencia del efecto atenuador que ejerce el océano. En general, la diferencia térmica entre el mes más cálido y el más frío es de 12-13º C en la región oriental, y superior a 16ºC en el centro y oeste de la provincia. La temperatura disminuye progresivamente de norte a sur, con diferencias de 2 a 4ºC entre los valores registrados cerca de esos extremos geográficos. En enero el valor medio es de 24ºC en el noroeste y de 20ºC en el sudeste, y en julio de 10ºC en el nordeste y algo superiores a 7ºC en el sudoeste. La temperatura media anual oscila entre valores de 18ºC al norte y 14ºC al sur. En cuanto a los valores extremos, los máximos absolutos superan los 40ºC y los mínimos absolutos son de -7ºC a -10ºC.

Heladas. Entre los factores adversos más importantes para la agricultura se encuentran las heladas que, en el ámbito de la provincia, se caracterizan por su variabilidad. Ningún sector de la misma está libre de este fenómeno aunque excepcionalmente existen sitios donde, en algunos años, no llegan a producirse. Los datos considerados se refieren a temperaturas de 0ºC o inferiores registradas en abrigo meteorológico (1,5 m de altura). A nivel del suelo o del cultivo (al

aire libre), las temperaturas pueden ser más bajas y producirse heladas aún cuando los registros de casilla sean superiores a 3ºC.

La fecha media de la primera helada en el nordeste de la provincia se registra en los primeros días de junio; en el sudoeste y oeste, la misma puede anticiparse a los últimos días del mes de abril. Las últimas heladas ocurren a fines de agosto en el nordeste y a principios de octubre en el centro-oeste de la provincia. Estas fechas no son absolutas sino que varían en unos 20 días (de adelanto o atraso) para las primeras heladas y en 2 días para las últimas. Por lo tanto, el período libre de heladas puede ser superior a 260 días en el este y nordeste, e inferior a 200 días en el sudoeste.

Precipitación. La estación con mayores precipitaciones es, en términos generales, el verano con un máximo en el mes de marzo; en invierno, particularmente en julio, se registran los menores valores. Los mayores valores de precipitación se registran en el nordeste donde superan los 900 mm. al año; en el extremo sudoeste se han medido los menores valores, que son inferiores a 400 mm. anuales. La intensidad con que suelen producirse las precipitaciones de verano ocasiona que sólo un determinado volumen del agua caída penetre en el suelo ya que un porcentaje importante escurre superficialmente.

Vientos. La época con mayor intensidad de vientos es, en términos generales, de septiembre a enero. Prevalecen en toda la provincia las direcciones del norte, noreste y noroeste, pero incrementándose las del este y del nordeste en los meses de verano por la influencia del anticiclón del Atlántico y la baja presión continental. En invierno la situación se revierte, se establece un centro de alta presión en el continente y predominan los vientos del oeste y del sudoeste.

2.2. Regiones Sociales

En relación al concepto de *región social*, puede señalarse que el mismo hace referencia a una región conformada a partir de la combinación e integración de diversas dimensiones, políticas e instrumentos de índole social, económica, cultural, política, etc. Constituye así la noción de región más amplia y completa.

En relación a los antecedentes de regionalización social para la Provincia de Buenos Aires, si bien no se han encontrado modelos de regionalización que respondan plenamente a la definición anteriormente señalada, verificándose así la ausencia y debilidad en la utilización de estos criterios en los trabajos de regionalización a nivel provincial, hemos decidido incluir en este apartado los trabajos de la Secretaría de Planificación del Desarrollo - SEPLADE - (1979) y el realizado por el Grupo Económico del Banco de la Provincia (1996) por ser los únicos trabajos en

la materia que incluyen, al menos como criterios conceptuales, dimensiones económicas, sociales y culturales.

Es dable destacar que la regionalización llevada a cabo por la SEPLADE responde asimismo a la definición de *región funcional*, en donde los factores y elementos que constituyen el área y la interconexión entre ellos está sustentada en las funciones y roles que desarrolla la o las ciudades. La unidad se la confieren los flujos, ya sean comerciales o de servicios, que se establecen entre la ciudad y su entorno de influencia. Cuando el conjunto de elementos constitutivos -económicos, culturales o administrativos- se concentran, se establece lo que F. Perroux (1950) ha denominado región nodal[6].

En este sentido, consideramos que los criterios sociales y funcionales utilizados en la regionalización no son opuestos o contradictorios sino por el contrario, complementarios.

2.2.1. Regionalización de la Secretaría de Planificación del Desarrollo - SEPLADE - 1979.

En 1979 la SEPLADE propuso una regionalización cuyo objetivo residía en instrumentar el planeamiento del desarrollo provincial definido como "planeamiento territorial regional". Se consideró el territorio provincial como un sistema de ciudades, áreas rurales, depósitos de recursos naturales y redes de transporte y comunicación, definiéndose en este contexto a la región como el marco geográfico de atracción de una ciudad importante en la que se concentran las actividades económicas, sociales y culturales.

El estudio realizado definió un conjunto de centros urbanos de diversa magnitud y función, vinculados entre sí por las vías de comunicación donde los flujos de personas, bienes y servicios miden la relación entre los centros, y de éstos con sus áreas de influencia. Este análisis estuvo basado en:

- La distribución de las ciudades según su población;
- La especialización funcional de las ciudades, considerando los factores industria, comercio, infraestructura y equipamiento;

---

[6] Una *región nodal* se conforma por una jerarquía de asentamientos funcionalmente interrelacionados. Estas interrelaciones funcionales revelan flujos que no se producen al mismo tiempo en el espacio, que tienden a polarizarse hacia y desde un nodo dominante, normalmente las grandes ciudades.

- La determinación de áreas de influencia a través del análisis de flujos, medidos para las actividades industrial y comercial, y los servicios de educación y salud. Estas áreas se asimilaron a los límites de los partidos, por razones operativas.

De esta forma se determinaron las diecisiete regiones que se muestran en el mapa Nº 4. Las regiones conformadas por la Secretaría de Planificación del Desarrollo son:

Región 1. Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José. C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Presidente Perón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.
Región 2. Baradero, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, E. de la Cruz, Ensenada, Escobar, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, La Plata, Luján, Pilar, Ramallo, San Fernando, San Nicolás, San Pedro, San Vicente, Zarate.
Región 3. Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Chascomús, Gral. Paz, Lobos, Magdalena, Mercedes, Monte, Navarro, San Andrés de Giles, S. Antonio de Areco, Suipacha.
Región 4. Chacabuco, Colon, Pergamino, Rojas, Salto.
Región 5. Alberti, Bragado, Chivilcoy, Nueve de Julio, Veinticinco de Mayo.
Región 6. Gral. Viamonte, Gral. Arenales, Gral. Pintos, Junín, L. Alem, Lincoln.
Región 7. Gral. Villegas, Pellegrini, Rivadavia, Saliquelló, T. Lauquen.
Región 8. C. Casares, Carlos Tejedor, Daireaux, Guaminí, H. Irigoyen, Pehuajó.
Región 9. Azul, Bolívar, Gral. Alvear, Gral. Lamadrid, Laprida, Olavarría, Tapalqué.
Región 10. Gral. Belgrano, Las Flores, Pila, Roque Pérez, Saladillo.
Región 11. A. Alsina, Cnel. Suárez, Puán, Saavedra.
Región 12. Ayacucho, G. Cháves, Juárez, Rauch, Tandil.
Región 13. Castelli, Dolores, Gral. Guido, Gral. Lavalle, Maipú, Tordillo.
Región 14. Balcarce, Gral. Madariaga, Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredón, Mar Chiquita.
Región 15. Lobería, Necochea, San Cayetano, Tres Arroyos.
Región 16. Bahía Blanca, Cnel. Dorrego, Cnel. Pringues, Cnel. Rosales, Tornquist.
Región 17. Patagones, Villarino.

Simultáneamente, se definieron tres ejes de desarrollo (Ver mapa Nº 5): metropolitano, pampeano y mediterráneo. En el eje metropolitano, calificado como polo de desarrollo de trascendencia nacional, sus límites fueron fijados sobre la base de la concentración demográfica e industrial. Esto permitió la división de la Región Metropolitana en tres subáreas: alta (I), media (II) y baja concentración (III).

Los otros dos ejes, pampeano y mediterráneo, fueron definidos como cadenas de centros urbanos dinámicos seleccionados en función de las ventajas comparativas que poseen y destinados a instrumentar las estrategias de desarrollo provincial.

En relación con estos trabajos, se aprecian dos tipos de delimitación territorial:

1. Referido a la identificación de ejes de desarrollo y
2. Concerniente a la partición del territorio en función de un conjunto de ciudades ordenadas jerárquicamente.

En el primer caso, la noción de eje de desarrollo aplicada a la Región Metropolitana es concordante con las subáreas 1.1 y 1.2; no ocurre lo mismo con la subárea 1.3. En cuanto a los ejes mediterráneo y pampeano de la presente regionalización, Ruby Hernández (1996) plantea una doble crítica, tanto semántica como analítica.

En primer lugar señala que en términos de significado no se aprecia una precisa correspondencia entre el concepto eje de desarrollo y los que se han derivado en el trabajo de SEPLADE. El concepto de eje de desarrollo, acuñado por Poitier, tiene una razonable fundamentación teórica. Según Poitier la noción de eje de desarrollo surge a partir de la existencia de ejes de comunicación que relacionan dos o más centros; se caracterizan por intensificar el desarrollo e influir en la localización de las actividades económicas. Bajo estas condiciones se multiplican los centros polares, al tiempo que se transmite el desarrollo a otras regiones.

En el trabajo de SEPLADE se da otra versión del concepto eje de desarrollo. En el mismo, no se identifican los ejes de comunicación entre centros en los que los factores de impulso y propagación unidos a los cambios tecnológicos hayan producido la transformación de los mismos en ejes de desarrollo.

La citada clasificación desconoce entonces ciertos ejes de comunicación y desarrollo que caracterizan a regiones que pasaron, de este modo, desapercibidas.

En segundo lugar, en términos analíticos, se fundamenta la separación de los ejes mediterráneo y pampeano sobre base del criterio de las ventajas comparativas. Sin embargo, no se explicita la forma en que tal criterio opera en el proceso de separación territorial, ni tampoco se individualizan los indicadores que resuelven operativamente tal problema. Además, si el eje de desarrollo forma parte de los conceptos que abren paso a las teorías que explican procesos desequilibrados y las ventajas comparativas se definen dentro del contexto teórico de la teoría del equilibrio, surgiría así, una incompatibilidad teórica y técnica cuando se relacionan ambos conceptos.

Finalmente, señala Hernández que en el trabajo de la SEPLADE, se desecha la búsqueda basada en los criterios de región homogénea y polar por carencia de información. Es probable que el factor más limitante fuera la no disponibilidad de modelos y técnicas operacionales.

El trabajo concluye en una partición que comprende el resto de las regiones, excluida la metropolitana -en la cual el criterio básico fue tomar un núcleo pequeño, aunque importante, de ciudades, caracterizado por la dotación de recursos infraestructurales y culturales-. Ello produce una división excesiva del territorio bonaerense, lo que hace notoria la insuficiencia teórica y operacional del criterio adoptado. En consecuencia, tal partición no atiende los requerimientos de política que subyacen en todo proceso de delimitación de regiones.

Asimismo, se deja como resultado una utilización parcial, equivoca y en ciertos casos errónea de conceptos relevantes, tales como homogeneidad, polos, ejes, cuencas, complejo de actividad, complementariedad sectorial y espacial.

2.2.2. Regionalización Macroeconómica y Social para la Provincia de Buenos Aires. 1996.

La regionalización de la Provincia de Buenos Aires realizada por el Grupo Económico del Banco de la Provincia se fundamenta en los aportes conceptuales, estratégicos y operativos de la teoría económica regional. En este trabajo se señala que para alcanzar resultados exitosos se debe complementar "la delimitación de los espacios, la descripción y explicación de las respectivas estructuras, la identificación de problemas, y la formulación de políticas con la secuencia: modelos teóricos – indicadores – modelos empíricos – regionalización – políticas".

En el marco del estudio en consideración, se entiende a las regiones como "unidades de análisis que otorgan relevancia al rol que juega el espacio socioeconómico en el desarrollo y la estructuración de un sistema". Si bien se tienen en cuenta los criterios de homogeneidad, polarización y planificación, las regiones se clasifican en función de sus bases económicas, y en especial de los procesos de acumulación de capital.

En su libro dedicado al tratamiento de la regionalización elaborada por el Grupo Económico del Banco de la Provincia, Ruby Hernández se propone fundamentar el tema de la delimitación regional. A tal fin expone críticamente los trabajos más relevantes que se han realizado en la materia. Sobre la base del análisis histórico, la realidad productiva y las posibilidades de desarrollo que la misma muestra, el autor elabora una propuesta de delimitación regional.

Explica que dicha delimitación caracteriza a las regiones de la provincia desde el punto de vista económico y social (a partir de identificar los rasgos económicos, sociales, educativos, culturales, fiscales y financieros de cada una de ellas), y teniendo en cuenta los antecedentes que la preceden, así como la crítica teórica y técnica realizada. Sobre la base de ello se establecen los siguientes criterios:

1. La delimitación regional y el sistema público de decisiones.
2. Primer nivel de aproximación al proceso de determinación de las regiones.
3. Segundo nivel de aproximación al proceso de determinación de las regiones.

De lo anterior surgirá su propuesta de regionalización final.

1. La Delimitación Regional y el Sistema Público de Decisiones.

Cabe señalar que se trata de determinar regiones-plan a partir de los recursos conceptuales pertinentes - organizacional, económico y social -. El sistema de decisiones al que atiende la delimitación es el que corresponde al gobierno central, por ser éste responsable a nivel macro de las políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento.

A fin de dar eficacia y eficiencia a los mecanismos decisionales elaborados "desde arriba" (administración central) deben complementarse con aquellos construidos "desde abajo" (municipios), que expresan la raíz de la vida democrática. En este sentido, la región-plan cumple el rol de articulador y concertador entre las demandas económicas, sociales y culturales que adquieren dimensión regional, y las ofertas de política que formule el sistema de decisiones del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Ello implica el funcionamiento descentralizado de instituciones y la creación de otras nuevas que den viabilidad al proceso de realimentación de las citadas ofertas y demandas para el desarrollo global, sectorial, regional y municipal.

En consecuencia, el trabajo del Grupo Económico del Banco de la Provincia parte del modelo de decisiones más jerárquico y comprensivo, que es el macroeconómico y social, que contiene en forma agregada los aspectos sectoriales, regionales y municipales. Todas estas facetas conforman modelos específicos que proporcionan respuestas a sus respectivos centros de decisión. Operan como sistemas satelitarios del principal. En consecuencia, los primeros (satelitarios) deben responder a acciones y políticas coherentes entre sí y consistentes con el modelo principal. De ello se desprende que también la delimitación regional satelitaria debe basarse en sus respectivos modelos de decisión (agricultura, minería, industria, educación, salud, etc.) explicitando, en la medida de lo posible, sus bases conceptuales. Si la delimitación regional que surge de los modelos principal y satelitarios es coherente y consistente, deberá contener, en la mayoría de los casos, un nodo o lugar común a cada región, facilitando así el ejercicio descentralizado de las funciones de la planificación y de las instituciones centrales y sectoriales del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

2. Primer Nivel de Aproximación al Proceso de Determinación de Regiones

Para el trazado provisorio de las regiones se utiliza el ciclo de realimentación implicado en la secuencia conceptos espaciales - información - experiencia técnica e institucional. Los conceptos espaciales relevantes empleados son: centro-periferia, región homogénea, región polar, centros de crecimiento, lugar central, eje de comunicación, eje de desarrollo, complejos, economías de aglomeración, cuencas, principio de complementariedad sectorial y espacial. A través de ellos se expresan estructuras urbanas, rural-urbanas, rurales específicas, con diversos

procesos de acumulación de capital a los que ponen límites o potencian las condiciones sociales, políticas y de recursos existentes. La evolución de los citados procesos de acumulación contribuye a modificar la configuración del ambiente regional. En consecuencia, resulta esencial llegar a conocer las características de los diversos procesos de acumulación del capital a fin de que a través de políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento se efectivice su transformación, reconversión y/o profundización de sus rasgos esenciales.

Se trata de que cada región-plan como ámbito geográfico, exprese su estructura como resultado histórico de la relación hombre-espacio con los procesos de acumulación de capital. En este marco, dado que el Área Metropolitana se halla en buena medida en la provincia de Buenos Aires (la misma se completa con el distrito de la Capital Federal), el concepto de centro-periferia permite realizar una primera partición regional.

Región 1. El centro ocupará fundamentalmente el Área Metropolitana bonaerense. Este área constituye un desequilibrante centro de crecimiento donde confluyen formaciones polares expresadas en diversos complejos urbano-industriales e impulsadas por ejes de comunicación y/o desarrollo fluvial, vial, ferroviario y aeronaval. Cuenta, además, con la más importante concentración de instituciones relacionadas con las actividades científica, tecnológica y de formación profesional, indispensables para la formulación y ejecución de políticas de inversión innovadora.

El resto de la provincia constituye la periferia en esta primera partición. Sin embargo, su economía y la vida social, cultural y política que se desarrollan a través de su evolución histórica, abren el camino a importantes actividades que se consolidan como polos de crecimiento regional e, incluso, nacional e internacional. En otros casos se conforman regiones homogéneas con formaciones polares de incipiente desarrollo; también contiene áreas deprimidas. En consecuencia, se tornan imprescindibles su delimitación y su caracterización regional, ya que se trata de una periferia que, a través de sus diversos procesos de acumulación de capital supera, en cierta medida, esta situación de dependencia. Se producen en consecuencia desarrollos interdependientes y complementarios respecto de sus diversas actividades económicas, sociales y culturales.

Región 2. Los conceptos de región homogénea y eje de desarrollo son relevantes para caracterizar la región que ocupa el noroeste bonaerense. Las actividades agrícolas-ganaderas, diferenciadas por la aptitud de sus suelos, dan homogeneidad a esta porción de territorio. Los ejes de comunicación vial y ferroviaria han dado paso a la formación de ejes de desarrollo con formaciones polares de nivel regional, derivados del crecimiento del complejo agro-industrial, que posee líneas de producción integradas de elevada productividad y rentabilidad empresarial.

Al interior de esta región es posible identificar dos subregiones. Estas, más allá de la precisión de los límites, se denominan en el Plan Trienal *Núcleo de transformación agrícola y Pampa arenosa del noroeste*. Tanto la subregión más productiva, caracterizada por el predominio del cultivo de semillas finas y gruesas, y de oleaginosas, en particular la soja, como la subregión del extremo noroeste, con el predominio de las actividades de invernada, conforman una sola región que se caracteriza por el mayor desarrollo relativo del complejo agroindustrial respecto de otras regiones de la provincia de Buenos Aires.

Región 3. Los conceptos de homogeneidad y cuenca son centrales para la identificación de la región denominada cuenca hídrica del Salado. La homogeneidad del área está determinada, entre otros factores, por las actividades de cría del ganado vacuno -la más relevante en la provincia de Buenos Aires-, la debilidad de su estructura industrial, con actividades de bajo dinamismo, y los suelos bajos, de escasa pendiente e inundables periódicamente debido al funcionamiento de una cuenca hídrica que soporta elevadas deficiencias estructurales. Conforma una región deprimida sin posibilidades de diversificación productiva, en la medida en que se mantenga la actual configuración de la infraestructura. Para salir de su estancamiento requiere un plan específico que se proponga el desarrollo integral. Para ello debe comenzar por tener una política hídrica y de infraestructura coherente, a fin de erradicar las inundaciones, desarrollar estrategias alternativas para el tratamiento del suelo y de nuevos cultivos.

Región 4. Los conceptos de cuenca, polo y eje de desarrollo permiten identificar una región ubicada en el centro de la provincia. Posee la cuenca de minerales no metalíferos más importante del país. A través de la explotación del cemento se genera un polo de desarrollo con cabecera en la ciudad de Olavarría. Se destacan además en esta área ramas de la siderurgia en la ciudad de Tandil, y la producción agroindustrial. En este caso, las ganaderas, cultivo de cereales y oleaginosas, aportan la materia prima para una industria alimenticia relevante. También es relevante la actividad de formación profesional y científico-técnicas.

Región 5. Los conceptos de eje de desarrollo y de complejos son relevantes para la determinación de una región que tiene en el desarrollo de la industria del turismo su motor principal. El área se extiende desde el Partido de General Lavalle hasta el de San Cayetano. Se trata de una región altamente especializada con una importante complementación de actividades: desarrollo del complejo pesquero y cerealero, y producción agroindustrial (importante industria alimentaria). El fortalecimiento futuro de esta región depende del grado de vinculación que desarrolle con las instituciones de investigación gubernamentales, el Instituto Nacional de Pesca y la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Región 6. Los conceptos de polo, complejo, centro de crecimiento y de eje de comunicación y desarrollo se utilizan para caracterizar un área con centro en la ciudad de Bahía Blanca. Los complejos localizados en esta ciudad -petroquímico, portuario, militar, agroindustrial, científico-tecnológico- asociados a un sólido sector comercial y financiero, dan forma a un centro de crecimiento con mecanismos de polarización que exceden el marco regional. Los procesos de acumulación de capital se debilitan a medida que aumenta la distancia, afectando el crecimiento de la productividad y, por ende, el estándar de vida. Asimismo, se registran los típicos procesos migratorios hacia el centro polar, alternando la composición y la calidad de los recursos humanos regionales. La prevención y la superación de estos efectos, forman parte de las estrategias de desarrollo regional tendientes a la consolidación de estructuras económicas, sociales y culturales armónicas para la región.

Otros complejos agroindustriales se extienden al norte de Bahía Blanca, basados en la explotación de la cuenca lechera, de los cereales y de la cría de ganado cuya gravitación decae por su desplazamiento hacia el sur. La región cuenta también con centros turísticos que se potenciarían a partir de la formación de un eje de desarrollo integral que se estructure en torno a los ejes de comunicación. Cabe resaltar que las actividades regionales cuentan con el apoyo de importantes centros privados y públicos de formación profesional, científico-técnica y de desarrollo de actividades innovadoras. Este primer nivel de aproximación permitió construir un mapa preliminar de delimitación regional (Ver mapa nº 6).

3. Segundo Nivel de Aproximación para la Determinación de Regiones

Una condición necesaria para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social consiste en una delimitación regional que responda a las exigencias teóricas compatibles con las políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento.

En relación con los factores que impulsan el desarrollo, los procesos de acumulación de capital y de innovación son los dominantes. La expansión del sistema productivo se traduce en un incremento del excedente económico que, a través de su componente más relevante, el beneficio, constituye la variable originaria de impulso del proceso de acumulación de capital. Crear, sostener e incrementar los beneficios depende entonces de los procesos de innovación material y social. Conforme a lo expuesto, se forma una secuencia con mecanismos de realimentación para sostener el desarrollo: beneficios - inversiones reproductivas innovadoras - tecnología e innovación - productividad física laboral.

De ello se infiere la estrategia dominante para el desarrollo de sectores, complejos y regiones: la promoción de inversiones innovadoras. Este será el encuadre teórico que junto a los conceptos espaciales relevantes darán forma a las regiones en la provincia de Buenos Aires.

En este marco, el modelo teórico de base exportadora permite conocer la base económica urbana o regional, núcleo dinámico de actividades que identifica, por un lado, el perfil exportador de los centros urbanos o de la región, y por otro, determina el conjunto de actividades locales, cuya evolución depende de la citada base.

La elaboración del cociente de localización permite determinar la base económica urbana o regional y los tipos de acumulación de capital caracterizados por sus componentes vegetativos o dinámicos. La base económica constituye así el núcleo dinámico del crecimiento regional.

En síntesis, el modelo de base exportadora describe y analiza algunas de las formas que adopta el desarrollo de un centro urbano, de una región. Su estimación econométrica permite realizar simulaciones sobre escenarios de crecimiento a fin de conocer los impactos sobre el producto y el empleo.

Las actividades que integran la base económica se determinan a través del cociente de localización. El cálculo del cociente de localización a nivel de partido se realiza utilizando la variable empleo con los datos provenientes de los Censos Nacionales Económicos Manufactureros realizados en 1974 y 1985.

Respecto de las restantes actividades económicas (agricultura, minería, construcciones, electricidad, gas y agua, comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles, transportes, almacenamiento y comunicaciones, y diversos tipos de servicios), se determina el cociente de localización a través de los valores del Producto Bruto Interno obtenidos por el Sistema de Cuentas Provinciales.

Delimitación Final: Regionalización de la Provincia

La identificación y delimitación de las siguientes seis regiones se fundamenta a partir de las bases económicas de cada uno de los partidos de la Provincia de Buenos Aires, que considera los cocientes de localización sectorial (calculados para los años 1974 y 1985), los tipos de industrias manufactureras y, en menor medida, aspectos ecológicos e institucionales (Ver mapa Nº 7).

Región 1

Se forma con el conglomerado bonaerense, predominantemente urbano, que junto a la Capital Federal determinan el Área Metropolitana. Definen un centro de crecimiento: conjunto de concentraciones urbanas que contienen actividades polarizadas.

La delimitación del conglomerado bonaerense contiene, a su vez, dos cinturones continuos de 24 y 20 partidos respectivamente (al momento de la presente regionalización, año 1996). En términos de base económica se registran a nivel de partido y para las actividades manufactureras

326 sectores. Si se consideran ambos cinturones en forma conjunta, las industrias dinámicas superan a las vegetativas.

Cabe señalar que las inversiones en infraestructura, el desarrollo urbano y la zonificación, tornan oneroso el valor de la tierra, el sistema de transporte urbano y el de conmutar, al tiempo que vuelve inaccesible el ingreso a los centros de recreación preexistentes o nuevos. Estos efectos negativos sólo se superarán en el futuro con la formulación y la ejecución de estrategias destinadas a su contención, reordenamiento, reconversión y modernización.

En esta región el sector primario de la agricultura no es base económica, en tanto que la minería lo es en el área noroeste de la subregión 1.2. Asimismo, son base los sectores de la construcción, electricidad, gas y agua, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.

A los efectos de conocer los tipos de base económica que forman la región, ésta se subdivide en:

Subregión 1.1. Corresponde al área del Gran Buenos Aires que contiene 24 partidos (al año 1996) en los que predominan las actividades dinámicas respecto de las vegetativas.

Subregión 1.2. Está formada por 20 partidos aledaños a los anteriores, en los que las industrias vegetativas superan a las dinámicas.

Subregión 1.3. Área del Delta Bonaerense formada con parte de la superficie de los partidos del noroeste de la región. Es el asiento de actividades turísticas, forestales, agrícolas-ganaderas y minería. Esta subregión requiere un ordenamiento institucional que la autonomice y dé estrategias de desarrollo que faciliten su aprovechamiento integral.

Respecto de las subregiones 1.1 y 1.2, ellas se dividen, a su vez, en las áreas sur, oeste y noroeste. El área sur de la subregión 1.1 comprende los partidos de Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y La Matanza. Muestra un elevado predominio e integración de las actividades dinámicas. El núcleo más integrado lo forman las actividades que responden a los complejos petrolero, petroquímico, químico y de la siderurgia.

Respecto de las industrias vegetativas, se destacan la fabricación de productos alimenticios y bebidas. El área sur de la subregión 1.2 la forman los partidos de Berisso, Ensenada, La Plata, Brandsen, San Vicente, Pte. Juan Perón y Cañuelas. Entre las actividades dinámicas se destacan los sectores petróleo, petroquímico y químico, localizados fundamentalmente en Ensenada y La Plata. En éste último partido es base económica la fabricación de equipos de tipo profesional científico, instrumentos de medida y control, aparatos fotográficos e instrumentos de óptica. Entre las industrias vegetativas, se destaca la fabricación de productos alimenticios que es base económica para todos los partidos, excepto Ensenada. Se nota aquí la fuerte incidencia de la cuenca lechera (Brandsen, San Vicente y Cañuelas).

El área oeste de la subregión 1.1 comprende los partidos de General San Martín, Tres de Febrero, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, Merlo, Morón, Hurlingham, Ituzaingó y Moreno. En este caso, las actividades dinámicas se equilibran con las vegetativas. Las industrias dinámicas exhiben un grado menor de integración en su estructura productiva y se localizan sólo en ciertos partidos. Tal el caso de la fabricación de papel y de hierro y acero en Morón, y los productos químicos y metálicos en Moreno. En los restantes partidos son base económica los productos del caucho y plásticos, maquinarias y aparatos eléctricos.

Respecto de los sectores vegetativos, la fabricación de productos alimenticios sólo es base económica en los partidos de Merlo y Moreno, la bebida lo es en Tres de Febrero, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Miguel, en tanto que los textiles se localizan en General San Martín, Morón, Hurlingham e Ituzaingó. Finalmente, el cuero y el calzado son base económica en General San Martín, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Miguel, y la madera lo es para Ituzaingó, Hurlingham y Morón.

El área oeste de la subregión 1.2 se integra con los partidos de General Las Heras, Marcos Paz, General Rodríguez, Luján, Pilar y Exaltación de la Cruz. Aquí las actividades vegetativas superan nítidamente a las dinámicas. Ello revela el carácter fronterizo del área con mayor ligazón con el sector agropecuario. Las actividades dinámicas que son base económica se localizan en los partidos de Pilar y Luján. Entre las actividades vegetativas se destaca la fabricación de productos alimenticios, que es base económica en todos los partidos, excepto Luján, en tanto que el tabaco es base económica en Pilar.

El área noroeste de la subregión 1.1 abarca los partidos de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, donde la relación de industrias dinámicas respecto de las vegetativas es 20 sobre 14. Entre las dinámicas se destacan la producción de papel (San Isidro), productos químicos (Vicente López, San Isidro y San Fernando), caucho (San Fernando) y plásticos (Vicente López y San Isidro). La siderurgia de base (hierro y acero) se halla ausente en el área y sólo son base económica otros componentes, como productos metálicos, aparatos eléctricos y material de transporte. Finalmente, en Vicente López y San Isidro, como ocurre en La Plata, es base económica la fabricación de equipos de tipo profesional y científico, instrumentos de medidas y control, y aparatos fotográficos e instrumentos de óptica.

Respecto de las actividades vegetativas, ellas tienen menor significación. Las industrias del tabaco y la madera son base económica en el Tigre, y la fabricación de muebles lo es en San Isidro y San Fernando.

El área Noroeste de la subregión 1.2 se forma con los partidos de San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, Zárate, Campana y Escobar. Aquí las actividades vegetativas son 24, en tanto que las dinámicas llegan a 22. Respecto de éstas últimas, la fabricación de papel y de productos del papel es una relevante base económica, ya que se localiza en todos los partidos,

excepto en San Nicolás y en Ramallo. Ello se repite para la industria química, excluido Ramallo y San Pedro. Asimismo, es una fuerte base económica el petróleo en Campana, la petroquímica en San Nicolás, Campana y Zárate, y la producción de hierro y acero en San Nicolás, Ramallo y Campana. Respecto de las industrias vegetativas, casi todas ellas son base económica para dos o más partidos del área.

Región 2

La base económica de esta región está constituida por un creciente y articulado complejo agroindustrial, a través de líneas de producción eslabonadas, como son las oleaginosas y las semillas gruesas en la agricultura y la actividad de invernada en la ganadería.

Asimismo, por la naturaleza de sus complejos y líneas de producción, constituye una región homogénea, con tendencia a polarizarse en áreas que forman ejes de desarrollo. Respecto de la fijación de su límite sureste, ha sido necesario recurrir a criterios ecológicos y de valorización del suelo. En efecto, tres partidos -Lobos, Navarro y 25 de Mayo-, que pertenecen desde el punto de vista hidrológico a la cuenca deprimida del Salado, son incorporados en esta región por razones ecológicas y económicas[7].

Respecto de la caracterización de otras actividades por su condición o no de base económica, cabe observar que el sector minería no es base. Ello resalta aun más los rasgos de homogeneidad de la región. Al fundarse las bases, complejos y líneas de producción agroindustriales se tiene, desde el punto de vista manufacturero, una fuerte incidencia de las actividades vegetativas ligadas al agro respecto de las dinámicas.

En cuanto a las industrias vegetativas, cabe señalar, entonces, en primer término la fabricación de productos alimenticios, que es base económica en la mayoría de los partidos de la región, excepto en Bragado, Nueve de Julio, Pergamino, General Viamonte y Chacabuco. La fabricación de prendas de vestir y la industria de la madera se localizan como base económica en el norte y el este de la región. Finalmente, las actividades de imprenta, editoriales e industrias conexas son base económica en la mitad de los partidos que forman la región.

---

[7] Si se toman en consideración otros criterios de regionalización, tales como el de las cuencas hidrológicas, estos tres municipios deberían incorporarse en la Región 3. Sin embargo, si se tienen en cuenta criterios ecológicos y de valuación de la tierra se halla justificada su incorporación en la Región 2.

Respecto de las industrias dinámicas, algunas de ellas son base económica. Tal es el caso de la construcción de maquinarias, excepto la eléctrica que se localiza en los partidos del norte de la región (Colón, Pergamino, Rojas y Salto) y a lo largo del eje de desarrollo estructurado a partir de la ruta nacional Nº 5 (Mercedes, Chivilcoy, Bragado y Nueve de Julio). Otra base económica relevante es la que se forma a partir de la fabricación de equipo profesional y científico, instrumentos de medidas y control, y aparatos fotográficos e instrumentos de óptica, que se localizan exclusivamente en el partido de San Antonio de Areco.

Finalmente, en el sector terciario son base económica para la región los sectores del comercio al por mayor y por menor, restaurantes y hoteles, y del transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Los 34 partidos que componen la Región 2 son: Alberti, Bartolomé Mitre, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Colón, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Chacabuco, Chivilcoy, F. Ameghino, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Lobos, Mercedes, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Pellegrini, Pergamino, Rivadavia, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Suipacha, Trenque Lauquen, Tres Lomas, 25 de Mayo.

Región 3

Comprende un conjunto de partidos que forman parte de la cuenca deprimida del Salado. La totalidad de los partidos exhiben una fuerte base económica determinada por la ganadería y, en menor medida, por la agricultura.

En esta región la minería es base económica. Respecto de la industria manufacturera, se registra un elevado predominio de las actividades vegetativas sobre las dinámicas. La totalidad de las industrias vegetativas son base económica. En particular, la fabricación de productos alimenticios, que lo es en todos los partidos, excepto Las Flores. Esta industria, ligada a la base económica dominante, abre paso aunque débilmente a actividades agroindustriales. Sin embargo, ellas carecen de la integración y el dinamismo que se observan en la Región 2.

Otras industrias vegetativas que se destacan son: bebidas en los partidos de Chascomús, Castelli, General Alvear, General Belgrano y Tapalqué; prendas de vestir en Las Flores, Monte y Chascomús; cuero en Dolores, Las Flores, Chascomús y Ayacucho. Asimismo, son base económica la industria de la madera, excepto muebles, en Fila, General Belgrano, Ayacucho, Castelli, Rauch, Monte y Roque Pérez; las actividades relacionadas con imprenta, editoriales e industrias conexas se localizan en General Belgrano, General Paz, Ayacucho, Dolores, Castelli, Rauch, Saladillo y Tapalqué.

En el sector terciario sólo es base para la región el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Finalmente, debe destacarse como una evidencia de su estancamiento el hecho de que la Región 3 es la única que carece de instituciones relevantes de investigación científica y tecnológica.

Los 22 partidos que conforman la Región 3 son: Ayacucho, Castelli, Chascomús, Dolores, General Alvear, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Paz, Las Flores, Lobos, Fracción de Mar Chiquita, Magdalena, Maipú, Monte, Pila, Punta Indio, Rauch Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué, Tordillo.

Región 4

La cuenca minera existente en la región, determina la base económica dominante en la misma. Esta cuenca es la más importante en su tipo en el país. Constituye asimismo un polo regional de desarrollo con centro en Olavarría y conectado por carretera con Azul y Tandil. La expresión industrial más relevante es la del cemento, sector dinámico que le da un carácter de elevada especialización a la región.

En el sector primario se destacan las actividades agrícolas y ganaderas, que son base económica para la región. La cría de ganado y el cultivo de cereales y oleaginosas se registran en toda el área.

Respecto del conjunto de industrias manufactureras, predominan las vegetativas sobre las dinámicas. Dentro de las industrias vegetativas, se destaca la fabricación de productos alimenticios que es base económica en la mayoría de los partidos. También en este caso, por su ligazón con la agricultura, existen buenas probabilidades de desarrollo de complejos agro alimenticios. Otras industrias vegetativas, que son base económica, son las de barro, loza y porcelana localizadas en Azul y Tandil, la fabricación de prendas de vestir e imprentas, editoriales e industrias conexas.

Las industrias dinámicas, además del cemento, cuentan con otras actividades que forman una fuerte base. Es el caso de la producción de hierro y acero que se localiza en el partido de Tandil, a la que se asocia la construcción de material de transporte. Otras actividades dinámicas que se destacan en la región son la fabricación de productos químicos y de papel en Olavarría, sustancias químicas industriales, muebles no ferrosos y fabricación de papel en Azul; la construcción de maquinarias en Bolívar e Hipólito Irigoyen y metálicos en General Lamadrid.

Respecto del sector terciario, son base económica regional las actividades de comercio al por mayor y por menor, restaurantes y hoteles, transportes, almacenamientos y comunicaciones, establecimientos financieros, bancos y bienes inmuebles.

Los partidos que forman la Región 4 son 10: Azul, Benito Juárez, Bolívar, Daireaux, Gonzáles Chaves, General Lamadrid, Hipólito Irigoyen, Laprida, Olavarría, Tandil.

Región 5

El proceso de acumulación de capital dominante lo constituye el polo turístico que se extiende a lo largo de la Ruta Provincial Nº 11. El complejo turístico es la base económica principal a través de sus actividades más relevantes: construcciones, transporte, almacenamiento y comunicaciones, comercio por mayor y por menor, restaurantes y hoteles, intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler; actividades de esparcimiento, culturales y deportivas; fabricación de productos alimenticios y bebidas, textiles e industria de la madera. La expansión de este complejo supera los límites regionales para alcanzar los niveles nacional e internacional.

Otros tipos de base económica con desarrollo de productos de creciente especialización destinados tanto al consumo turístico como externo son los de pesca, agricultura (cultivo de papas, frutas finas, hongos, etc.) y ganadería (cría, leche y derivados).

En el sector manufacturero, las actividades vegetativas predominan fuertemente sobre las dinámicas. Las actividades dinámicas no alcanzan a constituir base para la región, si bien se destacan la construcción de maquinarias, excepto la eléctrica (Balcarce y Necochea), y la fabricación de productos metálicos en San Cayetano. La no gravitación de las industrias en la determinación de la base económica regional obedece a su escasa articulación con los complejos agro-alimenticios, pesquero y turístico.

La Región 5 se forma con los lo partidos siguientes: Balcarce, General Alvarado, Pinamar, Partido de la Costa, General Pueyrredón, Lobería, Fracción Mar Chiquita, Necochea, San Cayetano, Villa Gesell.

Región 6

La base económica dominante se desarrolla a través de un polo de crecimiento conformado por un conjunto de complejos localizados en el partido de Bahía Blanca (petróleo-petroquímico, científico-tecnológico, militar y portuario). Ello se completa con una fuerte base económica agrícola-ganadera y actividades del terciario, como comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles, transportes, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, bancos y bienes inmuebles.

No obstante la gravitación creciente que tiene la mayoría de las industrias dinámicas, éstas todavía son superadas en número por las industrias vegetativas. Entre éstas se destaca la fabricación de productos alimenticios, que es base económica para todos los partidos, excepto Tornquist. Ello revela la creciente integración de los complejos y líneas de producción agroalimenticias. La industria de la bebida es relevante en Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Rosales, Guaminí, Patagones y Puán. En cuanto a las actividades relacionadas con la

imprenta, editoriales e industrias conexas, son base económica en los partidos de Bahía Blanca, Adolfo Alsina, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Guaminí, Puán y Tres Arroyos. En relación con las industrias dinámicas, cabe también destacar la fabricación del papel y productos del papel, relevantes en Tornquist y Coronel Suárez.

Entre las actividades que conforman la siderurgia, son base económica la fabricación de productos metálicos (Bahía Blanca, Saavedra y Tres Arroyos), la construcción de maquinarias, excepto la eléctrica (Adolfo Alsina, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Puán y Tres Arroyos) y la construcción de material de transporte (Bahía Blanca, Coronel Dorrego).

Los partidos que forman la Región 6 son 15: Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Guaminí, Monte Hermoso, Patagones, Puán, Saavedra, Salliqueló, Villarino, Tornquist, Tres Arroyos.

2.3. Regiones Político- Administrativas

La región político-administrativa se diferencia de la región propiamente dicha por su origen artificial y centralista de la ley, que no siempre atiende al modo de ser de las agrupaciones naturales, sino que precede con criterio utilitario y puramente convencional. Asimismo se distingue por la extensión territorial, que por lo regular y salvas excepciones suele ser menor que la región, como así también por su mayor uniformidad, pues al deber su origen a la ley del Estado y no a la naturaleza y a la historia, no refleja en sí la variedad que la naturaleza y la historia da a sus obras, sino la igualdad con que la ley positiva caracteriza las suyas. Finalmente, la región político-administrativa se caracteriza por una menor complejidad de funciones, en relación a la región propiamente dicha, puesto que la región es una sociedad política, aunque no soberana.

A continuación, y de las diversas regionalizaciones político-administrativas realizadas para la Provincia de Buenos Aires por especialistas en la materia, se presentan dos regionalizaciones que revisten importancia como antecedentes en la materia: la Regionalización del Plan Trienal 1989 – 1991 y la Regionalización del Plan Trienal 1997 – 1999.

2.3.1. Regionalización del Plan Trienal 1989 - 1991 de la Provincia de Buenos Aires.

En el año 1989 se concretó un trabajo de delimitación regional, realizado para el *Plan Trienal de la provincia de Buenos Aires (1989-1991).* En él se observan diferentes tipos de delimitación: uno referido al modelo de decisión macroeconómica provincial y otro a los modelos sectoriales de decisión.

En el Plan Trienal 1989 - 1991 se resumen los criterios relevantes utilizados para delimitar las siete regiones de la provincia de Buenos Aires (Ver mapa Nº 8) que deben servir a los

objetivos básicos de las estrategias de desarrollo. Se hace hincapié en que el éxito de una compatibilización eficaz entre lo deseado y lo posible en las actividades más relevantes requiere la utilización de todos los medios institucionales para asegurar el éxito de los emprendimientos.
Las siete regiones delimitadas en el marco del mencionado Plan son:

Región I. El conurbano, se forma con una primera corona limitada por el camino de cintura y se completa con una segunda corona que distingue sus componentes: Norte, Sur, Partido de La Matanza y Gran La Plata. Implícitamente reconoce la existencia de una región polar que demanda la ejecución de políticas diferenciadas de desarrollo, en particular sociales.
Los partidos que integran la Región I son: Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Gral. Rodríguez, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Lujan, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.

Región II. El Delta y el eje fluvial y terrestre, se basa en la necesidad de dotar al Delta del Paraná de una estructura decisional que facilite su desarrollo. En relación con el eje fluvial, y terrestre éste forma parte de un eje de comunicación (Río Paraná) y de otro terrestre (Ruta Nº 9) que contiene a su vez un eje de desarrollo que se extiende más allá de la provincia de Buenos Aires. La región reúne, entonces, un área insular estancada (Islas del Delta del Paraná) con un eje donde los factores de impulso y propagación, asociados al cambio técnico y de mercados, facilitarían la formación de un centro dinámico de crecimiento.
Los partidos que integran la Región II son: Baradero, Campana, Ramallo, San Fernando, San Nicolás, San Pedro, Zarate.

Región III. Núcleo de Transformación Agrícola, conforma un área homogénea en términos del sector agropecuario. Sin embargo, el intenso desarrollo agroindustrial introduce formaciones polares de menor rango en el área. Su delimitación atiende la necesidad de perfeccionar los usos del suelo y los encadenamientos agroindustriales.
Los partidos que integran la Región III son: Alberti , B. Mitre, Cap. Sarmiento, Carmen de Areco, Chacabuco, Chivilcoy, Colón, E. de la Cruz, Gral. Arenales, Junín, L. Alem, Mercedes, Pergamino, Rojas, S. Andrés de Giles, S. Antonio de Areco, Salto, Suipacha.

Región IV. Zona Deprimida del Salado, es quizá, más allá de las discrepancias sobre sus límites, una de las áreas de más fácil identificación. Dominada por una cuenca central de muy baja altitud y escasa pendiente, sus tierras se inundan con facilidad, limitando el desarrollo de las actividades

económicas y sociales. Es una región homogénea de base agrícola-ganadera que, por las razones expuestas, restringe el desarrollo de actividades productivas diversificadas, al tiempo que realimenta la baja productividad que exhiben los factores productivos.
Los partidos que integran la Región IV son: Ayacucho, Brandsen , Cañuelas, Castelli, Chascomús, Dolores, Gral. Guido, Gral. Las Heras, Gral. Madariaga, Gral. Alvear, Gral. Belgrano, Gral. Lavalle, Gral. Paz, Las Flores, Lobos, Magdalena, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Navarro, Pila, Rauch, Roque Pérez, Saladillo, San Vicente, Tapalque, Tordillo, Veinticinco de Mayo.

Región V. La Pampa Arenosa del Noroeste es una región homogénea dominada por las actividades agrícola-ganaderas. Tiene también formaciones polares de intensidad decreciente respecto de la región III que se originan en los ejes de desarrollo formados por las rutas 5, 7 y 8. La diferencia específica en esta región la marcan los tipos de suelos más bajos y arenosos, asociados a una malla hídrica que ha acentuado sus desbordes en los últimos años. Ello ha ocasionando inundaciones que deterioraron el capital regional y el desarrollo de las actividades productivas y sociales.

Los partidos que integran la Región V son: A. Alsina, Bolivar, Bragado, C. Casares, Carlos Tejedor, Daireaux, Gral. Viamonte, Gral. Pinto, Gral. Villegas, Guaminí, H. Irigoyen, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Pellegrini, Rivadavia, Saliquello, T. Lauquen.

Región VI. El Complejo Mar y Sierras responde más a reiterados reclamos regionales que a la identificación de los procesos de acumulación de capital más relevantes, tales como el turismo y el derivado de la cuenca de minerales no metalíferos. Si éstos se priorizasen, entre otros factores, alterarían la partición territorial.

Los partidos que integran la Región VI son: Azul, Balcarce, G. Chaves, Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredón, Juárez, Lobería, Necochea, Olavarría, San Cayetano, Tandil, Tres Arroyos

Región VII. El Polo Petroquímico de Bahía Blanca destaca sólo uno de los procesos de acumulación de capital. Más adelante, al referirnos a nuestra propuesta de delimitación regional observaremos que Bahía Blanca es un centro de crecimiento (concentración urbana donde se localizan diversos complejos de actividad de polarización creciente).

Los partidos que integran la Región VII son: B. Blanca, Cnel. Dorrego, Cnel. Pringues, Cnel. Rosales, Cnel. Suárez, Gral. Lamadrid, Laprida, Patagones, Puán, Saavedra, Tornquist, Villarino.

Asimismo, la documentación complementaria que figura en el Plan Trienal muestra la determinación de regiones a nivel sectorial: agricultura, ganadería, acción social, electoral,

educación y salud. En este último caso, importa señalar ciertos aspectos concernientes a la zonificación sanitaria.

Esta delimitación se inició por Ley 6.647 de 1961, y fue revisada por la Ley 7.016 y la Resolución 1.857/84, así como por el Plan Trienal, que altera ciertas zonas fronterizas y da un ordenamiento diferente a la zona de influencia del Gran La Plata. La delimitación se propuso desde el inicio acentuar la descentralización efectiva del poder central para mejorar la capacidad de ejercicio zonal. Este principio teórico-organizacional se complementa con el principio de economía de la salud de asignar recursos sobre la base de los niveles de atención de complejidad creciente. Asimismo, intenta compatibilizar las prestaciones que realizan los entes de Obras Sociales. Otro de los rasgos conceptuales que se destaca en el proceso de regionalización sanitaria es que este tipo de zonificación se relaciona con la planificación regional del territorio provincial en función de las políticas de desarrollo. En consecuencia, se utilizan recursos teóricos y técnicos, y se reconoce la complementariedad sectorial que deben observar las políticas e instituciones que hacen al desarrollo.

Respecto de las regiones determinadas por el Plan Trienal, se observa:

La no explicitación de modelos teóricos y operacionales necesarios por la función de articulación que ellos cumplen al servir de base, tanto para la delimitación de regiones, como para la ejecución eficaz de políticas.

La ausencia y/o falta de compatibilización entre las variables y los indicadores asociados a los modelos citados a fin de dar precisión cuantitativa al proceso de delimitación regional.

La explicitación positiva, aunque parcial, de conceptos espaciales relevantes, de información global y sectorial estadística, y el aporte de la experiencia técnica, útiles todos ellos para realizar una primera aproximación regional.

2.3.2. Regionalización del Plan Trienal 1997 – 1999 de la Provincia de Buenos Aires[8].

El Plan Trienal para el período 1997 – 1999 se sustenta en la consideración de que la apertura y el acceso a nuevos mercados potencian las ventajas comparativas y competitivas de la Provincia y sus regiones, y permiten a sus empresas la explotación de economías de escala y el

[8] Plan Trienal de los Bonaerenses 97/99. La Provincia rumbo al siglo XXI. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

aprendizaje comercial y productivo. La aplicación de políticas activas a nivel provincial, que estimulen el desarrollo de la competitividad, generará efectos que excederán al mercado interno.

El Plan coordina obras y programas del Estado provincial con esa visión de futuro, teniendo en cuenta que la competitividad de un país o una región depende de la eficiencia de todo su sistema institucional, público y privado, y de contar con reglas de juego claras y estables. En él se contemplan dos tipos de acciones. En primer lugar, las que plantean objetivos de mediano y largo plazo apuntan a generar cambios estructurales que, una vez maduros, significarán una mejor calidad de vida para los habitantes de la Provincia, un crecimiento sostenido y sustentable de la economía bonaerense y un mayor aprovechamiento de su potencial productivo. En segundo lugar, las acciones que persiguen objetivos de corto plazo están destinadas a reparar los históricos problemas y desigualdades, algunos de ellos acentuados por la rápida transformación experimentada por el país en los últimos años.

El conjunto de acciones responde a objetivos y metas fijados en los grandes ejes del Plan: Reforma Educativa, Fomento de la Producción y el Empleo, Infraestructura Social Básica, Salud, Justicia y Seguridad, Acción Social. Asimismo se ha tenido en cuenta en el desarrollo del Plan, la preservación del medio ambiente y su incidencia en la prevención de la salud de la población. Y en todos los casos se establecen políticas específicas en función del criterio de regionalización adoptado para la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, se señala que con basamento en el Art. 124 de la Constitución Nacional, el cual faculta a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social, y con el convencimiento "de que el establecimiento de regiones posibilita organizar con mayor eficiencia las actividades económicas y sociales, y desarrollar un ámbito más adecuado de decisiones estatales y privadas, en este Plan Trienal se propone una nueva regionalización dinámica de la Provincia; cuyo modelo básico es el criterio seguido en otros países, como los escandinavos o Suiza, que han logrado un gran equilibrio regional".

Se considera que la conformación de regiones en la Provincia, basadas en estrategias diseñadas de común acuerdo, impulsa a los municipios para que se relacionen estrechamente entre sí en función de intereses y problemáticas comunes, evitando así que se constituyan en compartimentos estancos. Asimismo, los habilitarán para afrontar las exigencias que plantean el mundo actual y la integración regional del país, en condiciones más competitivas para colocar sus productos, redundando así en crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y en generación de empleo.

En el Plan Trienal Bonaerense 1997 - 1999 se realiza una regionalización donde se establecen siete regiones: Norte, Conurbano, Noroeste, Centro, Sudoeste, Costa Atlántica y Cuenca del Salado y una Subregión Capital (Ver mapa Nº 9). Si bien en el mencionado Plan se ha incluido convencionalmente la Subregión Capital en la Región Cuenca del Salado, es necesario

señalar que por sus características constituye una región en sí misma y que por su condición de Capital provincial se distingue por la existencia de políticas propias.
De acuerdo a la presente regionalización, los partidos que comprenden cada una de las siete regiones son los que a continuación se detallan:

Región I Norte. Esta región ocupa el 3% del territorio bonaerense, exhibe la más alta densidad de población luego de la Región Conurbano Sur. Concentraba para el año 1997 el 44% del Producto Industrial y ocupaba casi la mitad de los trabajadores del sector. El sistema industrial es diversificado, destacándose la fabricación de automotores, productos químicos, alimentos y bebidas. Entre las actividades económicas primarias es característica de la zona la producción frutícola. En cuanto al sector servicios, la cifra de trabajadores por habitantes es similar al promedio bonaerense. Esta región es oferente de fondos financieros. Presenta un elevado número de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas. En materia de servicios de salud, posee una de las proporciones más bajas de camas por habitantes. También posee el menor porcentaje de viviendas con agua corrientes.

Los partidos que conforman la Región I Norte son: Baradero, Campana, Escobar, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Ramallo, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Nicolás, San Pedro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate.

Región II Conurbano Sur. Ocupa el 1% del territorio provincial. Con la menor superficie presenta la mayor densidad. La importancia fabril, que aportaba en esos años el 40% del Producto Industrial bonaerense, sólo era igualada por la de la región Norte. En una producción diversificada se destaca la producción de productos químicos, derivados del petróleo, combustibles y coque, y la elaboración de alimentos y bebidas. La principal actividad económica primaria es la producción hortícola. Los servicios y el comercio en especial son sectores importantes en términos absolutos aunque su peso es menor en relación con los otros rubros. Es la segunda región en importancia por sus depósitos bancarios. Esta región constituye el mayor oferente de fondos financieros de la provincia. Por otro lado, tiene el nivel más alto de población con Necesidad Básicas Insatisfechas. En materia de servicios de salud, si bien cuenta con el mayor número de camas entre todas las regiones, considerando su elevada población posee una de las proporciones más bajas. También exhibe la mayor cantidad de hogares precarios sin cloacas y en situación de hacinamiento.

Los partidos que conforman la Región II Conurbano Sur son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Presidente Perón, Quilmes, San Vicente.

Región III Noroeste. Ocupa el 28% del territorio provincial. Con la mayor extensión exhibe una de las densidades de población más baja. El sector agropecuario es el más importante de la Provincia. Es también la principal productora de ganado vacuno. La producción industrial se concentra en la fabricación de productos alimenticios y bebidas y en la elaboración de minerales no metálicos. La ocupación en el sector servicios se halla por debajo del promedio bonaerense, aunque es más elevada en el rubro comercio en particular. En materia financiera, constituye una de las regiones que más fondos demanda. En materia de servicios de salud, es la región con mayor cantidad de camas por habitante.

Los partidos que conforman la Región III Noroeste son: Alberti, Arrecifes, Bragado, Capitán Sarmiento, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Carmen de Areco, Chacabuco, Chivilcoy, Colón, Exaltación de la Cruz, Florentino Ameghino, General Arenales, General Las Heras, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Lobos, Luján, Mercedes, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Pellegrini, Pergamino, Rivadavia, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Suipacha, Trenque Lauquen, Tres Lomas, Veinticinco de Mayo.

Región IV Cuenca del Salado. Ocupa el 19% del territorio provincial. Se caracteriza por la cría de ganado vacuno y por las actividades de recría y engorde. También muestra creciente pujanza su producción lechera. La actividad industrial más importante es la fabricación de derivados del petróleo, combustibles y coque. También se destaca la industria textil. La existencia de una Zona Franca en la Subregión Capital ofrece perspectivas para la radicación de empresas y la colocación de productos en mercados externos. Desde el punto de vista ocupacional el sector económico con mayor peso es el de servicios. En materia financiera, la oferta y demanda de fondos es equilibrada. En materia de servicios de salud, presenta una baja proporción de camas por habitante.

Los partidos que conforman la Región IV Cuenca del Salado son: Ayacucho, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Castelli, Chascomús, Dolores, Ensenada, General Alvear, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, La Plata, Las Flores, Magdalena, Maipú, Monte, Pila, Punta Indio, Rauch, Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué, Tordillo.

Región V Centro. Ocupa el 15% del territorio provincial. El sector económico más dinámico y característico es la minería. La magnitud de sus actividades de extracción y procesamiento de minerales no metalíferos la convierten en la zona más importante del país en ese rubro. Asimismo, se ha consolidado en la región una pujante industria alimenticia. También tiene relevancia la producción agrícola y ganadera. El comercio es una de las principales actividades económicas desde el punto de vista ocupacional. Su sistema financiero se caracteriza

por una fuerte demanda de fondos. En materia de servicios de salud, ofrece un nivel medio de camas por habitante en comparación con las distintas regiones de la provincia.

Los partidos que conforman la Región V Centro son: Adolfo Gonzáles Chaves, Azul, Benito Juárez, Bolívar, Daireaux, General Lamadrid, Hipólito Yrigoyen, Laprida, Olavarría, Tandil.

Región VI Costa Atlántica. Ocupa el 8,3% del territorio provincial. La actividad económica de la Costa Atlántica está concentrada fundamentalmente en los servicios vinculados con el turismo. El sector servicios exhibe los mayores índices de ocupación de la provincia. La producción fabril es complementaria del turismo, y orientada a la elaboración de alimentos y bebidas. La producción pesquera y el cultivo de papa son también rubros económicos de importancia. Aunque en pequeña medida, constituye una región demandante de fondos. En materia de servicios de salud, cuenta con la proporción más baja de camas por habitante de la provincia. Exhibe el porcentaje más elevado de hogares con cloacas.

Los partidos que conforman la Región VI Costa Atlántica son: Balcarce, Mar Chiquita, General Alvarado, General Pueyrredón, La Costa, Lobería, Necochea, Pinamar, San Cayetano, Villa Gesell.

Región VII Sudoeste. Ocupa el 25% del territorio provincial. Se caracteriza por sus importantes complejos petroquímicos y agroindustrial, complementados por un moderno sistema portuario y una adecuada infraestructura científica y tecnológica. También es significativo el sector primario, siendo la segunda región en importancia de la provincia en producción de trigo, girasol y maíz. Las actividades de servicios tienen un peso significativo dentro de la zona. El comercio, sin embargo, posee una importancia menor. Desde el punto de vista financiero la zona es levemente tomadora de fondos. En materia de servicios de salud, ofrece un nivel medio de camas por habitante en comparación con las distintas regiones de la provincia. La zona posee la mayor proporción de hogares con agua potable.

Los partidos que conforman la Región VII Sudoeste son: Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Guaminí, Monte Hermoso, Patagones, Puán, Saavedra, Salliqueló, Villarino, Tornquist, Tres Arroyos.

Criterios conceptuales y metodológicos para la regionalización del Plan Trienal.

Para definir las regiones anteriormente señaladas se analizaron sus características productivas y ventajas comparativas; su estructura poblacional y urbano-rural; sus condiciones políticas, económicas y sociales; su nivel de desarrollo humano y la capacidad de autofinanciamiento de sus municipios.

El Plan efectúa una regionalización dinámica que tiene en cuenta problemáticas comunes y permite tener medidas objetivas y racionales, para la asignación de recursos con un criterio de equilibrio regional. La distribución resultante tiene correlación con la coparticipación municipal, salvo en la región de la Cuenca del Salado, donde tiene fuerte incidencia la inversión destinada a la Subregión Capital, que responde al objetivo de revalorizar a su ciudad cabecera. Por lo tanto, se ha distribuido equitativamente entre ellas la inversión total del Plan.

En síntesis, la regionalización planteada contribuye a la organización de las actividades económicas y sociales y al desarrollo de un sistema más eficiente de decisiones públicas y privadas. El objetivo del ordenamiento territorial y de la planificación que subyace al Plan Trienal es el de corregir desequilibrios, tanto a nivel espacial como social o económico. No es posible una correcta planificación sin un previo ordenamiento de las bases del territorio, fundado en la compatibilización de los fines perseguidos y en un criterio económico.

La aplicación del planeamiento estratégico para las ciudades y regiones comprende el establecimiento de normas basadas en el rendimiento, la búsqueda de consenso y la utilización de una diversidad de herramientas de ejecución, más bien que en los controles tradicionales para la utilización de la tierra (Metrópolis, 1993). Se diferencia de todas las otras formas de planificación por los procedimientos que emplea para reunir información en forma selectiva, el análisis y la fijación de metas definidas, la participación de todos los que toman las decisiones clave, la formulación y evaluación de alternativas, la consideración de las implicaciones para el futuro de las decisiones y actividades presentes y, sobre todo, el énfasis dado a la ejecución exitosa.

Con independencia de las escalas espaciales, funcionales y/o físicas, los temas a abordar en el tratamiento de los intereses comunes a un territorio vinculado geográfica, ambiental, social, cultural, histórica y políticamente, se han universalizado al presentar las conglomeraciones urbanas los mismos síntomas de desestructuración y deterioro frente a la creciente mundialización de la economía. Aspectos tales como la profundización en la búsqueda de la cohesión social y económica (acompañada por una nueva política de cohesión territorial), la cooperación para concebir y gestionar mejor la colaboración entre diferentes jurisdicciones y administraciones y la complementariedad para que las acciones intergubernamentales puedan ir más allá de las puramente locales e incluso regionales, concurren al tratamiento de los temas que podríamos calificar hoy como comunes a todos los territorios urbanizados, con mayor o menor grado de incidencia. Entre ellos, el desarrollo equilibrado urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de la oferta de infraestructuras y servicios, el intercambio cultural, el conocimiento mutuo, la administración y gestión responsables de los recursos naturales, el incentivo a las actividades científicas y tecnológicas como insumos de los procesos de innovación social y productiva, la articulación de los procedimientos técnico-jurídicos del planeamiento territorial y la

coordinación entre las políticas, económicas y sociales, con especial incidencia en el espacio urbano y/o regional.

El abordaje de esta multifacética dimensión difícilmente encuentre respuesta en instrumentos de planeamiento simples.

La mayor parte de las ciudades y regiones disponen de planos o esquemas directores de ordenamiento cuya función principal es la de orientar el desarrollo espacial del territorio, pero no cuentan, salvo excepciones, con planes que incluyan los aspectos económicos o sociales de desarrollo territorial. No obstante, en la coyuntura actual se observa una tendencia a vincular estas planificaciones para impulsar y crear ventajas comparativas a favor de las localidades y las regiones. La mayoría de las ciudades y regiones describen sus estrategias de desarrollo precisando que los riesgos socioeconómicos y culturales principales provienen, generalmente, de los conflictos ambientales; de los impactos de los negocios inmobiliarios, productivos o de las obras de infraestructuras basadas en la "exclusividad de las localizaciones" y, por consiguiente, de la inequidad en la distribución social de las externalidades urbanas negativas. También observan la falta de contexto político y legal que contribuya a equilibrar las fuerzas e intereses económicos que afectan el uso racional de los territorios y, un acondicionamiento espacial equilibrado socialmente. Más que un desafío técnico, entonces, la crisis de la planificación encierra un desafío ético y político.

Si bien los modelos impuestos por la economía internacional han reducido las diferencias entre las áreas más desarrolladas y, en términos macroeconómicos, producen un progresivo equilibrio entre regiones de avanzada y retrasadas, no han sido lo suficientemente adecuados para promover el potencial de recursos y las ventajas comparativas de los núcleos urbanos pequeños y medianos que, frente a la globalización, deben apoyarse y complementarse con estrategias de desarrollo regional comunes para optimizar y racionalizar sus entornos socio-productivos, socio-políticos y culturales.

Cada ciudad y región dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, de un patrimonio histórico y cultural, de una infraestructura de soporte y acogida de personas y actividades, de un sistema productivo y de un saberhacer tecnológico, así como de formas de organización y relación que constituyen su potencial de desarrollo. Ciudades medias y pequeñas, como las de la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires, deben consensuar un objetivo global de desarrollo con sus espacios convergentes que refuerce las sinergias del potencial endógeno acumulado en un mismo territorio. Son espacios económicamente integrados o, al menos, con un alto grado de interdependencia; social y políticamente identificables y sobre los cuales concurren un conjunto de administraciones, agencias y autoridades con capacidad gestora garantizada.

Una gran ciudad, un área metropolitana, una región metropolitana, es en esta instancia y por encima de su coherencia física y funcional, un producto, un hecho político que sólo adquiere identidad cuando está dotado de una planificación y gestión legitimada por sus ciudadanos y las fuerzas políticas que en ellas conviven.

La planificación estratégica municipal o regional se concibe, entonces, como un proceso complejo y dinámico para anticipar y prever los problemas del futuro y las oportunidades de progreso de una comunidad a partir del conocimiento preciso de la situación actual, de su contexto, de sus proyecciones y tendencias, de las dificultades a superar y de las ventajas a ampliar, contemplando la totalidad de los actores y factores físico-ambientales, sociales y económicos que intervienen y condicionan la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo.

En esta visión de conjunto, interesa también el tipo de acciones posibles que plantea la planificación estratégica territorial para alcanzar el desarrollo deseado.

Desde el punto de vista de los objetivos perseguidos, por ejemplo, propone: (a) creación y desarrollo de empresas, ligadas al aumento de la eficiencia y la consecuente creación de riqueza y empleo local con futuro; (b) mejora del patrimonio urbano y medioambiental; (c) cualificación y bienestar de los ciudadanos, cuyos objetivos se centran en la mejora del hábitat residencial, del atractivo locacional y la fijación de la población.

Desde el punto de vista de las políticas instrumentales de intervención y fomento de la competitividad territorial: (a) orientadas al "hardware": creación de infraestructuras básicas, suelo empresarial, mejor conectividad del territorio; (b) orientadas al "software": formación, entrenamiento, mejora de la capacidad emprendedora, innovación y difusión tecnológica; (c) orientadas al "orgware": promoción del asociacionismo, formación de redes de cooperación y sinergia; (d) orientadas al "ecoware": gestión estratégica del medio ambiente y formación de cultura medioambiental.

Tanto en la escena europea como latinoamericana la escala regional está adquiriendo un nuevo protagonismo para definir y ejecutar estrategias de desarrollo territorial, transferir responsabilidades a los gobiernos locales que las conforman y garantizar la coordinación de políticas y acciones. Sin embargo, pocas fueron las veces en las que esta escala de la planificación se tradujo en la institucionalización del hecho regional como categoría política y vínculo de cohesión económica, social y cultural.

2.4. Regiones Económico – Productivas

La noción de *región económico-productiva* se vincula con las causas que determinan el progreso o el estancamiento de las regiones. Se parte de la idea de que la superficie terrestre está diferenciada en función de la dotación de recursos naturales, lo cual da lugar a una división

territorial del trabajo como consecuencia de que cada área se especializa en la producción de aquellos bienes que sus recursos permite. Se enfatiza en el hecho de que ninguna región es autosuficiente, por lo que el intercambio y el comercio entre regiones, representará la condición necesaria para su existencia. El crecimiento de una región dependerá así de su capacidad productiva en general y de sus posibilidades de exportación en particular (Palacios, Juan J., 1993).

En este sentido, la región habrá de comportarse como un todo homogéneo y coherente cuya identidad estará determinada por sus actividades económicas para la exportación; es decir, por su base económica. A partir de estos razonamientos, se propone una redefinición del concepto de región, señalando que el elemento unificador que da cohesión a una región más allá y por encima de sus regularidades geográficas, es su desarrollo alrededor de una base económica común. Esta circunstancia es la que hace que las fortunas y voluntades de los habitantes del área, se unan en esfuerzos políticos comunes y la economía regional se integre bajo objetivos comunes de desarrollo (Palacios, Juan J., 1993).

En relación a los antecedentes de regionalizaciones económico-productivas para la Provincia de Buenos Aires, cabe destacar el Modelo de Desarrollo Regional con Base exportadora elaborado por Sergio Bugallo y el Modelo de los Consorcios Productivos.

2.4.1. Modelo de Desarrollo Regional con Base Exportadora[9]

Sergio Bugallo plantea un modelo de regionalización con el propósito de que pueda constituirse en la base de discusión para la elaboración de un programa de gobierno para la Provincia de Buenos Aires.

Sostiene que las corrientes de pensamiento imperantes en los últimos años, sumadas a importantes limitaciones de gestión en el ámbito público así como a la generalizada desconexión entre el Estado y la Sociedad, llevaron a que las distintas propuestas de gobierno y sus correspondientes políticas, respondieran a atender cada uno de los problemas en forma aislada y por lo tanto compartimentada. Esto provocó un grado de desarticulación en la generación y

[9] Bugallo, Sergio. 2004. Hacia un plan de desarrollo para la provincia de Buenos Aires. El autor es Licenciado en Economía Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y Asesor del Sr. Gobernador de la Pcia Bs. As desde 2002 hasta 2004.

aplicación de las políticas provinciales que redujeron considerablemente la capacidad de solucionar los problemas planteados y llevaron a un distanciamiento de la sociedad que redujo su compromiso y, por ende, los grados de democratización.

En este marco, el autor propone que el diseño del programa de gobierno ampliamente participativo basado en el logro de una mejora de la calidad de vida que puede ser expresada en términos generales como una mejora en el Desarrollo Humano del conjunto de los bonaerenses. Para ello, considera indispensable, a partir de la identificación y del conocimiento de la realidad provincial expresada en sus múltiples afinidades y diferencias socioeconómicas y espaciales, coordinar la formulación y articulación de políticas sociales, de seguridad, salud, educativas y económicas en un proyecto que sintetice la obtención de la pretendida mejora en los niveles de desarrollo. Esta síntesis puede ser discutida a partir del denominado Modelo de Desarrollo Regional para la Provincia de Buenos Aires.

En su estudio el autor destaca el hecho de que la provincia de Buenos Aires constituye el espacio territorial más dinámico de la Argentina. No obstante ello, para el período 80/96 el crecimiento medio anual del PBI fue sólo del 1,42% anual, mostrando un pobre comportamiento que acompaña el mismo proceso observado a nivel nacional. Según estimaciones de diversas fuentes, el Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Buenos Aires para el año 2004 representaba entre el 33% y el 35% del total del país.

Asimismo, señala que la Provincia es la generadora de gran parte de las exportaciones nacionales pese a que su dinamismo fue disminuyendo en los últimos años: mientras que en 1998 la participación de las exportaciones bonaerenses en el total alcanzaba el 39,4%, en el año 2002 la misma se redujo al 35,5%.

Bugallo sostiene que la recesión de los años 1998-2003 realimentó el proceso negativo de desarrollo producto de las políticas aplicadas en los últimos treinta años. La implementación de los denominados planes de estabilización conjuntamente con la desarticulación del Estado, se ejecutaron ignorando cualquier estrategia de desarrollo que le diera sentido y sustentabilidad económica y social en el largo plazo. De allí, los elevados índices de desocupación, marginalidad, pobreza, mortalidad infantil y desindustrialización, que acompañaron el proceso.

En este contexto, entiende que un programa económico debería plantear no sólo políticas que produzcan un necesario equilibrio de las cuentas fiscales, sino que resulta imprescindible recuperar el concepto de Desarrollo Económico en su más amplio sentido.

Desde esta perspectiva, la propuesta para la provincia de Buenos Aires debería sustentarse en la formulación, definición, e implementación de un Modelo de Desarrollo Provincial, más precisamente lo que técnicamente se denomina “Modelo de Desarrollo Regional con Base Exportadora”. Ello parte de la concepción que la Provincia crecerá toda vez que crezcan las

regiones que la componen y esto sucederá toda vez que cada una de ellas aumente sus exportaciones hacia otras regiones, hacia otras Provincias o fuera de los límites nacionales.

La regionalización así entendida no entra en contradicción ni es sustitutiva de diversos tipos de asociatividad que en la actualidad resultan muy prósperos para las diversas comunas. La regionalización, entonces, representa una herramienta de gestión pública y es flexible en el sentido que la dinámica propia de las regiones es susceptible de ser modificada con las transformaciones económicas y sociales.

2.4.1.1. Criterios conceptuales y metodológicos para el Modelo de Desarrollo Regional con Base Exportadora.

El autor sostiene que para el diseño de un Modelo de Desarrollo Regional como Proyecto de Gobierno -entendido como la propuesta de medios y objetivos del estado que se compromete a cambiar la situación vigente-, deberá atenderse lo que Matus (1988) plantea en la conformación del triángulo de gobierno donde dice que para el éxito del citado proyecto, deben considerarse dos aspectos fundamentales:

1. Capacidad de Gobierno: clara y precisa conciencia de la disponibilidad de medios y pericia para conducir y superar las dificultades que tal cambio implica por parte de las estructuras de gobierno.
2. Gobernabilidad del Proyecto: capacidad de gobierno para llevar adelante el proyecto; solamente se tendrá éxito si el mismo es aceptado socialmente a través de la participación y compromiso de sus integrantes tanto en la etapa de formulación previa como de su expresión final.

Los elementos fundamentales a tener en cuenta en la formulación del Proyecto, citados en el trabajo son:

- *Identificación de las regiones* (Regionalización). En esta etapa se deben centrar los esfuerzos en la identificación y definición de las regiones que componen la Provincia en base a las características económicas y sociales que se manifiestan en los distintos sub-espacios territoriales.

Considera Bugallo que en los últimos tiempos se han utilizado gran cantidad de recursos humanos y materiales en debatir si una regionalización debe formularse desde “arriba” o desde “abajo” ignorando que la denominada regionalización es sólo una herramienta de gestión y no un fin en sí mismo.

En este sentido cuando se habla de identificación de la Base Económica Regional, se está definiendo una caracterización objetiva en relación a la información disponible y por lo tanto ni la base que se defina es inamovible, ni la conformación de regiones debe necesariamente ser estable.

- *Instrumentos*. La instrumentación al concebirse sobre la base de lograr mejoras en el “Desarrollo Humano” en su sentido amplio, debe necesariamente abarcar, además de las cuestiones

económicas, el diseño de las políticas sociales, de salud, de educación, seguridad y de incorporación tecnológica, en función de la realidad que se pretende modificar a partir de este Proyecto.

Desde el punto de vista económico se requiere una coordinación en las decisiones sobre estos tres instrumentos por región y sector: la inversión pública, el financiamiento y la presión tributaria. Ello implica la necesidad de contar con un Gabinete Económico provincial que, en función del Proyecto, defina y coordine el alcance de estos instrumentos.

En el mismo sentido, se requiere de la articulación conjunta por región de los programas socio-sanitarios en forma integrada. Debe destacarse que no necesariamente deben coincidir en forma rigurosa las regiones aquí planteadas con las caracterizadas desde el punto de vista económico.

A su vez se requiere el diseño de las políticas educativas, en sus distintos niveles como así también la elaboración y ejecución de los programas de vinculación tecnológica de capacitación y formación de recursos humanos de acuerdo a los requerimientos regionales. En este sentido, tanto los entes públicos nacionales provinciales y municipales conjuntamente con todas las organizaciones intermedias privadas integrantes de cada región, cumplen un rol preponderante en los lineamientos.

En cuanto a la anteriormente mencionada *Capacidad de Gobierno*, se señala que el proyecto debe contar con una redefinición institucional de las estructuras del Estado Provincial que incluye tanto a los organismos de la Administración Central (Ministerios), descentralizados, y los no consolidados (Banco Provincia). Este cambio debe estar acompañado por una fuerte capacitación y profesionalización, fundamentalmente de los cuadros Político-Técnico y una incorporación funcional de tecnología para la Administración Pública.

A la par de la reforma institucional, deben definirse los alcances del Federalismo Fiscal que posibilite el desarrollo regional y defina la ecuación financiera para la Provincia: la potestad jurisdiccional en la producción y provisión de bienes y servicios públicos (descentralización del gasto) y la definición de las fuentes de financiamiento en cada nivel de gobierno (descentralización tributaria; niveles y calidad del endeudamiento).

La expresión institucional de la Capacidad de Gobierno del Proyecto debería formalizarse en la creación de algún *instrumento de tipo institucional* a través del cual puedan articularse el conjunto de políticas para cada región y sector.

Respecto a la referida Gobernabilidad, se sostiene que la viabilidad final del Proyecto no sería posible sin la correspondiente participación y aceptación de los distintos actores sociales en el ámbito de cada región.

Las formas en que pueden manifestarse estos niveles de participación tienen que ver con la expresión colectiva de una “nueva democratización” donde el rol del Estado Provincial, los

municipios, las entidades no gubernamentales (ONG), las Asociaciones, Cooperativas, Universidades Nacionales, darían sustento a las discusiones, en el ámbito del instrumento institucional a crearse en cada región, del desarrollo local, la asignación participativa del presupuesto, la identificación de necesidades, priorización de gastos y la discusión de proyectos de inversión. Esto permitirá avanzar en el pretendido proceso sostenido y sustentable de desarrollo de los distintos espacios territoriales de la Provincia de Buenos Aires.

2.4.2. Consorcios Productivos en la Provincia de Buenos Aires

El Modelo de los Consorcios Productivos ha sido abordado desde la perspectiva de múltiples campos disciplinarios por una diversidad de autores, entre los que destacamos los aportes realizados por Boffi, L. (1972); Farías, P. (1996); Zuccherino, R. (2003); Cuartango, O. y Cuartango, G. (2003); Legnini, C. (2004); Bonini, C. (2005); Tauber, F. (1999, 2007); Elgue, M. y Haddad, V. (2005); entre otros.

El intermunicipalismo, señala Boffi (1972), fue concebido a fines de la década de 1950 como un intento de cooperación pero que no excedía los marcos propios de la tradicional gestión municipal. En la figura del intermunicipalismo sobresalen las aristas propias de cooperación, asesoramiento, convenios e intercambios de información entre los diversos estados municipales, permitiendo que cada municipio de acuerdo a su estado financiero, su economía y sus necesidades, pueda adoptar procedimientos que a su vez podrá ser adoptado por otros municipios.

En la década del 1970, explica el citado autor, el concepto se extendió a los planos económicos y sociales, comenzándose a aplicar en nuestro país la concepción estadounidense de la *Región Municipal*[10], que constituye verdaderas asociaciones municipalistas regionales y organizaciones regionales de funcionarios municipales; ello de conformidad a sus tareas específicas, que incluye trabajos tales como los de las áreas urbanísticas, planificadoras, higienistas, entre otras, teniendo por incumbencia a los respectivos sectores del saber en su relación con la institución municipal.

Según Farías, P. (1996), el concepto de región que subyace a esta idea es el de superación del centralismo democrático y no el de logro burocrático; la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión. La región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud

[10] El concepto de *región municipal* proviene del municipalista estadounidense Austin Mac Donald (1941, 1956).

de su identidad, pero también de su interdependencia. La región no es un nuevo ghetto de los marginados, sino una promesa de justicia interregional; tampoco es una perspectiva totalizante sino un subsistema en el tratamiento global de los problemas de estado y sociedad.
Por su parte, Tauber (1999) indica que históricamente en la Provincia de Buenos Aires la toma de decisiones que compromete territorios intermunicipales ha estado a cargo del gobierno central, prácticamente sin delegación de funciones.

En este sentido, la formación de corredores y consorcios productivos intermunicipales, que rescata como herramienta de cambio la integración regional, ha intentado dar respuesta a las demandas de las comunidades locales mediante la asociación de municipios que se agrupan para promover el desarrollo regional e impulsar proyectos productivos atendiendo necesidades comunes (Elgue y Haddad, 2005).

Así, la asociación que dio nacimiento al Corredor del Sudoeste fue fundamentada en la necesidad de mejorar la ruta entre los municipios de General Lamadrid y Laprida, surgiendo así el primer corredor intermunicipal, que es a la vez el de mayor superficie de la Provincia de Buenos Aires.

Elgue, M. y Haddad, V. (2005) señalan que los denominados corredores productivos, constituyen una regionalización *ad hoc*, efectuada por el Ministerio de la Producción y el Empleo, a través de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería. En ellos, se toma en consideración la utilización de criterios de homogeneidad y complementación productiva, dando como resultado la delimitación de zonas de crecimiento común, que aparecen como un contexto favorable para la expresión de actividades conjuntas, vinculadas a la similitud socio-económica, con o sin proximidad geográfica. El concepto de corredor hace hincapié en los flujos de circulación e intercambio. El objetivo específico de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería, al definir los corredores, era agrupar a rubros productivos tomados del CIIU[11] a 5 dígitos, considerando aquellos de interés provincial, en función de las normativas de promoción industrial.

En cambio, los consorcios productivos surgen como un nuevo espacio institucional de la mano de los propios actores territoriales, con la adopción de un rol promocional más que de planificación, con el propósito de identificar proyectos concretos, concertando los aportes de los diferentes niveles del Estado y del sector privado.

[11] Código CIIU - Clasificación Internacional. Industrial Uniforme-.

Antecedente destacable en la evolución de la figura consorcial es la implementación en 1996, desde el IPAC, del Programa Diagnóstico del potencial asociativo de los sectores productivos en los municipios, cuyos beneficiarios fueron los 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Los trabajos de diagnóstico vincularon las necesidades de información procesada para la toma de decisiones con la capacidad científica y técnica de las universidades nacionales con asiento en cada región, conformando un modelo de gestión interinstitucional en el que se comprometieron lo público y lo privado con la investigación científica y la asistencia técnico-profesional. El objetivo de este programa fue revalorizar los conceptos de región y de estrategia asociativa, así como también recuperar la experiencia cooperativa de cada región.

En esa dirección, se impulsó la creación de más de 2.000 nuevas cooperativas, particularmente de trabajo (caso de las cooperativas textiles del entonces denominado programa "manos bonaerenses") y de provisión de servicios, estimulando nuevas entidades como la Federación de Cooperativas Apícolas que hoy tiene nivel nacional y ha alcanzado un significativo rol, desde el acopio, el control de calidad, las salas de extracción en común y la provisión de insumos, hasta el logro de los mejores precios en la exportación directa. No menos importante fue la realización de convenios con el FONTAR y unidades de vinculación tecnológica, financiando parte de la asistencia a cooperativas eléctricas para lograr parámetros de calidad requeridos por los órganos de contralor.

Se fomentó la realización de jornadas de capacitación con emprendimientos y cooperativas existentes, diagnósticos preliminares y asistidos, financiamiento a proyectos seleccionados, jornadas informativas sobre aspectos regionales, asesoramiento y asistencia técnica. Se motorizó el programa de "salvataje de empresas en crisis", mediante el cual equipos interdisciplinarios colaboraron en la cooperativización de fuentes de ocupación, para garantizar la continuidad laboral. Se destacan los casos de las firmas Aurora (planta Avellaneda) hoy cooperativa CIAM y las actuales cooperativas del Frigorífico Yaguané (La Matanza),COTRAVE (Villa Elisa) y Las Flores Salud (cooperativa de enfermeras, administrativas y mucamas) que permitieron preservar y /o generar 1.200 puestos de trabajo asociativo.

Los diagnósticos a municipios deberían cumplir con los objetivos de: 1. detectar y analizar los principales conflictos y ventajas de la vinculación económico-social del municipio con su entorno; 2. relevar la incidencia, en el ámbito local, de las actividades económicas planteadas desde la administración provincial y nacional, incluyendo un análisis de la percepción de los actores sociales locales con relación al consorcio regional; 3. detectar oportunidades de cooperativizar servicios brindados actualmente por el municipio que sean factibles de ser privatizados; 4. relevar la funcionalidad del área de la producción municipal con los actores productivos.

En 1997, para la concreción de las metas propuestas, se implementó el programa de diagnóstico y propuestas asociativas para los 13 consorcios productivos participantes. El objetivo del mismo era fomentar la reconversión agropecuaria e industrial, la generación de empleo, la creación de asociaciones entre micro y pequeñas empresas, promoviendo las formas cooperativas y de cooperación empresaria en los consorcios intermunicipales. A continuación, se señalan los municipios que integraban cada uno de los trece consorcios (Ver mapa Nº 10):

CODENOBA: Alberti, Bragado, Carlos Casares, Chivilcoy, Gral. Viamonte, Nueve de Julio, Pehuajó, Hipólito Irigoyen.

COPROBA: Carlos Tejedor, Florentino Ameghino, Gral. Villegas, Rivadavia, Trenque Lauquen.

CIDERE: Benito Juárez, González Cháves, San Cayetano, Tres Arroyos.

COPRODER: Ayacucho, Balcarce, Dolores, Gral. Belgrano, Gral. Guido, Gral. Paz, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita, Pila, Monte.

COPRONE: Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramal/o, Salto, San Nicolás, San Pedro, Zárate.

COPROA: Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredón, Lobería, Necochea.

COPRONOBA: Chacabuco, Gral. Arenales, Gral., Pinto, Junín, Lincoln, Rojas.

COPROSAL: Castelli, Chascomús, Gral. Lavalle, Gral. Madariaga, Magdalena, Punta Indio, Tordillo.

T**OAR**: Azul, Olavarría, Rauch, Tandil.

Consorcio Productivo del Sudoeste: Adolfo Alsina, Carmen de Patagones, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Cnel. Suárez, Daireaux, Gral. Lamadrid, Guaminí, Laprida, Pellegrini, Puán, Saavedra, Saliqueló, Tornquist, Tres Lomas, Villarino.

Zona de Crecimiento Común: Bolívar, Gral. Alvear, Lobos, Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué, Veinticinco de Mayo.

Consorcio Intermunicipal: Bahía Blanca, Cnel. Rosales.

Municipios al Mercosur: Cañuelas, Gral. Las Heras, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, Suipacha.

A partir de 1999 con el dictado de la Ley 12.288 los consorcios productivos bonaerenses conformaron una expresión "sui generis" de cooperativas de municipios con soporte legal de su personalidad jurídica propia.

Constituyendo la figura del consorcio una experiencia asociativa intermunicipal que transita por el doble carril de la descentralización económico-social y de la dinamización de los agentes sociales locales, se han alentado nuevas cooperativas de trabajo y de productores agro-industriales y se han apuntalado cooperativas pre-existentes, contestes al principio de

preocupación por la comunidad, a través de la capacitación, la asistencia financiera y subsidios contra presentación de proyectos viables.

Respecto del precitado régimen legal, sostiene Legnini, C. (2004) que el *Consorcio Intermunicipal o Productivo* es la figura jurídica más idónea para avanzar en la institucionalización de la región. La mencionada Ley se ha orientado a la creación de un sujeto jurídico, de una persona jurídica de derecho público, con los atributos descentralizados: personería jurídica, presupuesto propio y normas de funcionamiento -estatuto- también propias. En dicho marco, los nuevos consorcios podrían conformarse a partir de:

- asociaciones entre varios municipios,
- asociaciones entre los municipios y la Nación,
- asociaciones entre los municipios y la Provincia de Buenos Aires u otras Provincias.

En definitiva, esta figura ha otorgado la posibilidad de avanzar en la construcción de un proyecto regional de carácter formal, asociativo, territorialmente flexible y abierto a la participación de todos los agentes -tanto públicos como privados- que operan sobre el territorio en cuestión. Estas experiencias no significan vaciar de contenido a los municipios integrantes, sino crear una conciencia regional a partir de la revalorización de la propia acción de los municipios.

Sin embargo, según señala Legnini (2004), la creación de esta clase de instituciones orientadas al desarrollo regional no es un proceso sencillo, tanto a consecuencia de *factores endógenos* (fuertes localismos, recelos históricos, débil identidad regional, excesiva enfatización de las diferencias y los conflictos, competencias por el liderazgo, deficiente capacidad burocrática, restricciones presupuestarias locales, ausencia de coordinación, etc.) como de *factores exógenos* a la región propiamente dicha (ausencia de marcos jurídico-normativos adecuados a nivel provincial, indefinición del rol de la provincia, desconfianza de la burocracia provincial, restricciones presupuestarias provinciales, resistencia burocrática a la pérdida de competencias provinciales, etc.).

Por ello, y tendiente a la superación de pautas competitivas, obstáculos institucionales y rivalidades políticas históricas, debería establecerse como principio básico para el desarrollo de estas regiones, el de *especialización y complementariedad* -más que el de igualdad-, basado en el reconocimiento recíproco de las comunidades que las integran y la subsidiaridad de cada una de ellas, cuando el tema trasciende la competencia del Estado local y requiere de su participación para fortalecer una acción regional.

Estas nuevas instancias regionales serán la consecuencia de la coordinación descentralizada y voluntaria de los agentes locales articulados en redes funcional y territorialmente flexibles. Esto implica, como requisito para la clase política y el conjunto de los agentes locales, la construcción de nuevos "modelos mentales" que permuten la recepción pasiva

de políticas regionales diseñadas a nivel provincial por una participación activa y responsable en la formulación, implementación y gestión de las políticas de desarrollo regional.

Finalmente, cabe señalar que el 29 de Noviembre de 2006 ha sido promulgada en la Provincia de Buenos Aires la Ley 13580 de Consorcios de Gestión y Desarrollo entre Municipios. Por constituir la misma legislación vigente en la materia, su tratamiento será abordado en el punto correspondiente a *Gestión de Gobierno.*

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

B. Identificación y evaluación de Instrumentos

Gestión de Gobierno 2003-2007 (Ejecutivo - Legislativo)

El presente apartado, incursionara en el relevamiento de los instrumentos normativos, y actos administrativos, que con independencia de la materia específica que aborden, tengan vinculación tengan relación y/o den sustento a los criterios de regionalización vigentes en la provincia de buenos aires. A tal fin se abordara el análisis de aquellos instrumentos producidos o gestionados en el último Gobierno Bonaerense del Ing. Felipe Sola en la última gestión de gobierno, al igual que los precedentes, en caso que mantienen vigencia en el periodo de análisis.

1. Introducción

Los diversos agrupamientos municipales, conforman jurisdicciones administrativas en las que distintos organismos del estado provincial ejercen sus competencias misiones y funciones, conforme legislación o acto administrativo que si lo establezca. Tales agrupamientos pueden observarse en el anexo cartográfico al presente apartado. Muchas de ellos, por ejemplo en materia de salud y educación se denominan regiones; también se definen como zonas para los caso de vialidad o rentas, departamentos en materia judicial, y comité de cuencas en relación al recurso hídrico[12], o secciones (electorales) en términos políticos.

Lo cierto y más allá de la denominación, [13] es que la serie de cartas temáticas evidencian diferentes delimitaciones para las distintas carteras. Por otra parte, no todas las áreas de gobierno provincial definen algún tipo de figura jurisdiccional supramunicipal, o de coordinación regional dentro de las estructuras de los ministerios Provinciales.

Por otra parte, en la gestión provincial que abarca los últimos cuatro años, (2003-2007), no se ha innovado sobre las jurisdicciones supramunicipales, más allá de resoluciones, que impliquen alguna modificación parcial, en aspectos de coordinación, no abordándose como eje central una revisión de los límites de dichas jurisdicciones y menos de reformulación de los criterios de regionalización.

---

[12] Nótese que las cuencas tienen una lógica muy particular inherentes a la dinámica y atributos propios del recurso hídrico que la determina , pudiendo en muchos casos no coincidir con la delimitación jurisdiccional del municipio partido.

[13] No es menor que no haya una denominación común para los agrupamientos supramunicipales . Aporta un indicio de inexistencia de un criterio común y trasversal , para la definición de una porción de territorio homogénea por sus caracteristcas sociales, geográficas, económicas, política, productivas , cualturales etcque podría concebirse como región

También es importante destacar que las leyes de creación de alguna regiones administrativas datan de hace mas de veinte años. Ello, preliminarmente, habla a las claras, sobre la ausencia de definición de una única estructura que sustente el escenario regional en la Provincia de Buenos Aires y da cuenta de un cierto déficit de gestión debido a la carencia de política públicas determinantes, que promuevan el diseño y la formulación de planes regionales, así como la implementación de programas y proyectos de escala regional.

Como contrapartida, se ha iniciado un proceso de articulación interinstitucional de las diferentes cartera ministeriales, a cargo de la Jefatura de Gabinete y, como es sabido, tanto en términos políticos como presupuestarios el eje de la gestión de gobierno provincial ha puesto énfasis, en políticas de descentralización.

A la luz de los resultados en materia de institucionalización y coordinación multinivel en las relaciones intergubernamentales, asignación de competencias abundan las dificultades, Ello se traduce en una debilidad estructural del sistema político-administrativo, máxime cuando deben abordarse problemas comunes a varios municipios. Ello tiene repercusiones evidenciadas en acciones disfuncionales, superposición u obstrucción, omisión y subutilización de sinergias, desaprovechamiento de economías de escala, desequilibrios y asimetrías.

Se observa entonces una desarticulación espacial, producto de la decisión e implementación de políticas públicas tendientes a garantizar la promoción del desarrollo territorial y el bienestar colectivo, no hallan correspondencia en las perspectivas e instrumentos homologados para su solución en su faz fáctica ni en la innovación institucional trascendente a una gestión política específica. Evidentemente desde el ámbito gubernamental provinical, poco se ha profundizado en las debilidades y fortalezas que presentan los procesos de integración intermunicipal derivados de sus respectivas dimensiones jurídicas, políticas, sociales, culturales económicas y territoriales, que contribuyan a la definición de una estructura regional.

En este escenario, el Estado provincial y los municipios asumen, respectivamente, el rol de garantizar el fortalecimiento de los gobiernos locales y de estimular el funcionamiento de los sistemas productivos locales y la solidaridad territorial, tendiente de la compensación de desequilibrios y asimetrías, hasta entonces concentradas en el Estado–Nación. En este marco, y a partir de la restauración de la democracia que supone mayor territorialización del poder político se verifican una serie de acontecimientos que resultan d interesantes de mencionar a la hora de abordar la tarea de prefigurar un escenario regionalización para la provincia de Buenos Aires

- El nuevo comportamiento del Estado-nación importa un menor nivel decisional unilateral y jerárquico sea en el seno del sistema político- administrativo como con

la sociedad. La reforma del estado procura un escenario de repliegue del estado central, que implica un mayor protagonismo en el estado local , en tanto escenario de convivencia y acuerdos entre el sector publico, el sector privado y la comunidad organizada.

- La descentralización del estado traducida en más responsabilidades y competencias de los niveles subnacionales de gobierno.
- Las iniciativas y la gestión local que le plantean al desarrollo local una serie de oportunidades; la innovación política que posibilita experiencias participativas (en tanto la relación ciudadanía gobierno es directa y de máxima proximidad); las alternativas asociativas locales que facilitan el acceso a servicios, la solución de necesidades, la capacidad de respuesta de articulación horizontal y de negociación ante niveles superiores y,
- La exploración e implementación de nuevos instrumentos gestión para la promoción y sostenibilidad del desarrollo, a través de la concertación público/privada/comunitaria, la planificación estratégica que supone el consenso del modelo de desarrollo y la generación de redes de confianza y cooperación que emergen fuertemente como alternativas a la lógica de los mercados aleatorios y a las jerarquías e integraciones verticales.

Aquí es precisamente donde el territorio y la dimensión local resultan una pieza clave y definitoria; ambos relevante para el desarrollo económico en el entendimiento que desarrollo territorial resulta un proceso de carácter endógeno, dinamizado por las capacidades de los actores locales....." *En un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados, otra sociocultural, en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo y otra, política y administrativa, en que las iniciativas*

locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsar el desarrollo sostenible"…. (Vázquez, Barquero: 2000)[14]

De ahí que se imponen nuevos modos de relación intergubernamental y nuevos mecanismos de gestión con gran acento en la valoración de la dimensión territorial , en la el escenario articulador de lo local-local y local - provincial se constituyan en plataforma de construcción que aprovechen las sinergias de las políticas, planes y proyectos de desarrollo en los procesos de definición de regiones y mecanismos de integración regional .

Por otra parte, se evidencia un cierto nivel de disociación entre la realidad de la gestión del Poder Ejecutivo Provincial, y los conceptos de los fundamentos, cuando los hay, de las leyes vinculadas a la materia:

Partiendo de la Constitución Nacional, y su reforma en el año 1994 la introducción varios conceptos superadores interesantes a la hora de encuadrar un abordaje regional, construido a partir de agrupamientos o asociatividad intermunicipal:

a) Reconoce la autonomía del gobierno municipal y del municipio como estado ; así el articulo 123[15], ampliatorio del art 5[16] , cuando determina que las constituciones provinciales deben asegurar la autonomía municipal .[17]

---

[14] Vásquez Barquero A. (2000) pág. 8: Desarrollo *económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.* CEPAL, documento LC/R.1964, Santiago de Chile. La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local.

[15] **Artículo 123.-** Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

[16] **Artículo 5°-** Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones

b) Entiende la región como jurisdicción administrativa sin el alcance de un nivel gubernamental propio, delegando a las provincias la potestad de creación de las mismas a los fines de propender al desarrollo económico, social. y dispone sobre mecanismos crediticios admisibles y alcance de los convenios que faculta da celebrar. (art.124)[18].

Así ,al establecer una relación directa entre región, desarrollo, y gestión ,permite suponer que la regionalización, en tanto organización y división territorial en regiones , debiera concebirse como motor de desarrollo endógeno , concepto clave a la hora de identificar componentes, dimensiones y variables que contribuyan al modelo de una estructura articulada de regionalización provincial

En contrapartida, la reforma de la Constitución Bonaerense producida en el mismo año que la homónima a nivel nacional ha mantenido el perimido régimen municipal que concibe al municipio como poder delegado del Gobierno provincial que data de 1934. Ello importa una manifiesta inadecuación al mandato del Art. 123 de la Carta Magna [19].Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto-Ley N°6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades.

Durante esta gestión, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, se propicio la modificación de la actual *Ley Orgánica Municipal* [20]en virtud de la necesidad de contar con un instrumento legal que sustente y permita un efectivo cambio en el rol que en adelante deberán

---

[17] De este modo se cierra la discusión bizantina en materia interpretativa entre la autarquía o autonomía municipal

[18] **Artículo 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto

[19] Del estudio comparativo realizado por la subsecretaria de Asuntos Municipales PNUD 34/031 Modelos de Organización Territorial se desprende que la provincia de Buenos Aires siendo el primer estado provincial argentino, esta entre las mas retardatarias respecto a la consolidación de un régimen municipal autónomo

[20] La Subsecretaria de Asuntos Municipales en el periodo 2005-2006 realizo , un debate profundo y una propuesta de modificación de la Ley Orgánica de las Municipalidades DL 6768/58 que diera lugar al :

tener los Municipios a efectos de asumir un protagonismo central en la mejora de la calidad de vida de los habitantes bonaerenses[21]. Es evidente, entonces, que el sistema municipal adoptado repercute directamente en el modelo regional que se impulse, en tanto el actor gubernamental primerio y de neta base territorial es el municipio; en consecuencia, resulta clave el rol que se le faculte asumir y las competencias que le sean asignadas y los recursos que pueda gestionar, a los fines de conformar modalidades asociativas diversas, que conformen regiones viables.

2. Marco Regulatorio Provincial en la materia

Incursionando en la legislación provincial específica hay algunos ejemplos que son interesantes, de analizar dado que entre sus fundamentos hallamos lineamientos para la conformación regional, emergentes de un ámbito de debate y consenso político plural y democráticamente representativo.

2.1 Ley 12685: Creación de Comisión de Estudio de Regionalización de la provincia de Buenos Aires

Entre sus fundamentos, hallamos expresiones tales como:

La región es un instrumento sustancial para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social. Su eficacia depende entonces, de la funcionalidad y flexibilidad que posea para viabilizar las políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento. En consecuencia, una condición necesaria para que ello ocurra es que la delimitación de regiones responda a las exigencias teóricas compatibles con tales políticas y estrategias.

En esencia la política regional facilita el desarrollo de las siguientes tareas: compatibilizar en el espacio los sistemas de decisión regional y central; integrar los diferentes niveles gubernamentales: federal-provincial-municipal; descentralizar los sistemas de decisión y las funciones de la planificación regional.

Documento consensuado para la reforma de dicho instrumento, aportes para discusión de la Carta magna de las comunas Subsecretaría de Asuntos Municipales Ministerio de Gobierno. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 2005,. De todos modos aunque su modificación no se efectivizara, la regulación vigente, conforme lo dispone su art 43 prevé la conformación de consorcios intermunicipales, procurando un marco legal provincial general hasta reciente la sanción de la ley especifica , que veremos mas adelante en particular.

Las iniciativas de regionalización y de creación de instituciones que tienden a facilitar la asignación y creación de recursos en el proceso de desarrollo provincial se consolidarán definitivamente si los ciudadanos de la región sienten que están comprendidos en ellas (razones históricas, económicas, sociales, culturales, etcétera) y así lo explicitan mediante mecanismos de participación democrática. El diálogo que se inicie entre el poder central y las regiones será entonces esencial para arribar a los objetivos propuestos, vía consenso.

Todo esto exige un análisis pormenorizado de los criterios utilizados para regionalizar y de los diversos procesos de transición institucional que demanden las regiones.

Continúa citando antecedentes de regionalización Antecedentes en la provincia de Buenos Aires.[22] Y concluye que, en la mayoría de los casos, el criterio de regionalización ha respondido a meras necesidades de descentralización administrativa.

2.2 Ley 12263: De creación de Consorcios y Cooperativas de Exportación

El objetivo de la norma es la promoción y el e estimulo para la conformación, desarrollo y consolidación de estos ámbito productivos en la Provincia de Buenos aires.

Como finalidades define:

- Fomento del potencial económico y social de la pequeña y mediana empresa, incentivando el desarrollo de las economías regionales.

---

[22] La SEPLADE propuso en 1979 una regionalización cuyo objetivo era instrumentar el planeamiento del desarrollo provincial definido como planeamiento territorial regional. Se consideró al territorio provincial como un sistema de ciudades, áreas rurales, depósitos de recursos naturales y redes de transporte y comunicación, definiéndose en este contexto a la región como el marco geográfico de atracción de una ciudad importante en la que se concentran las actividades económicas, sociales y culturales.

Hacia fines de los '80 se han concretado otros trabajos de delimitación regional en el marco del Plan Trienal de la provincia de Buenos Aires (1989-1991). En el se observan diferentes tipos de delimitación. Una, referida al modelo de decisión macroeconómica provincial y otra a los modelos sectoriales de decisión (la documentación complementaria que figura en el plan trienal muestra la determinación de regiones a nivel sectorial: agricultura, ganadería, acción social, electoral, educación y salud). Más recientemente, se ha abordado el concepto de regionalización bajo agrupamientos llamados corredores productivos y finalmente el trabajo de Ruby Hernández realizado para el Banco de la Provincia de Buenos Aires que delimita 6 regiones en el marco de un análisis sobre el Desarrollo Regional de al Provincia. Se resalta el potencial productivo y exportador de las bases económicas de cada región y se profundiza sobre las instituciones básicas que demanda el desarrollo regional y modo operativo

- Incremento de la actividad y la capacidad exportadora de las pequeñas y medianas empresas a través de los consorcios y cooperativas de exportación definidas como entidades idóneas para consolidar el crecimiento económico de la Provincia.
- Adecuación de las pequeñas y medianas empresas a las estructuras requeridas por los mercados internacionales a fin de facilitar el acceso de las misma a la ayuda financiera otorgada a través de los Acuerdos Internacionales vigentes.
- Implementación de mecanismos de asistencia crediticia para entidades exportadoras tendiente a la mejora de sus procesos productivos a través del Banco de la Provincia de Buenos Aires
- Fomento de la participación de los Municipios a través de los organismos regionales y municipales existentes para colaborar en la solución de los requerimientos derivados de la aplicación de la presente Ley.
- Promoción de la asociación de Pymes y de la capacitación de los recursos humanos sobre la problemática de los consorcios y cooperativas de exportación juntamente con las entidades intermedias que las agrupen.
- Impulso a la incorporación de tecnologías apropiadas con el asesoramiento de la Comisión de Investigaciones Científicas (C.I.C.), la participación del Banco de la Provincia de Buenos Aires, y otros organismos provinciales, nacionales e internacionales.

Asimismo, regula entre otros aspectos sobre, las conformación y modalidad operativa, otorga amplio manejo y facultades en términos económico, financiera, de compras y contrataciones, .crea un sistema de sanciones, y exige un órgano de fiscalización.

Con todo, en algunos debates realizados al efecto del tratamiento de esta ley, en el marco de planes estratégicos implementados por la UNLP, SEU DAM, ha generado criticas en cuanto a que el rol del estado provincial se subsume al apoyo crediticio, a través del banco provincia, y al asesoramiento y capacitación en I+D o transferencia tecnológica a través del CIC. Al respecto se entiende que los roles que asigna al estado provincial son claves para la dinamización del circuito productivo, pero no pone énfasis en las decisiones políticas y estratégicas inherentes al mismo.

2.3 Ley 13647/07 promulgada por Dto. P.E. 455/07 del 22/3/07 **Plan de desarrollo Sudoeste Bonaerense**

Los fundamentos de este instrumento, hacen hincapié en la sostenida emergencia económica [23]de esta región, entendiendo que cuando la emergencia se prolonga en el tiempo, las casusa no son coyunturales sino estructurales …" *La razón invita a reflexionar que, si existe esta situación durante semejante lapso de tiempo lo descripto no responde a "emergencias climáticas", sino por el contrario a "condiciones climáticas*".

La diferenciación de la región, implica también apoyar firmemente la reconversión de los sistemas de producción y sus cadenas de valor, de tal manera que se fortalezcan aquellos que estén adaptados a las características climáticas, edáficas y agronómicas, asegurándole resultados económicos que permitan la permanencia de las explotaciones en esa región y con esas características. De igual forma las políticas de fomento y apoyo no deben contemplar beneficios para actividades que no demuestren sustentabilidad, siendo esto una condición que puede variar en función de la evolución tecnológica y de las prácticas de manejo de los sistemas productivos, que deberán demostrarlo en cada caso, y sobre todo cuando se trate de actividades consideradas marginales.

La organización institucional es otro aspecto de gran importancia. Existen instituciones ligadas a la producción primaria, al comercio, a la industria y a los servicios una identificación de las características inherentes de la región, se hace posible el Plan de Desarrollo del Sudoeste con una mirada integral y sobre la base de acuerdos permanentes sobre las condiciones necesarias para generar sustentabilidad del sistema productivo.

El Plan surge a partir de haber creado una red institucional para el análisis de situación frente a la sequía del 2005 y para posteriormente formular los lineamientos para la reconversión productiva. Trabajo, este, que fue ejecutado durante el último semestre del mismo año entre todas las instituciones integradas en dicha red en las distintas zonas que componen la región, como se verá mas adelante.

Objetivos

[23] La región del sudoeste ha sido declarada de emergencia económica por la ley 10.390, con sistemas de distribución, crédito y régimen especial de tasas de retorno, por sus condiciones desfavorables para la actividad productiva

1. Diferenciar a la Región del Sudoeste del resto de la Provincia por sus características climáticas, edáficas y de potencial productivo, asumiendo su pertenencia a las regiones Subhúmeda seca, Semiárida y árida del territorio nacional.
2. Apoyar a los sistemas considerados sustentables, a través de políticas tecnológicas, de transferencia y extensión, de educación y capacitación, financieras, e impositivas. Integrando al concepto de sustentabilidad condiciones productivas, sociales y económicas.
3. Crear el marco legislativo e institucional que le de permanencia a la diferenciación regional y a las políticas de apoyo.

Entre los aspectos más significativos hallamos:

a) **Componentes del Plan de Desarrollo**:

- Los Sistemas de Producción y sus cadenas de valor.
- La educación y capacitación.
- Los fondos y herramientas de financiamiento.
- Las políticas fiscales-impositivas.
- El marco normativo (Leyes-Ordenanzas).
- La institucionalidad el Plan.
- La difusión y extensión permanente.

b) **Creación de Un consejo regional de Desarrollo:** La creación del Consejo Regional para el Desarrollo del Sudoeste que prevé la presente, otorga la institucionalidad necesaria para asegurar los objetivos de la misma. Incluye representaciones de organismos del Poder Ejecutivo: Ministerios de Economía, Asuntos Agrarios, de la Producción, de Infraestructura. También incluye un representación del Poder legislativo en ambas cámaras, (ambos de la Comisión de Asuntos Agrarios) .

En cuanto a la red de instituciones que garantizan la toma de decisiones de modo participativo se suman :Universidad Nacional del Sur, Universidad Provincial del Sudoeste, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (C.A.R.B.A.P.), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (C.O.N.I.N.A.G.R.O.), Federación Agraria Argentina, Sociedad Rural Argentina, Bolsa Cereales de Bahía Blanca y Cámara de Consignatarios de Hacienda del Sur Bonaerense. y la jurisdicción de la Corporación de Fomento del Valle del Río Colorado.(art 4)

En cuanto a las funciones del consejo regional se definen diseño de políticas y acciones de fomento de naturaleza tecnológica, productiva, financiera, impositiva, de educación y capacitación, de extensión y de difusión, y todas otras políticas y acciones que considere

conducentes a los fines de la sustentabilidad de la región.[24]Finalmente, el instrumento Normativo (art 7) define los mecanismos de financiamiento en una amplia gama de posibilidades (créditos del Banco Provincia, Banco Nación, fideicomisos, recursos que bajo las formas jurídico legales estipuladas provengan de organismos nacionales e internacionales, entidades civiles y comerciales del estado municipal, provincial, nacional)

De las consideraciones precedentes, puede concluirse que si bien se abordan aspectos tales como delimitación precisa de la región, la implementación de mecanismos que promueven el fortalecimiento de las actividades productivas sustentables, y la reconversión de aquellas que no lo son , medios financieros, y canales institucionales complementarios y sinérgicos de participación para la toma de decisiones, la identificación de la región se sustenta en la dimensión geográfica, desde una visón sesgada fundamentalmente en lo físico (clima, relieve, condiciones naturales que se conciben como limitantes del sistema productivo) . Al respecto entendemos que ello, resulta una de las dimensiones de identificación de debilidades y fortalezas a la hora de finir una región, pero es deseable que se sume a otras variables e indicadores que son propias de la noción de región y necesariamente hacen a la configuración de la misma, en particular la noción de territorio [25]Con todo, es un punto de partida que no ha sido abordado en otra legislación analizada en la materia.

2.4 Ley 13 .482 de unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires

La ley define su propia finalidad: Establecer la composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las Policías de la provincia de Buenos Aires, conforme a criterios de desconcentración y descentralización. Se trata de un proyecto que armoniza el conjunto normativo

---

[24] La región queda definida (art 2) ,entendiéndose por tal a la conformada por los Partidos de Adolfo Alsina, Saavedra, Puán, Tornquist, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino, Patagones, las Circunscripciones II, III, X, V, VI de Guaminí, las Circunscripciones XI, V, XV, VI, XIII, VII, VIII, XIV, XII, de Coronel Suárez, y las Circunscripciones X, XI, XII, VIII, IX, VII, IV, V, de Coronel Pringles, según los límites prescriptos en el Anexo I de la presente norma. Inclúyese en las disposiciones del presente artículo al área bajo jurisdicción de la Corporación de Fomento del Valle del Río Colorado.

[25] Territorio "tierra que pertenece alguien "sujeto del desarrollo endógeno, no escenario pasivo de transformaciones en las que se disocian las relaciones e interacciones entre actores

vigente [26]y que persigue establecer un cuerpo legal que incorpore de modo sistemático y congruente la reforma encarada por el estado provincial en materia de seguridad. Los contenidos de sus fundamentos definidos como política de Estado, a saber:

- potenciación de la conducción civil de las policías
- descentralización funcional, operativa y territorial;
- desconcentración administrativa, operativa y territorial
- creación de nuevos mecanismos de control comunitario de participación;
- profundización de la reforma con una profesionalización especializada y autonómica reconocida en la conducción de cada una de las policías,
- máxima jerarquización de la inteligencia criminal,
- jerarquización de las comunicaciones operativas,
- incorporación tecnológica en función de la prevención y de la investigación del delito,
- formación y capacitación continua y descentralizada,
- rigurosa política de asuntos internos en materia de ética, respeto de los derechos humanos.

La reforma aludida tuvo una primer etapa centrada en la descentralización con la creación de la Policía Comunal, la creación de la Policía Comunal, en el entendimiento que las policías más modernas del mundo se organizan hoy de un modo descentralizado, en razón de la

[26] Se incorpora en un texto único la siguiente normativa vigente: la Ley 12.155, texto actualizado con las modificaciones introducidas por la Ley 12.884 y 13.204 (T.O. por Decreto 3.206/04); Ley 13.202 sobre Policía Buenos Aires 2; Ley 13.210 sobre Policías Comunales; Resolución del Ministerio de Seguridad Nro. 1.625/04, sobre Policías de distrito; Decreto 2.419/04 del 5 de octubre de 2004, reglamentario de la Ley 13.210 de Policías Comunales de Seguridad; Decreto 712/04; Resolución del Ministro de Seguridad Nro. 77 del 15 de febrero de 2005 sobre funciones del jefe de Seguridad Departamental; Resolución del Ministro de Seguridad Nro. 1.546 y Anexo 1 sobre Policía Comunal de Seguridad y Patrulla Rural; Resolución del Ministerio de Seguridad Nro. 1.907 del 25 de noviembre de 2004 sobre Patrulla Rural; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 376 del 20 de abril de 2005 sobre Dirección General de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 1.346 del 27 de agosto de 2004 Anexo 3 Seguridad Siniestral; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 990 del 05 de julio de 2005 sobre Dirección General de Investigaciones de Delitos Complejos; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 1.623 del 25 de octubre de 2004 sobre Prohibición de Alojamiento de Menores en Dependencias Policiales; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 16.234 del 29 de octubre de 2004 sobre Prohibición de detención de menores por razones asistenciales; Decreto Nro. 3.435 del 30 de octubre de 2004 sobre Aprobación de la Estructura Organizativa de la Dirección General de coordinación de Políticas de Género.

mayor eficiencia en la acción como resultado de aproximar el mando al territorio y, también, recuperar o mantener el control político sobre la organización policial.

En esta fase final se incluyen las superintendencias de las distintas policías a cargo de un superintendente en actividad de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, que tiene la función esencial de ejercer la conducción y coordinación operativas del personal bajo su mando para el cumplimiento de las metas, acciones y tareas que sean aprobadas por el ministro de Seguridad. Estas superintendencias dependen orgánicamente del ministro de Seguridad, están subordinadas a la estructura política y ejecutan las metas, acciones y tareas de seguridad planificadas por la autoridad política.

De lo precedentemente expuesto, se desprende que si bien en el contexto político actual, se aboga por la democratización y reinserción social de las fuerzas de seguridad y sus instituciones, la legislación vigente no ha abordado dicho sustento en base a otros criterios de agrupamientos o superintendencias , mas allá de los de descentralización administrativa .

2.5 Texto sistematizado de la Ley 5827 Estructura Orgánica del Poder Judicial[27]

La reforma introducida por esta legislación pretende optimizar el sistema de control de gestión existente, supervisando la actuación de los magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial, promoviendo un mejor funcionamiento y creando mecanismos de monitoreos e incentivos.

La evaluación de gestión comprende: jueces -jueces de primera instancia, de segunda instancia, tribunales colegiados de instancia única, tribunal de Casación Penal y jueces

---

[27] Texto actualizado de la Ley 5.827 según Texto Ordenado por Decreto 3.702/92 y las posteriores modificaciones introducidas por las Leyes:11.411; 11.453; 11.476; 11.480; 11.520; 11.532; 11.550; 11.551; 11.584; 11.593; 11.610; 11.640; 11.718; 11.742; 11.776; 11.857; 11.884;11.911; 11.924; 11.978; 11.982; 12.060; 12.074; 12.142;12.197; 12.218; 12.219; 12.255 ;12.289 ; 12.310, 12.342, 12.367, 12.625, 12.882, 12.961, 13.078, 13.087, 13.101, 13.195, 13.219, 13.287, 13.298, 13.327, 13.411, 13.435, 13.479, 13.597, 13.601 y 13.629. Por Ley 12.367 se crean órganos del Ministerio Público en los partidos de Azul, Bahía Blanca, Dolores, Junín, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mercedes, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes, San Isidro, San Martín, San Nicolás, Trenque Lauquen, Zárate Campana. Por Ley 13.219 se crea un tribunal colegiado de única instancia para el Fuero de Familia en el departamento judicial Mar del Plata. Por Ley 13.274 se crean órganos del Ministerio Público para cubrir fiscalías y defensorías descentralizadas en los departamentos de La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Mercedes, Morón, Quilmes, San Isidro, San Martín y Zárate Campana.

de Paz y es extensiva a todos los miembros del Ministerio Público y a los demás funcionarios auxiliares que la reglamentación establezca.

El control de gestión se implementará a través del establecimiento de indicadores de gestión y sus estándares. Será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia en base a informes que elaborarán comisiones departamentales integradas de modo igualitario por representantes del colegio, asociación o unión de magistrados, colegio de abogados y Asociación Judicial Bonaerense, con desempeño "ad honorem". Por último, se prevé la implementación de los mecanismos de control de gestión como parte integrante de la memoria anual, que debe enviar formalmente la Suprema Corte de Justicia a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia.

De la síntesis de los fundamentos, surgen similares consideraciones que para la normativa en materia de estructura de seguridad.

2.6 Ley 12074 del Fuero Contencioso Administrativo. (Texto actualizado con las modificaciones introducidas por la ley 12310, 13101, 13118, 13405 y 13479)

Este instrumento Jurídico, data de la gestión de gobierno del dr Duhalde (1998), pero no ha sido modificada por eta gestión. Establece los Tribunales competentes para decidir los casos correspondientes al Fuero Contencioso Administrativo, de conformidad a lo dispuesto en los artículo 166, último párrafo y 215 de la Constitución de la Provincia, con el alcance y en las condiciones establecidas en las disposiciones siguientes y en el Código Procesal Contencioso Administrativo, creando a tal fin , en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. Al efecto, define que Las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, ejercerán su competencia territorial con carácter regional, con asiento en determinadas ciudades que incluyen los Departamentos Judiciales conforme el siguiente detalle:

1) Una con asiento en la ciudad de La Plata, con competencia territorial, en la región conformada por los departamentos judiciales de: La Plata, Quilmes, Lomas de Zamora, Mercedes y Trenque Lauquen.
2) Una con asiento en la ciudad de San Martín, con competencia territorial en la región conformada por los departamentos judiciales de: La Matanza, Morón, San Isidro y San Martín.
3) Una con asiento en la ciudad de Mar del Plata, con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de Mar del Plata, Dolores, Azul, Necochea y Bahía Blanca.

4) Una con asiento en al ciudad de San Nicolás, con competencia territorial en la región conformada por los departamentos judiciales de: San Nicolás, Zárate-Campana, Pergamino y Junín.

Entre otros aspectos, regula la puesta en funcionamiento de las Cámaras de apelación en lo contencioso administrativo, de modo gradual y progresivo a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, en función de parámetros tales como la cantidad de población, extensión territorial e índice de litigiosidad de los departamentos judiciales y establece que cada Cámara estará integrada por tres miembros, con presidencia anual y rotativa, ejercida por cada uno de los miembros que la conforman

De lo expuesto se concluye que habiendo una referencia la división territorial, la misma se establece como agrupamientos de los departamentos judiciales, del cual, como hemos visto precedentemente, no consta en el plexo normativo analizado, un sustento de análisis territorial, explicito.

2.7 Ley 7016/65: de Regionalización Sanitaria

En la actual gestión del gobierno provincial se ha abordado la reglamentación de la ley 7016/65 que delega al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Publica la realización de la Regionalización sanitaria en la provincia bonaerense, coordinando y ordenando las instituciones sanitarias en un conjunto orgánico y articulado, con el fin de lograr el abastecimiento integral planificado y suficiente de los servicios sanitarios en cada región. Dicha Ley regula sobre supuestos mínimos a considerar en la división regional:

- Factores geográficos.
- Factores demográficos.
- Factores socio-económicos.
- Medios de comunicación y transportes.
- Equipamiento sanitario.
- Características sanitarias.
- Todo otro factor de incidencia preponderante

Por otra parte establece la figura de un encargado o responsable por región, y determina la formación de un Consejo Asesor y otro Sanitario , delegando su funcionamiento , misiones y funciones a la vía reglamentaria .

En esta ley,- que data hace aproximadamente cuarenta años - se hallan presentes algunos elementos que merecen destacarse, y que no ha sido profundizados en otras normas.

- **Plantea asimismo, la ceración de un ente administrativo planificador y supervisor** acercará al terreno y a nivel de región el máximo de ejecutividad, para lograr que las prestaciones integradas de salud, sean realizadas con sentido y ámbito local y regional.
- **Faculta al poder ejecutivo, para que en materia de salud publica,** a convenios con la Nación, otras provincias y municipalidades, a los efectos de la coordinación de los servicios sanitarios conforme al régimen de la presente ley.
- **Promueve la participación** e **intervención** a través del proceso de regionalización sanitaria a los prestatarios profesionales, por intermedio de sus instituciones representativas, a las municipalidades a los organismos nacionales, a las instituciones de bien público y a los beneficiarios cuando las necesidades del sistema así lo indiquen.
- Define como autoridad de aplicación al Ministerio de Salud Pública, organismo que deberá **poner funcionamiento las regiones sanitarias en forma progresiva**, conforme queden establecidos sus límites los que no podrán modificarse antes de transcurrido un año de la fecha de su demarcación.

La presente ley fue reglamentada por Decreto 806/67 y en el año 2006, el Poder Ejecutivo Provincial entendió que se tornaba necesaria una modificación a fin de su adaptación a las circunstancias y contexto actual. A tal fin se apoya en el plexo normativo en la materia: (ley de regionalización sanitaria 7016/65).Establece que las Regiones Sanitarias funcionan conformando una Red Asistencial que vincula de manera racional, eficaz y eficiente, a la oferta de recursos con la demanda de servicios, tanto en el plano de la capacidad instalada como de los recursos humanos y la tecnología disponible, con el fin de lograr el abastecimiento integral planificado y suficiente de los servicios sanitarios en cada región, garantizando el acceso igualitario a la salud para toda la población, abarcando la implementación de programas de prevención primaria, secundaria y terciaria, de acuerdo a un criterio unitario y siguiendo las normas emanadas del Ministerio de Salud.

2.8 La Ley N° 11.072: Creación del Ente Descentralizado Hospital Integrado de la Región Sanitaria

Establece que los hospitales incorporados al proceso de descentralización tenderán al desarrollo de las actividades de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, con máxima de ejecutividad para el logro de las prestaciones integradas de salud que deberán ser realizadas conforme a las características del ámbito local y regional.En consecuencia el decreto

reglamentario contempla adaptar, en el marco jurídico vigente, la normativa de gestión y funcionamiento, las exigencias que suponen las distintas alternativas contractuales entendidas como contratos por prestación, por módulos, por cápita y/o por carteras fijas, que son de práctica en materia de provisión de servicios de atención de la salud a población cubierta por terceros. Al efecto crea el Ente Descentralizado Hospital Integrado de la Región Sanitaria Define a la Región Sanitaria como la Red Asistencial integrada por todos los establecimientos públicos provinciales ubicados en su zona de cobertura geográfica que cumplan funciones de servicios de Atención de la Salud en los tres niveles de prevención: Primaria, Secundaria y Terciaria, de acuerdo a un criterio unitario pautado por el Ministerio Salud. Y delega a la vía resolutiva de la cartera ministerial específica, la cobertura del Ente Descentralizado de la región Sanitaria, definiendo que podrá localizarse en edificios públicos municipales, provinciales o nacionales o privados, a través de la suscripción de los contratos o convenios que correspondan ‘

Lo precedentemente expuesto, evidencia que la adaptación prevista en el presente decreto, tiene mas que ver con la articulación de prestaciones y organigrama de funcionamiento, que con los criterios adoptados hace mas de cuatro décadas.

2.9 Ley 13688 de Educación Bonaerense [28]

[28] Antecedentes legales : Extracto delos fundamentos de la presente Ley

La provincia de Buenos Aires ha sido reiteradamente precursora de la organización del Sistema Educativo Nacional desde la sanción de la Constitución de 1873, la Ley de Educación Común en 1875 y el Reglamento Escolar de 1876, aprobado durante el mandato de Domingo F. Sarmiento en la Dirección General de Escuelas. La Ley de 1875 fue el antecedente directo de la Ley Nacional 1.420/1884 de Educación Común. Durante el Siglo XX se sucedieron en nuestra Provincia reformas de distinto signo político. La Ley de Reformas a la Educación Común de 1905, efectuada por el gobierno de Marcelino Ugarte (1902-1906) redujo la escolarización obligatoria a cuatro años. El gobierno de Manuel Fresco (1936-1940) reformó la educación según la Constitución Provincial de 1934, la Ley de Escalafón y Estabilidad del Magisterio y la Reforma de 1937. Entre los aspectos legales de la profunda obra educativa del gobierno de Domingo Mercante (1946-1951) se destacan la descentralización de la Inspección General de Enseñanza y la creación de las inspecciones distritales por medio de la Ley Orgánica de Ministerios (5.694/52), los principios educativos de la Constitución Provincial de 1949, el Estatuto del Docente Provincial (Ley 5651/51), la Ley 5.588 que crea los institutos superiores de Pedagogía, la puesta en marcha de la educación inicial por la Ley 5.096/46 (basada en el proyecto del Diputado Jorge A. Simini) y la reforma diseñada por el Ministro de Educación Julio César Avanza, plasmada en la Ley 5.650/51 que reemplazó a la de 1875.

La dictadura de la llamada Revolución Libertadora derogó las principales leyes sancionadas durante el período peronista. El gobierno de Oscar Alende (1958-1962) recompuso la política educativa con una convicción desarrollista y fuerte acento en la integración social. Entre 1966 y 1973 la Reforma Educativa de la dictadura autodenominada "Revolución Argentina" tuvo como cabecera piloto a la Provincia de Buenos Aires: en 1970, se intentó establecer una Escuela Intermedia de 4 años, una secundaria de 3 años y la promoción automática dentro del ciclo elemental, entre otras medidas. En el mismo año 1970 la Ley Nacional 18.586 derogó la Ley Láinez (4874/05), dando impulso en la provincia de Buenos Aires a la transferencia de escuelas nacionales, comenzada con anterioridad en otras jurisdicciones. La obra comenzada en el período del Gobernador Oscar Bidegain (1973), que recuperaba la tradición peronista, fue destruida por la legislación de facto de la dictadura durante el autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional", en el marco de la eliminación de los derechos humanos y de las libertades y derechos educativos y culturales.

Los principios educativos democráticos fueron restituidos durante la gestión del gobernador Alejandro Armendáriz (1983/87) en el cual se convocó a la comunidad educativa de la provincia de Buenos Aires a participar activamente en el Congreso Pedagógico Nacional (Ley nacional 23.114/84; Ley provincial 10.367/85) y se sancionó la Ley provincial 10.579 (Estatuto del Docente). Durante el gobierno de Antonio Cafiero (1987/91) se crearon los consejos de escuela, mediante el Decreto 4.182/88, se comenzó la convocatoria de concursos docentes en institutos de la Provincia y se erradicaron los turnos reducidos en el conurbano, en tanto, simultáneamente (1990) nuestro país ratificaba la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Durante el gobierno de Eduardo A. Duhalde se dictó la Ley de Educación provincial 11.612/95, actualmente vigente. Siguiendo los lineamientos de la Ley de Transferencia (24.089/91) y la Ley Federal de Educación (24.195/93), ambas de orden nacional, extendió la educación básica a 9 años, estableció la obligatoriedad desde el nivel preescolar llevándola a 10 años, seguida de un nivel polimodal no obligatorio de tres años, que debía combinar la formación general con orientaciones laborales, en las cuales quedaba subsumida la educación técnica. La educación de los adultos, de las personas con capacidades especiales, de educación física y artística salió del tronco central del sistema para integrar regímenes especiales.

Hoy tenemos ante nosotros el reto de abordar los problemas profundos, mediatos, inmediatos, de fácil y de difícil solución, que se han ido sumando desde muchas décadas atrás. Cuatro millones y medio de alumnos, doscientos setenta y cinco mil docentes, sesenta mil empleados de la administración y los servicios técnicos y profesionales, y una enorme población familiar y comunitaria, esperan que la Provincia acompañe a la nueva Ley de Educación Nacional con una normativa que responda positivamente a las demandas del

Esta ley halla marco, en la reforma educativa nacional, de reciente debate, en el que la Provincia de Buenos Aires ha participado activamente . El instrumento bajo análisis regula una cantidad aspectos, en tanto procura una ley que según su propia definición, debe tener vigencia por lo menos para los próximos diez anos, en clara alusión al mediano plazo .

De todos los tópicos regulados se realiza un recorte de los párrafos o capítulos ligados directamente a la cuestión territorial, dado la especificidad del presente trabajo. Así, como premisa de partida se reconoce la dimensión territorial ..."*El Sistema Educativo Provincial tendrá una estructura unificada en todo el territorio de la Provincia considerando las especificidades del mismo, que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los Niveles y Modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan. Las actividades pedagógicas realizadas en los establecimientos de todos los Niveles y Modalidades estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establece la normativa vigente*."De ahí que profundiza esta dimensión cuando señala entre sus objetivos

a) Desarrollar acciones conjuntas interministeriales, **con asociaciones y organizaciones representativas de la producción, el trabajo, la ciencia y la tecnología`,** sosteniendo la prioridad pedagógica y formativa de todas las acciones **en el marco de políticas integrales.**
b) Trabajar la interacción territorial del establecimiento educativo con su entorno inmediato, contextualizando el accionar ambiental educativo a las **realidades específicas de cada localidad y región.**
c) Promover y difundir **la asociatividad, el cooperativismo**, en concordancia con los principios y valores establecidos en la Ley 16.583/64, sus reglamentaciones y la normativa vigente, y la importancia de las acciones de **vinculación entre las** instituciones de Educación Técnico Profesional y las del ámbito del trabajo y la producción.

---

enorme conjunto humano que constituyen los sujetos de la educación provincial y con propuestas de solución a los grandes problemas, con la generosidad que requiere una perspectiva nacional.

d) Desarrollar un Observatorio de Educación, Trabajo y Producción , en coordinación con el Centro de Investigación y Prospectiva Educativa, que contribuya a la construcción, sistematización y difusión de información relevante respecto de las de las condiciones económicas, socio-productivas y laborales de la Provincia, a fin de orientar la planificación y la toma de decisiones en el ámbito educativo aportando a los procesos de inclusión educativa y para el trabajo y a la promoción en un sentido prospectivo del desarrollo socio-económico local, regional y provincial

Por otra parte ,en el titulo III Administración del sistema y gobierno escolar capítulo I disposiciones generales explicita entre sus principios generales establece la institucionalidad y autarquía que emanan de la constitución provincial sobre la Dirección General de Cultura y Educación y define la organización territorial del sistema educativo provincial : …"*sobre la base de Regiones educativas, concebidas como la instancia de conducción, planeamiento y administración de la política educativa. Cada Región Educativa comprende a uno o más de un distrito conforme a los componentes comunes que los agrupen y que son determinados por la propia Dirección General de Cultura y Educación. Por la vía reglamentaria la Dirección General de Cultura y Educación, instrumentará una instancia organizativa a nivel distrital de participación comunitaria."*

Mas adelante, en el capitulo VIII determina misiones funciones y responsabilidades del Inspector Jefe Regional son los responsables de articular y planificar las estrategias y líneas de intervención en función del desarrollo regional de la política educativa de la Provincia. Y anivel regional asumen el rol de la consolidación de un equipo de trabajo, la planificación de estrategias y coordinación de acciones que permitan potenciar el trabajo de los inspectores, teniendo en cuenta los lineamientos de la política educativa, los modelos institucionales y las propuestas de conducción, teniendo a su cargo tienen a su cargo el diseño, la planificación y el desarrollo del Planeamiento Educativo Regional sobre la articulación con el Planeamiento Educativo de la Provincia. También realizan el acompañamiento en la orientación y asesoramiento, a través de los Inspectores Jefes Distritales, en la elaboración y evaluación de proyectos institucionales, la detección de necesidades y problemas, propiciando la integración y coordinación de las necesidades educativas, a fin de instrumentar el uso eficiente de recursos humanos y materiales, didácticos, de equipamiento, infraestructura y asistencia técnica a través de un uso eficiente tendientes al logro de los objetivos generales del Planeamiento educativo regional , y en el marco de los lineamientos de la política educativa provincial , estimular el consenso en los diferentes niveles y modalidades para la región .

En su capitulo VI El Consejo Provincial de Educación y Trabajo COPRET (art 122) es el Consejo Asesor de la Dirección General de Cultura y Educación cuya finalidad es articular el desarrollo de estrategias, programas y acuerdos entre el sistema educativo provincial, en sus distintos Niveles y Modalidades, y los sectores vinculados al desarrollo de la producción y el trabajo, tanto públicos como privados. Este organismo, en función de cómo se planifique la estrategia de gestión , puede ser una pieza clave a la hora de articular un proyecto de regionalización, en cuanto a la identificación de actores, intereses y particularidades , necesidades y demandas comunes de la comunidad educativa regional.

Finalmente entre los fundamentos que hacen en términos generales al concepto de educación pública, democrática e igualitaria , se expresa en alusión a la relación entre educación y la cuestión regional en términos políticos : ..."Necesitamos restablecer la confianza para vivir juntos quienes coincidimos en la democracia, en la constitucionalidad, en los derechos humanos, en la justicia social, en la necesidad de proteger y preservar los sistemas ecológicos, en la soberanía política, en el reconocimiento en la unidad nacional y regional, en la diversidad ambiental y cultural, y en el valoración de la independencia económica, como caminos alternativos transitables en la era de la globalización. "

De las bases para el plan educativo 2003-2007, se desprenden diversos lineamientos estratégicos, entre los que se halla Administración eficiente del Sistema Educativo Provincial ,en el marco de una política de descentralización de la gestión que distribuya poder de decisión en los distritos y posibilite su desburocratización en beneficio de la escuela y de las necesidades educativas de la población, con miras a una austera y eficaz utilización de los recursos. Entre los programas que componen este lineamiento estratégico se enuncian:

- Reorganización y simplificación del organismo administrativo central de la Dirección General de Cultura y Educación.
- Implementación de la nueva regionalización del Sistema Educativo Provincial. [29]

[29] La nueva regionalización define 25 regiones educativas, incrementando en 7 regiones las 18 preexistentes . A partir del 1° de enero de 2004, se establece que - a los efectos de una administración eficaz y eficiente del Sistema Educativo Bonaerense - la Provincia se compone de veinticinco (25) Regiones Educativas (Resolución Nº 6017/03, artículo 1°), cuya composición distrital es la contenida en su Anexo (Resolución Nº 6017/03, artículo 2°, y su modificatoria n° 849/04 ;las que han sido georrefremnciadas en el mapa respectivo.

- Previsión de las necesidades de construcción y ampliación de la infraestructura escolar, con un plan de obras anual que permita el normal desarrollo de los ciclos lectivos.
- Uso intensivo de la información de los Programas de Cédula Escolar y Mapa Escolar desde todos los niveles de decisión: organismo central, Regiones, Distritos, escuelas.
- Puesta en marcha del Tablero de control de las políticas públicas en educación.
- Participación activa de los organismos locales en las decisiones distritales (Consejos Escolares, Secretarías de Inspección, escuelas, Cooperadoras): mantenimiento (Fondo Único Descentralizado de Infraestructura Escolar) y refacción de los edificios escolares, contratación de transporte escolar, contratación de alquileres de edificios escolares, gestión logística escolar, distribución de equipamiento escolar, gestión del Programa de Becas, Comedores Escolares, provisión de útiles escolares.
- Capacitación e incorporación de equipamiento informático a los Consejos Escolares para los programas de Gestión Administrativa, Administración Financiera Contable y Sistemas de Información.
- Control estricto y auditorias de licencias médicas y tareas pasivas.
- Normalización del trámite jubilatorio. Agilización de los trámites de jubilación para enfermedades de largo tratamiento y tareas pasivas permanentes.
- Trabajo conjunto entre la Dirección General, la Legislatura y los gremios para acordar las reformas necesarias al Estatuto del Docente.
- Generación de mecanismos para ampliar la participación de la Comunidad Educativa. Nueva Ley de Cooperadoras Escolares.

Específicamente y en cuanto a las resoluciones emanadas de la D.G.C.y.E , que definen la división regional educativa de la provincia de Buenos Aires ,manifiestan entre sus fundamentos expresiones tales como: que dan cuenta de los supuestos sobre los que basa la regionalización:

- “El sistema educativo provincial se organiza sobre la base de la descentralización regional”, … “cada región educativa comprende a más de un distrito, conforme a los componentes comunes que los agrupen”
- “la regionalización educativa se concibe como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la política educativa, actuando como objetivo estratégico para llevar a cabo el desarrollo del sistema educativo provincial”
- La Dirección General de Cultura y Educación continúa promoviendo y consolidando políticas públicas tendientes a la adecuación de acciones en cada realidad territorial.

- Prosecución del rediseño de la organización de base territorial existente en el ámbito regional, posibilitando la obtención de respuestas y soluciones de una manera más ágil y acertada a las demandas y necesidades educativas regionales y distritales.

De las consideraciones precedentes se desprende que hay una fuerte política de descentralización sustentada en una base territorial organizadas en regiones, que constituyen el nexo y articulación de los nivel centrales (provinciales), y la escala distrital. No obstante, a la luz de los instrumentos analizados que abordan el par dialectico regionalización descentralización, como categorías complementarios y sinérgicas, no se explicitan los criterios de delimitación y conformación de las regiones definidas. Puede concluirse que en materia de regionalización hay una fuerte instancia discursiva de carácter integracionista que no se traduce en la faz fáctica.

2.10 Delegaciones Regionales en materia de Trabajo:

La organización territorial, se organiza en Delegaciones Regionales que agrupan diversos municipios [30]y asumen las siguientes misiones y funciones:

- Participar en las funciones y supervisar el cumplimiento de policía de trabajo en cada delegación del ámbito bonaerense.
- Gestionar administrativamente los accidentes laborales e intervenir en los conflictos individuales, pluri -individuales y colectivos de trabajo en jurisdicción de las delegaciones.
- Planificar la configuración de la capacidad espacial necesaria en función de la relación compuesta entre recursos humanos, recursos físicos, circuitos operativos.
- Evaluar y efectuar informes respecto al cumplimiento de las metas, la efectividad en el logro del objetivo y la eficiencia del costo por programa en la repartición y delegaciones.

[30] La división en Delegaciones Regionales de Trabajo puede verse en el mapa respectivo

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

FASE 1

C.- Conclusiones parciales respecto de los Antecedentes y los instrumentos de regulación y gestión evaluados

Reflexiones Finales

El análisis realizado anteriormente acerca de la regionalización en la Provincia de Buenos Aires y la diversidad de criterios desarrollados al respecto pone claramente de manifiesto la existencia de un fuerte interés tanto desde el punto de vista académico como político en la problemática de la regionalización.

Asimismo, si bien es dable reconocer un creciente interés de los gobiernos por implementar procesos de regionalización en la Provincia, puede sostenerse que nunca ha prevalecido un criterio integral que incluya la multiplicidad de variables que intervienen en la lógica de funcionamiento regional, existiendo diversos criterios sectoriales a la hora de constituir regiones en la provincia, cada cual con su propia lógica.

En este sentido, las distintas regionalizaciones existentes para la Provincia de Buenos Aires descriptas con anterioridad ponen de manifiesto el carácter convencional y unidimensional de cada modelo de regionalización debido a la dificultad de conjugar múltiples criterios en la construcción de las regiones. Sin embargo, la complejidad sistémica y estructural del territorio bonaerense, resultante de la heterogeneidad y diversidad geográfica, social, económica y cultural que presentan sus municipios, torna obsoletas las visiones unidimensionales. En un mismo espacio pueden establecerse tantas regiones como redes de relaciones se establezcan, pudiendo existir así múltiples configuraciones regionales en un mismo espacio.

Por otra parte, es importante destacar que en los distintos antecedentes que se han relevado a los fines del presente trabajo, existe coincidencia respecto de la necesidad de avanzar en la creación de auténticas regiones en el ámbito provincial, sin embargo se presentan divergencias en la instrumentación operativa sobre la cual dichas regiones han de constituirse formalmente.

Tendiente a superar los inconvenientes descriptos, los distintos autores consultados para el presente trabajo acuerdan en que la institucionalización de criterios regionales dinámicos, participativos y articulados, que permitan resolver los problemas de las distintas comunidades bonaerenses, se transforma en una nueva manera de gestionar la Provincia, y en una instancia intermedia de articulación entre el gobierno provincial y los municipios. Plantean además para tal fin, la necesidad de una clara comprensión del rol de la regionalización en el proceso descentralizador; la elaboración de un proyecto político tendiente al desarrollo de la región; la construcción de una identidad regional sólida y la formación de un conjunto de actores sociales que contribuyan a hacer efectiva la participación e impulsen el desarrollo regional.

Por otra parte, cabe señalar que en los distintos antecedentes analizados, se observa la ausencia de un criterio de regionalización que entienda a la región como una red funcional y flexible de relaciones de cooperación, complementación y coordinación, y como instrumento para articular la toma de decisiones entre los actores locales y la Provincia. Los distintos modelos de regionalización existentes son el resultado de procesos “de arriba hacia abajo” y no de un proceso voluntario de los propios municipios “de abajo hacia arriba”, con excepción de los denominados consorcios productivos que representan un avance en este sentido. Al respecto, es preciso distinguir entre el modelo de regionalización diseñado por el Grupo del Banco de la Provincia de Bs. As. -y las diversas "regionalizaciones" de otras tantas áreas de la administración pública bonaerense- y la estructura supra-municipal consorcial, conformada a partir de la asociación de los municipios, como una construcción que surge desde las propias necesidades locales.

A la luz de la apretada síntesis respecto del análisis y evaluación de los instrumentos regulatorios y de gestión analizada en este informe, se desprenden las siguientes consideraciones:

La actual gestión de gobierno provincial tiene un marcado sesgo en el eje político de la descentralización. Al respecto se entiende que si bien este proceso puede ser plataforma de generación de instrumentos que promuevan el fortalecimiento de los gobiernos locales, y en consecuencia la promoción del desarrollo endógeno, se entiende que por si sola no resulta suficiente para un avance integral en el proceso de toma de descomes políticas, máxime con la complejidad inherente al las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales.

Instalado como par de base dialéctica el binomio Municipio - Región es menester reconocer que las políticas de descentralización y regionalización son necesariamente procesos simultáneos y articulados en interacción permanente. Si bien las políticas de regionalización son un factor determinante del modelo descentralizador del Estado, tal modelo se sustenta en la construcción colectiva y sinérgica de un proyecto político regional que en términos de capacidad de gestión se traduzca en indicadores de logro de un posicionamiento eficiente, competitivo, flexible, dinamizador de los sistemas productivos, y potenciador de las identidades culturales. En ese sentido se observa, una disparidad de estrategias y programas desde la iniciativa provincial que articulen la gestión conjunta de ambos procesos (descentralización - regionalización).

Por otra parte, y como se ha visto, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal resulta una debilidad estructural al momento de la construcción política económica y social de la región, y va en desmedro de la capacidad de gestión a escala regional, en tanto se superponen, se omiten, se delegan competencias, desaprovechando la sinergia inherente a un sistema asociado y de relaciones intergubernamentales. Ocurre que la fragmentación comunal torna compleja la identificación y resolución de los problemas regionales mediante instituciones de

escala apropiada. Entendemos esta instancia como una materia pendiente para el Estado Provincial

En esta ultima gestión, el Gobierno Provincial, ha priorizado el proceso de descentralización y modernización del Estado, en marco del fortalecimiento de los Estados Locales. No obstante en la práctica se observa en la gestión de gobierno provincial, una marcada descentralización administrativa y de recursos devenidos de la coparticipación, alcanzando sólo de modo parcial algunas dimensiones de la descentralización (administrativa y económica) pero no en la dimensión política. Consecuentemente se evidencia aun una significativa fragmentación comunal con fuerte debilidad político-institucional en sus administraciones lo cual resulta en una debilidad estructural, a la hora de dar respuesta y solución a una política de articulación regional.

Complementariamente se registra la ausencia de una política provincial sostenida en materia de regionalización, que conciba la región en términos políticos como producto del sistema federal concertado, en términos territoriales como factor de desarrollo endógeno y en términos socio-culturales, como integración de la diversidad de identidades. En ese sentido, la delimitación regional de la provincia en diversas materias específicas, no ha sido abordada de modo coordinado, más bien parecieran responder a criterios de agrupamientos que siendo de base territorial no ponderan el territorio como sujeto de desarrollo. En términos generales, las divisiones regionales (propuestas por la gestión o heredadas) parten de un esquema jurisdiccional administrativo anacrónico en el escenario y sociedad contemporánea de interacción permanente entre lo local y lo global, generando asimetrías e inequidades en la viabilidad y sustentabilidad de las regiones. En base a los análisis efectuados puede concluirse que en la Provincia de Buenos Aires han primado las concepciones que entienden a la regionalización con características de partición espacial, en donde el establecimiento preciso de los límites cobra una importancia central y lleva a aproximar la regionalización a un ejercicio clasificatorio. Esta concepción ha determinado que los trabajos de regionalización habidos en la Provincia fundamentalmente desde los años ’60 - ‘70 no hayan logrado superar su etapa inicial, es decir, no hayan podido avanzar más allá de la instancia propositiva, sumado además a los fuertes localismos existentes y a la ausencia de una conciencia de pertenencia regional que impidieron encarar la formulación de objetivos comunes de crecimiento y desarrollo. La debilidad anteriormente señalada se relaciona estrechamente con la utilización del criterio de la contigüidad geográfica para la delimitación regional. Este criterio debería ser superado por el de “comunidad sin proximidad”, entendiendo que la solidaridad del grupo no implica necesariamente la solidaridad espacial y un marco geográfico no invoca necesariamente una cohesión social, económica o psicológica.

Como denominador común, salvo contadas excepciones, las regiones se organizan en torno ciudades o centros urbanos de primer y segundo rango que funcionan como cabeceras de

distrito y de agrupaciones intermunicipales Esos agrupamientos intermunicipales o de partidos[31] no necesariamente encuadran en la categoría de región en función de la noción de región aquí expuesta. En este sentido, la interdependencia, y no la mera contigüidad geográfica, es lo que constituye a los municipios en una región. El municipio debería comprenderse como un "sistema" inserto en otro sistema socioeconómico, sociocultural y político mayor constituido por la región. De ahí que si bien puede reconocerse un creciente interés de los gobiernos por llevar adelante procesos de regionalización en la Provincia, nunca ha prevalecido un criterio integral que incluya la complejidad de variables que intervienen en la lógica de funcionamiento regional.

Por otra parte se registra la ausencia de una institucionalización regional consolidada que contribuya con su compromiso y responsabilidad compartida a los procesos de construcción de estrategias regionales y de legitimación para la elaboración y formulación de planes estratégicos regionales.

Respecto a la creación de Consorcios Regionales en la Provincia, entendemos que constituyen un avance en materia de asociacionismo intermunicipal, superador del intermunicipalismo inicial. Ello permite suponer que si bien responden a problemas e intereses comunes y potencian la construcción sinérgica de un escenario que incremente la capacidad de negociación y gestión, su conformación deviene casi con exclusividad a partir de un sesgo eminentemente productivo y en consecuencia encuadran parcialmente en la concepción integral y totalizante de región, ya expuesta, a lo que se suma el criterio de asociación por afinidad política entendida no en términos de políticas públicas de promoción y desarrollo, sino reducidas al signo político partidario de los Jefes Comunales, y la escasa participación y gestión articuladora del Gobierno Provincial.

A diferencia de la noción de consorcios productivos sostenida desde la administración provincial, la vasta producción académica sobre el tema coincide en señalar que la conformación de estos consorcios debería establecer como principios básicos para su desarrollo los de especialización y complementariedad, basado en el reconocimiento recíproco de las comunidades que las integran y la subsidiaridad de cada una de ellas. Proponen así, continuando y superando las iniciativas de asociación actualmente existentes, avanzar en la integración horizontal de

[31] Nótese que en la Provincia de Buenos Aires no hay figuras ni supramunicipales intermedias entre el Estado municipal y el provincial, ni inframunicipales con decisión política, o capacidad de dictar sus propias normas, prevaleciendo la categoría de municipio – partido.

nuestra región en función de aprovechar y optimizar las ventajas comparativas asociadas a los recursos naturales y humanos, dotando a los municipios de una mayor capacidad política y económica frente a organismos y entes provinciales, nacionales e internacionales, como consecuencia de los beneficios derivados de la escala y la organización que implica el esfuerzo asociativista. Consideramos que estas asociaciones intermunicipales deberían ir más allá de la meramente "productivo", proponiéndose un conjunto más amplio de metas, que asignen atención equiparable a la elaboración de una agenda económica, una agenda política y una agenda cultural para la región. Su conformación debería abordarse así desde una visión integral y sistémica del desarrollo según la cual el despliegue de las potencialidades económicas de la región se realice en forma indisociable con su desarrollo político y cultural.

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Fase 2

RELEVAMIENTO, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Introducción

En esta fase y a modo de contribución de evaluación de experiencias que pueden aportar a la definición de lineamientos y recomendaciones para la regionalización de la Provincia de Buenos Aires, se pretende realizar una síntesis evaluativa de los procesos, que en alguna medida tuvieron dimensión regional e intermunicipal a partir del análisis comparado de las mismas.

Las dimensiones de análisis adoptadas procuran dotar de un marco general mínimo para la comprensión y ponderación de resultados de los distintos procesos, y organizadas en tres apartados generales, se definen a continuación:[32]

APARTADO I: CARACTERIZACIÓN GENERAL

1. Orígenes y Marco político.
2. Delimitación física – administrativa.
3. Dimensión ambiental y Medio Físico Natural
4. Dimensión socio demográfico:
5. Dimensión Socioeconómica :
   - Indicadores de Calidad de vida (empleo, población riesgo social acceso a la salud, educación la vivienda)
   - Sectores productivos, primero y secundario, el terciario y la cultura
   - Indicadores de Producto Bruto Geográfico por Partido
1. Dimensión territorial :Servicios de infraestructura y competitividad

APARTADO II: BREVE SÍNTESIS DE LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS DEL PLAN

3. Lineamientos estratégicos formulados
4. Medidas y acciones propuestas y/o concretadas.

APARTADO III: SÍNTESIS CONCLUSIVA

1. Conclusiones de cada Experiencia.
2. Conclusiones Comparativas.

---

[32] Cabe señalar que las variables adoptadas son indicativas del contenido del análisis de cada experiencia seleccionada. No obstante pueden presentar variaciones en virtud de las especificidades de cada caso y las particularidades de los procesos que se dieron en el marco de cada experiencia

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Fase 2

A. Experiencia: Región Gran La Plata

A.1. Momento1: Región Capital

A.2. Momento 2: Consorcio Regional Gran La Plata

EXPERIENCIA REGION GRAN LA PLATA

En este apartado y a modo de contribución de evaluación de experiencias que pueden aportar a la definición de lineamientos y recomendaciones para la regionalización de la Provincia de Buenos Aires, se pretende realizar una síntesis de los procesos, que en alguna medida tuvieron dimensión regional e intermunicipal en los que se vio implicada la Capital Provincial.

En un primer momento se abordara el proceso que dio en llamarse Región Capital, y que consistió en la realización de un diagnostico de la microrregión, definida para el caso por los Municipios de La Plata Berisso y Ensenada, con el propósito de obtener una ajustada información de base, organizada en debilidades y fortalezas, que dieran sustento a un plan estratégico regional.

En un segundo momento se abordara la constitución de un consorcio que fuera impulsado por el Municipio de La Plata y que procuro el asociacionismo para la identificación gestión y solución de problemas comunes, con los municipios de Berisso, ensenada, Magdalena y Brandsen.

MOMENTO 1: REGIÓN CAPITAL

1. Orígenes y Marco Político

El origen de esta experiencia se remonta a una década atrás. El anuncio de su lanzamiento tuvo lugar en el discurso del entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Dr. Eduardo Duhalde, al inaugurar el 124º período de Sesiones Ordinarias de la Honorable Legislatura. 1º de marzo de 1996.

"... en esta oportunidad quiero convocar a todos ustedes para que juntos iniciemos con vigor esta etapa de dura tarea que nos llevará hasta el umbral mismo del tercer milenio... Ahora podemos avanzar en cambios estructurales, que transformarán la realidad bonaerense y que trascenderán inclusive los alcances de este gobierno."

En tal circunstancia expuso los objetivos de lo que llamo el plan quinquenal, en el que tuvo lugar la presente experiencia[33]: Plan de recuperación de la Región Capital

"que convierte a La Plata, su puerto y su Zona Franca en un polo productivo, comercial, cultural y de esparcimiento con proyección nacional e internacional."…al que adjudico una enorme gravitación para el futuro cultural y productivo de nuestra Provincia: convertir a La Plata en una capital de verdadera proyección internacional, que sea el orgullo de todos los bonaerenses….que tenemos –y en particular los ciudadanos platenses- la obligación y a la vez la oportunidad de dejar una huella indeleble, a través de grandes obras y realizaciones, que sea nuestro legado a las generaciones del siglo XXI."

El concepto de capitalidad excede ampliamente el marco de lo meramente administrativo. En el orden cultural, significa un factor fundamental de la consolidación de la identidad bonaerense... Y en el orden productivo, implica la creación de un polo integral de desarrollo, de cara a la Nación y al mundo."

La Primera Convocatoria a la Participación en el Proceso del Plan Región Capital tuvo lugar el 11 de mayo de 1996.[34]

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires -junto a los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada y la Universidad Nacional de La Plata- convocó a una reunión de trabajo en la que participaron personalidades representativas de los diferentes quehaceres de la vida pública de la región y que tuvo por objeto generar un ámbito de reflexión que posibilitara:

- El enriquecimiento del proceso de toma de decisiones de los órganos de gobierno y la concientización de los mismos sobre la necesidad de un diagnóstico cierto de la Región Capital.

---

[33] y que comprendía diversos planes en materia hidráulica, de puertos, vialidades, y transporte y conectividad multimodal, reconversión productiva y generación de empleo, **de inversión social y protección de la familia**, que atañen a las políticas en materia de Salud, Acción Social, Educación y Prevención de Adicciones.

[34] Oportunidad en la participaron 162 personalidades de La Plata, Berisso y Ensenada que, en una prolongada jornada de intercambio de opiniones, hicieron referencia a los principales temas problemas de la Región Capital.

- La generación de un proceso de legitimación y consenso para las acciones tendientes al desarrollo regional tendientes a la Jerarquización de la Ciudad de La Plata y su Región Capital.
- Un punto de partida para un posicionamiento conjunto sobre las transformaciones a operar en un territorio con historia común de tres municipios.

La institucionalización del proceso tuvo como actores el gobierno provincial, a través de La Subsecretaria de Asuntos Municipales, con el PNUD para el fortalecimiento de la gestión de dicho organismo, que financio la participación de especialistas e integrantes del equipo de profesionales y técnicos que desarrollara el diagnostico regional. Conto a su vez con referentes de los equipos técnicos municipales de las Direcciones de Planeamiento locales delos tres municipios involucrados.

Esta instancia pone de manifiesto el acuerdo de voluntades políticas, municipales y provinciales en pos del objetivo de identificar acciones prioritarias, problemas comunes y críticos, definir escenario de desarrollo regional consensuado, en el marco de la planificación estratégica participativa e intergubernamental, No obstante se verifica la usencia de una institucionalización de escala regional propiamente dicha.

Cierto es que en ese momento en Latinoamérica y en particular en el MERCOSUR se verifica una resignificación de la noción de región para definir y ejecutar estrategias de desarrollo territorial. Paralelamente se observa el diseño e implementación de políticas de transferencia de competencias y responsabilidades a los gobiernos locales de municipios que conforman las regiones, (aunque las mas de las veces no se trasfieren de igual modo los recursos). Es así como los estados locales advierten la necesidad de coordinación de políticas y acciones. Sin embargo, en pocas oportunidades la escala de la planificación se tradujo en la institucionalización del hecho regional como categoría política y vínculo de cohesión económica, social y cultural. En ese sentido este es un aspecto político institucional relevante de la experiencia.

Por otra parte la experiencia halla marco en lo que fuera el Plan Trienal Bonaerense de 1997-1999. Dicho plan define siete Regiones: Norte, Conurbano, Noroeste, Centro, Sudoeste, Costa Atlántica y Cuenca del Salado y una Subregión Capital. Si bien en el Plan Trienal incluyo convencionalmente la Subregión Capital en la Región Cuenca del Salado, se señala que por sus características constituye una región en sí misma y que por su condición de Capital provincial se distingue por la existencia de políticas propias y desde esta perspectiva, en términos políticos e institucionales, se instalo la experiencia Jerarquización de la Región Capital sobre los siguientes supuestos:

a) La concepción de la región de estudio como un espacio económicamente integrado, con un alto grado de interacción; con una identidad social política; como ámbito de

concurrencia de un conjunto de administraciones, agencias y autoridades con determinada capacidad de gestión; como un hecho político y de construcción colectiva que adquiere significado cuando con la legitimación de sus ciudadanos y el consenso de la ciudadanía y las fuerzas políticas que en ellas conviven.

b) El convencimiento que la planificación estratégica territorial, para el caso intermunicipal municipal o regional es un proceso complejo y dinámico para anticipar y prever los problemas del futuro y las oportunidades de progreso de una comunidad a partir del conocimiento preciso de la situación actual, de su contexto, de sus proyecciones y tendencias limitaciones y potencialidades de desarrollo.

2. Delimitación Física - Administrativa

2.1 El Gran La Plata:

La región capital definida por la presente experiencia incluye los municipios de La Plata Berisso y Ensenada que constituyen una aglomeración urbana.
De las 13 aglomeraciones de tamaño intermedio existentes en la Provincia de Buenos Aires, se ubican en el tercer cordón del área metropolitana de Buenos Aires: La Plata, Zárate, Campana y Luján. A excepción de esta ultima, las otras tres ciudades pertenecen al cordón fluvial-industrial que concentra la mayor actividad industrial del país y corre a lo largo de los ríos Paraná y de La Plata, entre las ciudades de la Región Capital al sur y San Nicolás al norte, hasta alcanzar el Gran Rosario.

Las tierras que hoy constituyen el partido de Berisso eran parte del "Pago de la Magdalena", el cual se extendía desde el Riachuelo (al norte) hasta el río Salado (en direcciones oeste y sur). De esta vasta porción de territorio se fueron originando diversos partidos en sucesivas subdivisiones, quedando Berisso incluido en el de Ensenada hasta que, en 1882, la ley que crea la capital de la provincia dispone que este último ejido se llame en adelante "de la Plata", Así, Berisso forma entonces parte del mismo hasta que el decreto-ley del 3 de abril de 1957 subdivide a éste en tres municipios: La Plata, Ensenada y Berisso.

2.2 La Plata: La creación de este partido está íntimamente ligada a la consolidación institucional de la República. En efecto, la promulgación de la ley nacional de origen contractual N° 1029, del 21 de septiembre de 1880, declara a la ciudad de Buenos Aires capital federal del territorio argentino, y consecuentemente con ello se toma necesario una nueva cabecera para la Provincia. En tales circunstancias emerge nítidamente la personalidad del doctor Dardo Rocha - por entonces senador por Buenos Aires- como principal gestor de la fundación del partido que nos ocupa. Esta celeridad permitió a las autoridades, el 19 de noviembre de 1882, colocar la piedra fundamental de fundación en el centro geométrico de la futura ciudad. Es entonces cuando Ensenada resigna su condición de localidad cabecera y se integra al partido de La Plata. De inmediato se la dotó de agua corriente y se empedraron sus calles. En 1884 se erigió en la primera ciudad sudamericana que contó con servicio público y privado de iluminación eléctrica.
Ese mismo año se creó una Comisión Municipal encargada del cuidado y conservación de la vía pública. Hacia enero de 1891 constituyose la primera municipalidad platense, la que funcionó hasta la revolución de 1893, quedando tras ella acéfala hasta el año 1912 en que comenzaron a sucederse en forma regular los intendentes municipales. Al crearse los partidos de Ensenada y Berisso, por decreto del 3 de abril de 1957, se separaron de La Plata las tierras que habrían de constituir, en adelante, los respectivos ejidos de aquéllos.

Esta microrregión incluye, como se ha expuesto la capital provincial, concentrando así los poderes públicos del primer Estado argentino, en la ciudad de La Plata, que constituye un centro de relevancia político-institucional, con proyección nacional e internacional.
La Plata, por ejemplo fue junto a Brasilia, Montevideo y Asunción, entre otras ciudades, fundadora de la red de Merco ciudades y actualmente participa del recientemente conformado Foro de Intendentes del Mercosur

2.3 Berisso: Ubicado al noreste de la provincia de Buenos Aires limitado por los partidos de Magdalena, La Plata, Ensenada y por el río de la Plata. En una posición geográfica de privilegio, se caracteriza por poseer una conformación productiva terciario-industrial en concordancia con sus similares del Área Metropolitana.
La ciudad de Berisso -cabecera del distrito- dista 65 km de la Capital Federal y 6 km de la ciudad de La Plata -capital de la provincia-. Conjuntamente con esta última y la de Ensenada conforman un triángulo urbanístico, industrial y comercial de gran envergadura que le confiere categoría de centro nacional.

2.4 Ensenada: Emplazada sobre el Río de la Plata tiene como límites los Partidos de La Plata, Berazategui y la zona Nacional que la separa del Partido de Berisso. Los más remotos orígenes

de su formación se remontan a la segunda fundación de Bs.As. en 1580; Garay nombra el Valle de Santiago (actual río Santiago) e Isla del Gato (actuales márgenes del Arroyo del Gato). Más adelante la zona se conoce como Ensenada de Barragán, nombre que se origina en uno de los primeros pobladores Antonio Gutiérrez Barragán.

La creación del partido de la Ensenada se resuelve el 28 de diciembre de 1821, cuando se nombra el juez de paz que se encargaría del territorio que había pertenecido al Lago de la Magdalena, fijándose los limites definitivos el 24 de febrero de 1865, los que caducaron al crearse el Partido de La Plata en 1882 que lo absorbe totalmente. Por ley 8786 del 13 de mayo de 1977 se fijaron los límites definitivos entre los partidos de Berisso, Ensenada y La Plata.

A partir de 1700 se vislumbra la posibilidad de construir un puerto en las costas de Ensenada, y ante el peligro de invasiones extranjeras se fortifican sus costas. La primera guarnición militar se establece en 1740 ante el peligro de un ataque portugués; en 1780 el ingeniero Carlos Cabrer dirige las obras de restauración y reacondicionamiento de las fortificaciones destruidas por orden del Virrey Vértiz y Salcedo. Alrededor del emplazamiento de la batería se originó una villa y desde 1800 se empieza a hablar en el Cabildo de la apertura del Puerto de la Ensenada y el 6 de febrero de 1802 se trata el expediente relativo a la habilitación del puerto. El pueblo de Ensenada fue declarado ciudad por Decreto-Ley 12366 del 17 de julio de 1957.

DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CAPITAL	POBLACIÓN TOTAL					
	1980		1991		2001	
	Total	%	Total	%	Total	%

3. Población : La dimensión socio demográfica

En este ítem nos centraremos básicamente en la evolución demográfica, oferta educativa, cultural y en salud, mas adelante abordaremos específicamente las variables socioeconómicas, NBI, población en riesgo social, empleo. El Gran La Plata, es la quinta aglomeración urbana nacional. Las tres ciudades que integran la Región Capital, en una primera mirada constituyen ciudades

CUADRO: POBLACION TOTAL Y RELATIVA PERODOS INTECENSALES 1980-1991-2001

BERISSO	66.353	74.374	79.557
ENSENADA	40.362	47.213	51.070
LA PLATA	460.744	527.760	560.666
TOTAL REGION CAPITAL	567.459	649.347	691.293
TOTAL ÁREA METROPOLITANA	**7.842.711**	**9.223.136**	**10.328.000**
TOTAL PROVINCIA	**10.734.839**	**12.482.016**	**13.708.902**

Fuente: Censos Nacionales de Población. Dirección Provincial de Estadística Elaboración Propia

Intermedias, según la clasificación que establece un rango de población entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes .En conjunto, alcanzaron, un incremento poblacional de alrededor del 40%, entre 1980 y 1991 y entre 1991 y 2001 aproximadamente un 30%

El proceso de instalación de grandes complejos industriales en la región, (frigoríficos en Berisso, destilerías de petróleo en Ensenada) a principios de este siglo, más un proceso de terciarización por actividades del gobierno provincial, dotación de equipamientos y servicios especializados, junto a la creación de la Universidad Nacional de La Plata. Sumado a ello, la proximidad a la capital nacional y la accesibilidad regional dotaron de dinamismo al área favoreciendo y generando un escenario de fertilidad territorial que contribuyo en gran medida al crecimiento poblacional acelerado que, más allá del crecimiento vegetativo población, tuvo el aporte inmigratorio primero y migratorio después, el que aun continúa.

La región de análisis tiene una población de 691.293 habitantes, según censo 2001 distribuidos en 240 km2 de espacios urbanos y suburbanos, 14.000 manzanas y 240.000 lotes urbanos. Entre 80 y 85% de los habitantes, de la superficie urbana, de las manzanas y de los lotes corresponden al Partido de La Plata, mientras que entre 15 y 20% se distribuyen entre Ensenada y Berisso.

En 1980 el Gran La Plata era la cuarta aglomeración urbana de la Argentina, detrás del Gran Buenos Aires, el Gran Rosario y el Gran Córdoba. En 1991 Córdoba supera a Rosario y Mendoza a La Plata. De los datos del Censo 2001, se estima que hoy o en los próximos años, Tucumán y luego Mar del Plata superarán a La Plata por su peso demográfico debido al menor crecimiento demográfico de La Plata en las dos últimas décadas.

Del análisis de los datos de los cuadros que se acompañan se desprende que La Plata, es en términos poblacionales significativamente mayor, tanto en valores absolutos como en valores relativos en el contexto de la región metropolitana. Idénticas consideraciones son

aplicables al crecimiento poblacional en los periodos inter-censales 1980, 1991, 2001. Respecto a la población por localidades de los tres municipios, como es lógico suponer, la concentración mayor se da en las cabeceras de los mismos, reiterándose la diferencia exponencial de la capital de la provincia.

En términos de densidad habitacional por municipio medida en habitantes /km2, se observa que La Plata mantiene un rango algo mayor (aproximadamente el 40 % del total de la densidad de la región de estudio), quedando el 60 % conformado entre Berisso y Ensenada. El dato en si no marca una diferencia sustantiva, si comparamos este indicador con el de rango demográfico, ello debido a la inferior superficie delos partidos de Berisso y Ensenada, que surgen, como se ha expuesto, del desmembramiento del Partido de La Plata.

En cuanto a la composición de la población de la microrregión, mas allá de disimilitud respecto de la cantidad de habitantes, se verifica una cierta homogeneidad en cuanto al tipo de pirámide poblacional en relación a los grupos etarios que mantienen porcentajes similares en los tres municipios. Ello habla de una cierta homogeneidad, en términos generales, presente en la microrregión de análisis.

El grupo etario de mayores porcentajes es coincidente con el de la población económicamente activa, y supera el 60 % del total. Es factible que ello de deba a las posibilidades de empleo y en consecuencia una cierto dinamismo o estabilidad económica, más allá de las repercusiones propias del contexto marco regional provincial y nacional. Posiblemente ello se deba a la instalación de la administración publica provincial que en alguna medida, amortigua los vaivenes económicos a los indefectiblemente se halla expuesto el sector privado; ello en épocas florecientes, no refleja un crecimiento exponencial, pero en épocas de depresión económica, genera una piso mínimo de estabilidad.

CUADRO POBLACION, SUPERFICIE Y DENSIDAD ANIOS 1991 Y 2001.PARTIDOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN VALORES ABSOLUTOS.

División Político Administrativa	*Año*					
	1991			*2001*		
	Población	*Superficie en km²*	*Densidad hab/km²*	*Población*	*Superficie en km²*	*Densidad hab/km²*
TOTAL AREA METROPOLITANA	**12.594.974**	**307.571**	**40,9**	**13.827.203**	**307.571**	**45,0**
TOTAL GLP	664.903	1.162	1.616,6	705.909	1.162	1722,9
BERISSO	74.761	135	553,8	80.092	135	593,3
ENSENADA	48.237	101	477,6	51.448	101	509,4

LA PLATA (11)	541.905	926	585,2	574.369	926	620,3

Fuente: Censos Nacionales de Población. Dirección provincial de Estadística. Elaboración propia

COMPOSICION DE LA POBLACION POR EDAD EN % RESPECTO DE LA POBLACION TOTAL

GRUPO ETARIO	*0-14*	*15-64*	*65 Y MAS*
MUNICIPIO			
ENSENADA	27,2 %	62,3 %	10,5%
LA PLATA	23,3 %	65,0 %	11,8%
BERISSO	23,4 %	63,1 %	10,5%

Fuente: Censos Nacionales de Población. Dirección Provincial de Estadística Elaboración Propia

CUADRO RANGO DEMOGRÁFICO REGIÓN GRAN LA PLATA

Fuente Censo Nacional de Población. 2001 Centro documentación e Información CDI, Subsecretaría de Asuntos Municipales .Ministerio de Gobierno Pcia. Bs.As. Elaboración Propia

RANGOS DEMOGRÁFICOS REGIÓN GRAN LA PLATA	
RANGO DEMOGRÁFICO 1 MENOR A 100.000 HABITANTES	BERISSO
RANGO DEMOGRÁFICO 2DE 100.000 A 250.000 HABITANTES	ENSENADA
RANGO DEMOGRÁFICO 3 MAS DE 250.000 HASTA500.000 HABITANTES	NO CORRESPONDE PARA MUNICIPIOS DE LA MICRORREGIÓN
RANGO DEMOGRÁFICO 4 MAS DE 500.000 HABITANTES	LA PLATA

La población total de la microrregión representa aproximadamente el 6 % de la población del área metropolitana no obstante en función de los rangos demográficos, nuevamente La Plata, incluida en el rango demográfico 4, descompensa los Municipios de Berisso y Ensenada que se encuentran en los rangos demográficos 1 y 2 respectivamente, fijados para aquella región.

CUADRO TASA DE INCREMENTO MEDIO ANUAL. AÑOS 1970, 1980, 1991 Y 2001. TASA POR MIL HABITANTES

DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	TASA DE INCREMENTO MEDIO ANUAL (POR MIL)		
	1970/80	1980/91	1991/01
TOTAL PROVINCIA	**21,5**	**14,1**	**8,9**
TOTAL GLP	**32,7**	**38,6**	**18,4**
BERISSO	11,7	11,7	6,6
ENSENADA	5,4	14,8	6,2
LA PLATA	15,6	12,1	5,6

Fuente: Censos Nacionales de Población. Dirección Provincial de Estadística Elaboración Propia

Analizando ahora las tasas por periodos, se evidencia que en tanto en la provincia decrece de modo progresivo, en tanto en el Gran la Plata se verifica un crecimiento medio mayor en el periodo 1980-1991aproximadamente del 40% que equivale a dos veces y media el crecimiento medio provincial, en tanto que en el periodo 1991-2001, la tasa media decrece tanto a nivel provincial como para la región de análisis, pero la se mantiene la superioridad de tasa de crecimiento poblacional en el mismo rango que en el periodo anterior

De lo expuesto se infiere se observa que el Gran La Plata, supera en todos los periodos a la obtenida para la provincia. Ello se debe, a que la lógica poblacional se liga a la lógica de metropolitana. Idénticas consideraciones son aplicables al ritmo de crecimiento poblacional en los mismos periodos.

CUADRO TAMAÑO Y RITMO DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. AÑOS 1970, 1980, 1991 Y 2001.

División Político Administrativa	Población				Variación relativa		
	1970	1980	1991	2001	1970/80	1980/91	1991/01
TOTAL PROVINCIA	**8.774.529**	**10.865.408**	**12.594.974**	**13.827.203**	**23,8**	**15,9**	**9,8**
TOTAL GLP	**506.287**	**649.294**	**700.578**	**705.909**	**34,8**	**43,3**	**19,8**
BERISSO	58.833	66.152	74.761	80.092	12,4	13,0	7,1
ENSENADA	39.154	41.323	48.237	51.448	5,5	16,7	6,7
LA PLATA	408.300	477.175	541.905	574.369	16,9	13,6	6,0

Fuente: Censos Nacionales de Población. Dirección Provincial de Estadística Elaboración Propia

CUADRO: PROYECCIÓN POBLACIÓN ESTIMADA (2001-2007)

AÑO / MUNICIPIO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BERISSO	82.545	83.154	83.750	84.346	84.957	85.598	86.261
ENSENADA	53.145	53.532	53.910	54.287	54.674	55.080	55.499
LA PLATA	614.150	619.799	625.322	630.848	636.513	642.463	648.612

Fuente: Censos Nacionales de Población. Dirección Provincial de Estadística. Elaboración Propia

De los datos sobre la proyección de población estimada se desprende que no hay decrecimiento previsto. También se verifica un crecimiento constante, moderado similar, en términos relativos delos tres municipios que conforman la región, pudiendo suponer que la evolución demográfica arrojara valores similares a los últimos censados, no presentando sustantivas variaciones en el corto y mediano plazo. De aquí que se evidencie un escenario estructural ya consolidado, en términos demográficos para la región, en la que La Plata, por su propia condición de capital provincial y centro metropolitano, asume un rol preponderante.

4. Medio Físico Natural. La dimensión Ambiental

La región del Gran La Plata se ubica en el noreste de la Provincia de Buenos Aires en el sector litoral de la Región Pampeana quedando comprendida en la zona litoral estuárica. A continuación se presenta una somera caracterización de la dimensión ambiental

4.1 Unidades geomorfológicas:

4.1.1 Llanura o Terraza Alta: La terraza alta se desarrolla aproximadamente desde la cota de 5 m. hasta un máximo de 35 m. Con una superficie aproximada de 689 km2, presenta un relieve suavemente ondulado. Las alturas se incrementan hacia el continente, desde los 5 m.s.n.m. hasta aproximadamente de 30 m.s.n.m. Predominan los "suelos de las lomadas loésicas", que cubren los terrenos más altos, mejor drenados, no inundables y más fértiles de la llanura. Son los mejores suelos de la zona en estudio, para la actividad agrícola, principalmente para producción hortícola y florícola.Esta unidad geomorfológica , se encuentra altamente antropizada que provocan una alteración en el medio físico natural, en contraposición con la Llanura Costera que de mucho menor nivel antropización , por las restricciones inherentes a su condición natural

manteniendo en algunos sectores, rica biodiversidad. El límite que separa la Llanura Alta de la Llanura Costera o Terraza Baja es un resalto o escalón comprendido entre las cotas de 5 a 7,5 m s.n.m.[35]

4.1.2 Llanura Costera: Se caracteriza por la presencia de numerosas áreas deprimidas que conforman "bañados", tienen su máxima expresión en los partidos de Berazategui, y en la región de estudio en Ensenada y Berisso. Entre los más destacados se encuentra el Bañado Maldonado, área de convergencia de aguas de la llanura o Terraza alta, de forma alargada con su eje mayor de unos 11 kilómetros y un ancho de 4 kilómetros y una superficie aproximada de 320Km2 Esta terraza baja se desarrolla desde la ribera misma del Río de La Plata, y llega hacia el oeste hasta el límite coincidente con la cota de 5 m. Se continúa también dentro de la llanura alta, en las depresiones que conforman las cuencas excavadas y son recorridas por ríos y arroyos afluentes y subafluentes en el Río de La Plata. También se advierten contra relieves a modo de acumulaciones de la antigua playa que no superan los 2,5 m.s.n.m. por ejemplo en Los Talas La composición del suelo es básicamente arcillosa .Son poco permeables, anegables, con un nivel freático cercano a la superficie, e inaptos para uso agropecuario intensivo. La forestación es posible, con la debida selección de las especies adecuadas para zonas saturadas en agua por anegamiento o nivel freático elevado y alto contenido de sodio. Desde el punto de vista de la construcción también plantean serios problemas. Tienen un coeficiente de expansibilidad lineal, un índice de plasticidad elevado e importante contenido de humedad natural, por lo que resultan poco resistentes.

La red hidrográfica presente en la Llanura Alta al llegar a la Llanura Costera esparce sus aguas sobre la superficie como consecuencia de la baja pendiente y las características litológicas. Por ello la red de drenaje está escasamente desarrollada, con pocos colectores principales y tributarios de carácter transitorio. Se reconoce una estructura de drenaje anárquico, situación que dio lugar a la construcción de canales artificiales, en correspondencia con los cursos de agua, para su evacuación en el Río de La Plata. Una excepción a lo manifestado lo

[35] Dicho escalón es claramente reconocible en el tramo Quilmes - La Plata y dentro de este partido a lo largo de la calle 122 y ruta provincial 11 que marcan el límite del partido de La Plata con los de Ensenada y Berisso, donde la erosión sufrida dificulta su identificación.

constituye el arroyo El Pescado y sus afluentes que, por tratarse de una cuenca con una importante superficie (211 km) puede atravesar la Llanura Costera. Esta zona funciona como el principal ámbito de descarga subterránea natural de la Llanura Alta. Existe legislación provincial que la declara zona de reserva natural

4.1.3. Llanura de mareas y llanura de fango interior: Son las unidades más internas de la Llanura Costera, limitando hacia el continente con la Llanura Alta y hacia la costa con la Llanura Aluvional y Cordones de Playa. En la mitad sur de la región se desarrolla la Llanura de Mareas [36] Se trata de un área plana y alargada, ubicada en cotas próximas a los 5 mts. s.n.m. con un ancho máximo de 5 km. La secuencia remata en arcillas plásticas y adhesivas de color castaño oscuro a negro, donde se desarrollan los suelos actuales, de elevada capacidad de expansión-contracción.

4.1.4 Estuarios interiores y Cordones de playa: En relación con los cursos de agua de la Llanura Alta y por debajo de la cota de 5 m s.n.m. se pueden identificar formas semejantes a embudos, cuyos vértices apuntan aguas arriba. Se comportan como grandes extensiones inundables.[37] Los suelos son poco profundos, de incipiente desarrollo, permeabilidad rápida, bien drenados, con un nivel freático a una profundidad de 1 a 2 metros. La vegetación está constituida por una comunidad edáfica de bosques xerófilos más o menos densos Estos ambientes son la principal comunidad boscosa nativa de la región declarada Reserva de Biosfera del Programa MAB-UNESCO.[38]

4.1.5 Llanura Aluvional o Albardón Costero: Conformada por sedimentos arenosos finos Esta unidad muestra un gran desarrollo en los partidos de Berisso y Ensenada, donde en 200 años la acreción llegó a unos 3000 metros. El sistema de drenaje está integrado por algunos cursos bien definidos (p.ej. río Santiago, arroyos la Horqueta y Grande) que actúan como "canales de marea". Dentro de esta unidad se halla la Reserva Natural Integral Punta Lara que abarca la zona

---

[36] denominada por Tricart (1973) "Antigua Albufera Platense".

[37] constituyen "antiguos estuarios" que funcionaron durante la última ingresión marina del Holoceno.

[38] Sin embargo, tanto la vegetación como los suelos están siendo degradados por la extracción de madera y conchilla. Se han generado así numerosas canteras que producen impacto visual negativo y aumentan la superficie de humedales.

costera del Parque Provincial Pereyra Iraola, totalizando una superficie de 6000 hectáreas. La reserva incluye la selva en galería más austral del mundo, de excepcional riqueza en biodiversidad .Los suelos más comunes de ambos ambientes Se han formados a partir de materiales depositados en el transcurso de sucesivos desbordes del Río de la Plata.

4.1.6 Playa actual: Constituye el borde exterior de la Llanura Costera. En ocasiones, está separada de esta última por un microacantilado. Está compuesta por una sucesión de suaves elevaciones longitudinales con crestas paralelas a la línea actual de costa. Estas elevaciones se hallan separadas entre sí por depresiones que, en su conjunto constituyen las denominadas "crestas" y "canaletas"(ondulaciones),con una pendiente más suave en dirección a la costa.

4.2. Clima:

Los valores medios, la precipitación anual para el período considerado fue de 1035 mm, siendo el mes más lluvioso marzo (111 mm) y el menos lluvioso junio (63 mm). La distribución estacional de lluvias es bastante regular, aunque se produce una disminución apreciable en invierno: La temperatura media anual es de 16,2 °C, con enero como el mes más cálido (22,8 °C) y julio como el más frío con 9,9 °C. Las temperaturas absolutas han sido 43 °C y -5 °C.La intensidad media anual del viento es de 12 km/h, predominando el proveniente del E y secundariamente los de NE y NO. Las mayores intensidades se dan en octubre, diciembre y enero, con valores medios de 15 a 17 km/ h, apreciándose un aumento general de la velocidad en la década 1971-80, respecto a las anteriores. La humedad relativa media anual es de 77 %, variando entre 85 % (junio) y 70 % (enero) [39]

4.3 Hidrografía:

De norte a sur se desarrollan las cuencas de los ríos Matanza-Riachuelo y de los arroyos Jiménez, Plátanos, Baldovino, Pereyra, Carnaval, Martín, Rodríguez, Don Carlos, del Gato, El

[39] Para la caracterización climática se emplearon los registros de la Estación Climatológica La Plata (Observatorio Astronómico, Facultad de Ciencias Astronómicas y Geofísicas, UNLP), dado que cuenta con el mayor registro continuado (período 1909-2001) de precipitación y temperatura y se encuentra en la parte central de la franja de estudio.

Pescado, Zapata, Espinillo, Buñirigo, Juan Blanco, Primera Estancia, Villoldo, La Matilde y San Felipe; teniendo el conjunto de las cuencas de drenaje una marcada orientación sudoeste - noreste.A continuación, nos centraremos en un abordaje preliminar de los cursos de agua que suponen una significativa contaminación, presentan conflictos ambientales con mayor criticidad o contribuyen a la puesta en riesgo del recurso hídrico de la región de análisis.

4.3.1 Río de La Plata: Es receptor de los Ríos Uruguay Paraná que desemboca en un amplio delta. Tiene unos 40 kilómetros de ancho en la zona comprendida entre el Delta del Paraná y la desembocadura del río Uruguay y 222 kilómetros entre Punta Piedras y Montevideo, con una longitud total de 287 kilómetros. Estas características le confieren una forma similar a un gran "embudo" abierto hacia el océano Atlántico. Recibe un caudal medio anual de aproximadamente 18.000 m3/seg (ríos Paraná y Paraguay) y de unos 5.000 m3/ seg-1 (río Uruguay). Complementariamente es afectado por procesos marinos como oleaje, mareas y salinidad, y por un fenómeno meteorológico local conocido como sudestada.

A su margen asienta la mayor concentración demográfica e industrial de nuestro país, recibiendo sus desechos y aguas servidas que originan un importante fenómeno de polución y eutrofización de las aguas, aunque su influencia se ve atemperada por la gran capacidad diluyente de las aguas. Los resultados obtenidos de diversos estudios, evidencian la presencia de amonio, nitritos y nitratos con cantidades que superan los valores recomendados para el agua para uso humano con tratamiento convencional. Por ejemplo ,el análisis de metales pesados, plomo, cadmio y cromo indica que su presencia supera los valores guías establecidos para la protección de la vida acuática en la franja de los primeros 500 m. Asimismo respecto a la presencia de O2 y los parámetros correlacionados DBO y DQO (Demanda bioquímica y química de oxígeno), la conclusión es que la franja de 500 m. es la más afectada, destacándose la influencia de la descarga cloacal de Berazategui, aguas inmediatamente arriba de la zona de ribera del Gran La Plata. Finalmente, en cuanto a parámetros bacteriológicos, la franja costera sigue siendo el área más afectada, debido a las descargas de efluentes cloacales. Los valores obtenidos para la ribera del Gran La Plata se encuadran en las categorías III y IV de las normas bacteriológicas, lo que supone una contaminación muy intensa.

4.3.1.1. Ríos y arroyos que desaguan al Río de La Plata : Como los cursos de agua más contaminados se encuentran el arroyo El Gato y la Cuenca del Río Santiago, quedando el arroyo Carnaval, el arroyo Martín y la cuenca del Pescado con un nivel muy bajo de contaminación tanto orgánica como inorgánica.

a) Arroyo El Gato: Desarrolla su curso en el Partido de La Plata, cubriendo un 40% del mismo con el aporte del arroyo Pérez. Atraviesa en su recorrido zonas rurales, asentamientos urbanos e industriales (alrededor de 18 pequeñas y medianas industrias) y asentamientos marginales que requieren relocalización. Es un arroyo altamente contaminado tanto por efluentes industriales y domésticos como por sustancias provenientes de la actividad agrícola.

b) Cuenca del Río Santiago: Sin duda es el curso de agua de la llanura más contaminado, siendo literalmente una cuenca con cursos de agua muertos, sin presencia de vida, salvo unos pocos hongos y bacterias anaeróbicas. La calidad de las aguas de los arroyos de la cuenca Río Santiago, está determinada por los efluentes de las industrias radicadas en los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada y en particular por el polo Petroquímico.El complejo del Río Santiago contiene una serie de situaciones de máxima contaminación esparcidas por sus distintos cursos de agua: la desembocadura del arroyo Zanjón en donde confluye el ya tratado arroyo El Gato, la canaleta de Propulsora Siderúrgica, Cuatro Bocas, el Canal Oeste, por vuelco de efluentes líquidos de la industria petroquímica de la zona, como el Canal de Acceso al Puerto. El Canal Oeste, en donde se sitúa el Polo Petroquímico es el más afectado estando permanentemente cubierto por una capa de hidrocarburos, lo que determina una ausencia total de O2. Pero para el caso de sedimentos, los valores alcanzan a ser 1000 veces superiores a la del agua del sitio. Para metales pesados, los valores hallados también superan los valores aceptables y las concentraciones de cobre, mercurio y plomo llegan a los valores máximos.

4.4 Aguas subterráneas:

En principio, es conveniente señalar que aproximadamente el 50% del agua con que se abastece la región del Gran La Plata proviene de 85 perforaciones operadas por la prestataria. El porcentaje restante se abastece del Río de La Plata y de pozos domiciliarios. En Berisso, Ensenada y Puerto de La Plata, el agua de consumo doméstico e industrial proviene del Río de La Plata, dado que el elevado tenor salino de los acuíferos en esa zona los torna inaptos para su consumo. En La Plata, la provisión de agua potable se reparte en partes iguales entre la captada del Río de La Plata y la tomada de los acuíferos Pampeano y Puelche. El acuífero Puelche presenta un marcado deterioro

en La Plata y urbanizaciones vecinas (Gonnet, City Bell, Villa Elisa y Los Hornos) debido principalmente al elevado contenido en NO3-. La contaminación proviene de diversas fuentes: pérdidas en la red cloacal, aportes de pozos ciegos y de basurales, comunicación hidráulica que vincula a los acuíferos Pampeano y Puelche.[40] Además, la sobreexplotación a la que estuvo y aún está sometido el acuífero Puelche da lugar a otros procesos nocivos respecto a su aptitud[41].

4.5. Contaminación atmosférica;

La contaminación del recurso aire en el Gran La Plata halla dos fuentes de emisiones predominantes, el tránsito vehicular y el polo petroquímico de Ensenada. Si bien los estudios realizados hasta el momento, son parciales y fragmentados,hay algunas mediciones de SO2 realizados por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), La Plata, dando como resultado concentraciones relativamente altas aunque en poco lapso temporal (horas) .Por otro lado, el CIMA realizó estudios de material particulado e hidrocarburos provenientes también del polo petroquímico. Ya en la década del "80 fueron detectados hidrocarburos aromáticos poli-cíclicos y algunos metales pesados y en la actualidad se observa un aumento significativo en número y concentración[42] .Además, existe un estudio realizado por el Instituto de Geomofología y Suelos (UNLP), respecto a la detección de metales pesados en suelos en la región[43], evidenciando respecto al plomo proveniente de emisiones vehiculares, la existencia de valores altos en relación a los parámetros contenidos naturalmente en los suelos.

---

[40] El acuífero Pampeano tiene mayor exposición a la contaminación por su ubicación superior en el perfil, y transfiere los nitratos al acuífero Puelche a través del acuitardo interpuesto entre ambos.

[41] Los proceso referidos son :

a) salinización por desplazamiento hacia el centro de la ciudad del frente salino que se emplazaba en el Escalón (ensamble entre Zona Interior y Planicie Costera); el ámbito salinizado ocupa 1.620 ha en el sector NE de La Plata sobre 2.755 ha que componen el ejido urbano.

b) el descenso de la superficie piezométrica con la formación de un cono de depresión que orienta el flujo en unas 29.000 ha hacia el ápice en Parque San Martín

[42] Notese la ubicación del polo petroquímico demasiado cerca de los centros urbanos y ubicado precisamente a favor los vientos dominantes de la zona

[43] Este resulta un indicador indirecto de la contaminación atmosférica, ya que el deposito en el suelo ocurre de modo posterior a la liberación del contaminante a la atmósfera.

4.6. Inundaciones:

El proceso natural de inundaciones está en relación directa con el relieve descripto recientemente. También es preciso considerar los ciclos de este proceso natural ligado a la dinámica hídrica de la región. Tanto el Río de La Plata como los arroyos y ríos afluentes y subafluentes que cruzan la llanura, poseen una dinámica recurrente de crecidas temporales que desbordan sus cauces normales inundando los terrenos de sus márgenes, llamados llanos inundables costeros e interiores, constituyéndose en planicies de inundación. Así, en el partido de La Plata hay zonas inundables por la presencia de las cuencas de los arroyos y en Berisso y Ensenada las hay tanto por estas cuencas, como por la presencia de los extensos llanos inundables costeros y la zona aluvial costera, que sufre las crecidas del Río de La Plata.

5. La Dimensión Socioeconómica: Actividades Productivas e Indicadores de calidad e vida

Actividades económicas:

5.1. El sector primario.

6. El Gran La Plata productor flori -horticola de primer orden:

Desde la fundación de la Ciudad de La Plata se ha ido conformando un cinturón verde que en la actualidad posiciona a La Plata como primer proveedor flori-hortícola de la Región Metropolitana y como primer municipio de la Argentina en el rubro. Las colectividades italiana, portuguesa, japonesa, española y boliviana que se han abocado a este tipo de producción, son un rasgo identitario del sector. El Cinturón Verde Platense tiene excelente accesibilidad al mercado de consumo metropolitano y suelos aptos para la actividad agrícola-intensiva. Este hecho favorece la potenciación de canales de comercialización del cinturón verde platense con mercados de consumo local y regional. Recientemente se ha creado la marca de verduras y hortalizas LP, y desde el gobierno comunal, se implementan campañas de difusión y consumo de los productos.

Actualmente solo un tercio del cinturón verde platense está dedicado a las producciones intensivas: horticultura, floricultura y en menor medida fruticultura, avicultura y granja. El resto del cinturón verde, esta dominado por ámbitos de esparcimiento y segunda residencia, hallándose sectores donde prevalece la especulación y la subutilización del suelo.

Por su parte Berisso, se ha desarrollado la marca del vino de la costa; constituye una iniciativa que nuclea una cooperativa, y cuenta con apoyo de la Universidad Nacional y el INTA, y tiene el reconocimiento del Instituto Nacional de Vitivinicultura. La producción del ano 2005 ascendió a 29.000lts de vino y 9.000 lts de vino de ciruela.

b) El Gran La Plata y el desarrollo industrial

El desarrollo industrial del Gran La Plata es periférico a la ciudad capital, destacándose el agrupamiento portuario-industrial de Ensenada y Berisso –tercero en la Metrópolis- y el corredor económico de la Autopista Ruta 2. Entre ambos cobra importancia el corredor económico de la Avenida 520, actualmente en ejecución de ensanche

En el agrupamiento portuario-industrial se intenta compatibilizar el proceso de reconversión dura y blanda –en procesos y organizacional- con medidas de mitigación del impacto ambiental que ocasionan algunas plantas y se pretende fortalecer la especialización industrial por ejemplo los bienes e insumos asociados a la función educativa y científico–tecnológica.

Es importante destacar que los datos de Producto Bruto geográfico (1996), elaborados por la Dirección Provincial de Estadística, surge que entre los Municipios más industriales de la Provincia, se_ destaca Ensenada en el que la actividad industrial representa el 66,89% del producto municipal, seguido por los Municipios de General. San Martin, y Pilar en los que la representación del sector en el producto municipal supera el 50 %.

5.2 El sector terciario y la cultura

c) El Gran La Plata como alternativa turística

La instalación de una cultura receptiva turística contribuye a la promoción de una actividad generadora de empleo y promotora nuevos mercados para los productos locales .En este sentido es importante la diversificación de la actividad turística en varios planos: Sitios de Interés Turístico, ofertas culturales, calificación de la actividad a través de oferta de hotelería y gastronomía, y la presencia de la carrera de licenciatura de turismo, desde una visión de la preservación de los recursos naturales y culturales.

Entre las alternativas turísticas y recreacionales, se necesario hacer una mención al valor del patrimonio natural y cultural, presente en la región. La oferta es vasta y diversa lo que constituye una fortaleza aun no explotada con visión estratégica:

- **En la Plata**: El Eje Monumental, sobre el que se implantan los principales edificios institucionales. Estos monumentos arquitectónicos constituyen uno de los principales atractivos de la ciudad, destacándose el conjunto de edificios públicos del período fundacional, como la Catedral , la Municipalidad, la Legislatura , la Casa de Gobierno ,

complementados con el circuito cultural ,Teatro Argentino, el Salón Dorado del Palacio Municipal ,el teatro al aire libre Martín Fierro, el Teatro Municipal Coliseo Podestá,. El Patrimonio Ferroviario.)

Equipamiento recreativo turístico vinculadas con la cultura y el deporte (Parque Ecológico, Estadio Ciudad de La Plata, el País de los Niños, el Museo de Ciencias Naturales, el Jardín Zoológico, el Paseo del Bosque, el Pasaje Dardo Rocha, Clubes deportivos en grandes predios)

- **En Berisso**: La Fiesta del Inmigrante Isla Paulino, Bañado de Maldonado de rica biodiversidad, Bosque de Los talas , La Balandra/ Punta Blanca ,calle Nueva York, Usina eléctrica
- **En Ensenada**: La Selva Marginal, El Fuerte Barragán. La Isla Monte Santiago. Parque Martín Rodríguez y sus espacios complementarios. El Palacio Piria y su área de implantación. El Patrimonio Portuario. La Balandra, frente costero

d) Servicios financieros y Actividad Comercial:

Después de la Ciudad de Buenos Aires, La Plata conforma con otras tres ciudades –Córdoba, Rosario y Mendoza- uno de los centros bancarios y financieros de segundo rango en la República Argentina.

De los datos elaborados por la Dirección Provincial de Estadística sobre el Producto Bruto Geográfico 1996, se desprende que La Plata sobresale en la actividad terciaria comercial en general y en los servicios de intermediación financiera, siendo uno de los cinco los municipios preponderantes del área metropolitana dado el porcentaje de participación municipal en el sector a nivel provincial :

CUADRO: PORCENTAJE DE PARTICIPACION MUNICIPAL EN SECTOR COMERCIO E INTERMEDIACION FINANCIERA

ACTIVIDADES COMERCIALES	
La Matanza	7,86%
Morón	5,08%
San Isidro	5,24%
Vicente López	4,78%
La Plata	4,56%

INTERMEDIACION FINANCIERA	
La Plata	9,84%
Morón	5,83%
La Matanza	5,42 %
Lomas de Zamora	4,86%
Vicente López	4,27%

Fuente: producto bruto geográfico 1996. Dirección Provincial de Estadística. Elaboración propia

5.3 Producto Bruto Geográfico: Algunos indicadores de la microrregión

CUADRO: PRODUCION DE BIENES Y SERVICIOS EN VALOR ABSOLUTO Y RELATUVO POR MUNICIPO DE LA REGION

PARTIDO	EN MILES DE PESOS POR PARTIDO		EN % DEL TOTAL POR PARTIDO	
	BIENES	TOTAL	SERVICIOS	BIENES
Berisso	63.519	192.794	75,2%	24,8%
Ensenada	628.978	169.908	21,3%	78,7%
La Plata	820.536	2.735.047	76,9	23,1%

GRAN LA PLATA

Fuente: Producto Bruto Geográfico. 1996 Dirección Provincial de Estadística. Elaboración Propia

La producción de servicios en los municipios de la región, adopta valores similares en términos relativos (porcentaje sobre el total del PBG municipal) para Berisso y La Plata En cambio, el caso de Ensenada, el perfil industrial del mismo, indica supremacía de producción de bienes. Este dato debe complementarse con la participación municipal en la composición del PBG provincial, para lograr una aproximación al peso especifico del municipio.

cUADRO :MUNICIPIOS DE MAYOR REPRESENTACIÓN EN LE PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PROVINCIAL

Partido	Participación
La Matanza	7,23%
General Pueyrredón	5,01%
General San Martín	4,93%
La Plata	4,71%
Morón	4,43%
Avellaneda	4,43%
Vicente López	3,76%
Lomas de Zamora	3,58%
Quilmes	3,47%

La Capital de La provincia es uno de los cinco municipios con mayor representación relativa en la composición total de Producto Bruto geográfico Provincial, lo que da idea de su peso especifico, a nivel provincial y apuntala su posicionamiento como núcleo o polo de la región de análisis

Fuente. Producto Bruto Geográfico 1996. Dirección Provincial de Estadística. Elaboración propia

5.4 Indicadores de Calidad de Vida:

a) Empleo: En la Argentina la desindustrialización y la reducción del empleo y remuneraciones en el sector público, que devino por la implementación de políticas neoliberales de las últimas dos décadas, produjo un sostenido crecimiento de trabajadores cuentapropistas en el sector servicios de escasos beneficios y que, por su naturaleza, contribuyen poco al incremento de la riqueza.

En la Provincia de Buenos Aires, las cifras sufren pequeñas variaciones con un nivel de desocupación - subocupación algo superior, afectado por la influencia del Conurbano, la menor proporción de puestos de trabajo del agro, del comercio y los servicios comerciales. Asimismo, en el Gran Buenos Aires donde la población es más joven, hay menos jubilados, más niños y mujeres que trabajan y, por sus características de concentración, ocupa más gente en el sector de servicios y en la industria, el nivel de desocupación es mayor. A la inversa, se producen menores niveles de desocupación en el interior de la provincia, donde el arraigo, la identidad y la permanencia aumentan la proporción de población mayor, la cultura de trabajo no incorpora a las amas de casa al trabajo remunerado y los sectores comerciales y agropecuarios, mantienen su primacía. En el segundo anillo de Capital Federal y el cordón productivo Buenos Aires - Rosario el empleo industrial conserva cierta importancia, lo que implica que los puestos de trabajo productivos son superiores al país, provincia y Gran Buenos Aires.

La última década del siglo XX está caracterizada, tanto a nivel nacional como provincial, por la consolidación y el crecimiento de las ciudades capitales y las cabeceras regionales con un fuerte incremento del sector servicios. En este contexto, las provincias más débiles o alejadas de los grandes centros de decisión y las pequeñas y medianas localidades con acentuado perfil productivo primario, soportan un despoblamiento progresivo, producto del pesimismo generado por la falta de perspectivas locales concretas. La migración hacia las regiones de mayor concentración urbana como el Gran Buenos Aires y la inmigración extranjera no calificada disputan los escasos puestos de trabajo y el territorio.

CUADRO TASAS BÁSICAS MERCADO LABORAL GRAN LA PLATA INFORMACIÓN SEMESTRAL PERIODO 2003-2007

PRIMER SEMESTRE	2003	2004	2005	2006	2007
TASA DE ACTIVIDAD	45,9	48,8	47,2	46,1	49,1
TASA DE EMPLEO	37,9	40,8	41,2	40,2	45,1
TASA DE DESOCUPACIÓN	17,4	16,4	12,8	12,8	8,0
TASA DE SUBOCUPACIÓN	11,8	13,1	13,6	9,5	10,0
SEGUNDO SEMESTRE	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
TASA DE ACTIVIDAD	48,7	48,6	48,9	49,3	-
TASA DE EMPLEO	41,6	42,8	43,4	43,8	-
TASA DE DESOCUPACIÓN	14,5	12	11,3	11,0	
TASA DE SUBOCUPACIÓN	16.1	13,9	12,6	10,0	-

Fuente: Censo Nacional 2001. Dirección provincial de Estadística. Elaboración propia

CUADRO: POBLACIÓN OCUPADA POR MÁXIMO NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO AÑO 2001. GRAN LA PLATA

DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	TOTAL			
	TOTAL	HASTA PRIMARIO INCOMPLETO	PRIMARIO COMPLETO Y SECUNDARIO INCOMPLETO	SECUNDARIO COMPLETO Y MÁS
TOTAL PROVINCIA	**4.052.761**	**9,7**	**45,8**	**44,5**
TOTAL GLP	**243.533**	**7**	**46**	**49**
BERISSO	**24.294**	7,5	47,3	45,2
ENSENADA	**15.754**	7,6	49,5	42,9
LA PLATA	**203.485**	6,8	32,7	60,4

Fuente: Censo Nacional de Población 2001. Dirección Provincial de Estadística. Elaboración Propia

DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	TOTAL			
	TOTAL	HASTA PRIMARIO INCOMPLETO	PRIMARIO COMPLETO Y SECUNDARIO INCOMPLETO	SECUNDARIO COMPLETO Y MÁS
TOTAL PROVINCIA	**4.052.761**	**9,7**	**45,8**	**44,5**
TOTAL GLP	**243.533**	**7**	**46**	**49**
BERISSO	**24.294**	7,5	47,3	45,2
ENSENADA	**15.754**	7,6	49,5	42,9
LA PLATA	**203.485**	6,8	32,7	60,4

La Región Capital forma parte de este proceso y su cercanía al Conurbano, sin formar parte de él, el mejoramiento de la accesibilidad y la fluidez de las relaciones la convierten en receptora de inmigrantes de distinto nivel socioeconómico: desde aquellos sectores más desprotegidos expulsados por saturación o falta de oportunidades del segundo anillo del Gran Buenos Aires (que se localizan en el sector urbano oeste y en menor medida sur y este de la región), hasta sectores de buen nivel económico que utilizan, como dormitorio, el brazo urbano norte de la Ciudad Capital provincial atraídos por la buena calidad ambiental y la fluidez de la Autopista La Plata - Buenos Aires.

Con todo, la información estadística de la provincia de Buenos Aires, ilustra entre el periodo 2003-2007, una recuperación del mercado laboral, a prima facie, sin examinar indicadores de variables tales como subocupación, carácter formal del empleo, remuneración percibida, calificación del empleo etc. Que por otra parte excede el marco del presente informe. En primer lugar las tasas de empleo y de actividad son similares, no obstante registrar una disminución en el periodo, hay una brecha que arroja un resultado negativo que da cuenta de la mayor demanda que oferta del mercado laboral..Por decantación se registra una disminución del desempleo en términos de desocupación y subocupación, siendo esta ultima mayor, lo que refleja la existencia y persistencia de ciertos niveles de precariedad laboral y empleo no formal. Por otra parte, como dato alentador par la región la disminución de la tasa de desempleo ha disminuid o en casi en 50% en los últimos cuatro años

La calificación del empleo, asociada directamente a la remuneración, se liga directamente al nivel de instrucción y especialización de la población. En ese sentido El Gran La Plata presenta, un elevado nivel de población con estudios secundarios completos y universitarios, incluso de posgrado respecto a los valores relativos provinciales. en el mismo sentido para La plata este porcentaje asciende al 60%, y esto se explica por la impronta de la Universidad Local.

b) Población con Necesidades Básicas Insatisfechas y en riesgo social

CUADRO: PORCENTAJE INDIGENCIA HOGARES Y PERSONAS.2003/2006. INFORMACIÓN SEMESTRAL PARA EL GRAN LA PLATA

SEMESTRE / AÑO	HOGARES	PERSONAS
1ER SEM 2003	11,4	15,7
2DO SEM 2003	10,1	14,3
1ER SEM 2004	9,6	13,6
2DO SEM 2004	6,6	9,6
1ER SEM 2005	4,7	6,9
2DO SEM 2005	4,7	6,3
1ER SEM 2006	6,4	8,9
2DO SEM 2006	4,5	5,5
1ER SEM 2007	S/D	s/d

Fuente: EPH – INDEC/ Dirección Provincial de Estadística .Elaboración Propia

Los datos sobre hogares y personas indigentes, para el periodo 2003-2007, implican una mejora promedio del 50%, siendo el periodo de mayor recuperación ambos semestres del 2005.Ello puede obedecer a los múltiples programas implementados por el Gobierno Nacional , de obra publica, vivienda, y captación de mano de obra que ello conlleva. A partir del dicho año , pareciera haber una leve recuperación, que no de todos modos no subsana las condiciones de riesgo y puede suponerse que se trata de los sectores mas sumergidos, que conforman una problemática social económica estructural en la realidad, nacional, provincial y regional.

Introduciéndonos ahora en un nivel desagregación municipal, para la región de estudio, surge la presencia de cinco veces mas hogares en la Plata que en Berisso y Ensenada, en claro correlato con la cantidad de población. En cuanto a las condiciones de habitabilidad en valores relativos porcentuales sobre el total de hogares las cifras arrojan valores superiores al 80 % para la región y para La Plata casi del 90%, en clara diferenciación con el Conurbano. Los mayores valores de déficit están en Ensenada cercanos al 20%, la media de La región equivale

aL 16 % (idéntico dato arroja el déficit en Berisso), y La plata esta por debajo de dicha media en un 4 %

CUADRO: HOGARES EN CONDICIONES DEFICITARIAS P/ MUNICIPIO S/ ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES

MUNICIPIO HOGARES	ENSENADA	BERISSO	LA PLATA
CANTIDAD TOTAL	22.712	14.660	177.019
BUENA HABITABILIDAD	81,0 %	84,0%	87,3%
DEFICITARIAS	19,0 %	16,0%	12,7%
HACINAMIENTO CRITICO	3,1%	3.2%	2,3%
RED DESAGÜESCLOACALES	30,8%	42.2%	71,4%
RED AGUA POTABLE	97,1%	98.7%	89,3%
HOGARES N.B.I	14,4%	13,4%	10,3%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) / Indec / DPE. Elaboración propia

En cuanto a la provisión de servicios de agua y cloacas, la media de abastecimiento de la región es del 95% y 48,3 % respectivamente. No obstante si bien en provisión de agua en hogares, los tres municipios se aproximan al valor medio , en dotación de cloacas , Berisso y Ensenada están muy por debajo de promedio regional. Por otra parte y en relación a las condiciones de hogares y personas por debajo de la línea de Pobreza, para el periodo mayo 2001 a mayo 2007,se verifica en términos generales un abrupto incremento de pobreza, que tiene su explicación en la crisis reciente del 2001.En particular, es interesante destacar que ,si bien el Gran La Plata comparte determinadas lógicas metropolitanas, para el caso los valores se asemejan mas a otras regiones que tienen como centro urbano cabeceras de Partidos también referentes a escala Provincial, tales como General Pueyrredón o Bahía Blanca .

La información del sector poblacional con necesidades básicas insatisfechas entre periodos intermensuales, indica un crecimiento poblacional y en paralelo una disminución de la población con NBI, aunque no en términos proporcionales. De igual modo los valores obtenidos

para la región adoptan similar comportamiento que en el área Metropolitana (tómese el primer y segundo cordón), con un valor 3% a la media del Conurbano asimismo es significativo el porcentaje de población sin cobertura social, que mas allá de en el caso particular del Gran La Plata puede hacer uso de sistema de salud publica provincial, da cuenta de una no despreciable precariedad laboral en la región.

CUADRO: CUADRO PORCENTAJE DE HOGARES Y PERSONAS POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA AGLOMERADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. MAYO 2001 - MAYO 2003. MAYO 2001 - MAYO 2003

Hogares	MAY-01	OCT-01	MAY-02	MAY-03
BAHÍA BLANCA - CERRI	15,1	20,8	30,0	32,2
GRAN LA PLATA	18,6	17,8	31,3	31,6
MAR DEL PLATA - BATÁN	21,8	23,3	37,7	34,7
PARTIDOS CONURBANO[44]	29,9	33,3	48,1	50,5
PERSONAS	**MAY -01**	**OCT-01**	**MAY-02**	**MAY-03**
BAHÍA BLANCA - CERRI	22,0	30,9	40,9	40,1
GRAN LA PLATA	25,5	25,6	41,9	41,9
MAR DEL PLATA - BATÁN	29,2	30,6	44,8	41,9
PARTIDOS DEL CONURBANO	39,4	43,2	59,2	61,3

Fuente: Censos Nacionales. Dirección Provincial de Estadística. Elaboración Propia

CUADRO: EVOLUCION POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS NBI / (periodos intercensales 1908/2001)

DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA	1980		1991		2001	
	TOTAL	CON NBI %	TOTAL	CON NBI %	TOTAL	CON NBI %
BERISSO	66.353	22,8	74.374	18,1	79.557	16,3
ENSENADA	40.362	23,9	47.213	18,9	51.070	15,4
LA PLATA	460.744	15,8	527.760	13,1	560.666	12,8
TOTAL POBLACIÓN GLP	**567.459**	**20,3**	**649.347**	**16,4**	**691.293**	**14,8**
TOTAL POBLACIÓN METROPOLITANA	**6.797.691**	**26,6**	**9.223.136**	**19,9**	**10.328.000**	**17,7**

Fuente: Censos Nacionales de Población. Dirección Provincial de Estadística. Elaboración Propia.

---

[44] La Dirección Provincial de Estadística adopta la siguiente delimitación

*Part. del Conurbano: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López

*Gran La Plata: La Plata, Berisso y Ensenada

CUADRO POBLACIÓN SIN COBERTURA EN SALUD. AÑOS 1991 Y 2001.EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE POBLACIÓN

DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	COBERTURA EN SALUD			
	1991		2001	
	POBLACIÓN TOTAL	SIN COBERTURA %	POBLACIÓN TOTAL	SIN COBERTURA %
TOTAL PROVINCIA	**12.594.974**	**36,7**	**13.827.203**	**48,8**
TOTAL GLP	664.903	85,0	705.909	42,3
BERISSO	74.761	29,4	80.092	45,5
ENSENADA	48.237	28,7	51.448	44,6
LA PLATA	541.905	26,9	574.369	37,3

6. La dimensión territorial: Infraestructura y competitividad

6.3 El Gran La Plata como plataforma logística regional e internacional

Un valor agregado de suma importancia es la fluida estructura comunicacional de tipo polimodal, que la articula tanto al sistema metropolitano como al interior provincial y, una localización estratégica sobre el frente fluvial del Río de la Plata, que le permite posicionarse favorablemente en el tráfico mercantil del Mercosur. La Región se encuentra interconectada por numerosas vías urbanas e interurbanas, entre las que se destacan: Camino General Belgrano, Camino Parque Centenario, Ruta Nacional N 2, Autopista La Plata -Buenos Aires y Ruta Provincial N 0 11 y Ruta 36 ramales del ex Ferrocarril General Roca

La concreción de proyectos y obras de infraestructura de transporte vial, ferroviario, fluvial, marítimo y aéreo están contribuyendo al desarrollo de Grandes Corredores de Transporte de Cargas y Conexiones Bioceánicas Atlántico –Pacífico , contexto al que se suma el proyecto de la Hidrovía Paraná - Paraguay que unirá Bolivia, Paraguay y la Región Centro Oeste de Brasil con los puertos del Atlántico.

El Puerto La Plata y la Zona Franca La Plata ocupan una posición privilegiada en circuitos económicos relevantes de la Argentina y del Cono Sur, ofreciendo una elevada potencialidad para absorber tráficos de carga del Mercosur.

El funcionamiento de la Zona Franca La Plata ha impulsado en los últimos cinco años el comercio y la actividad industrial exportadora. Actualmente se han radicado mas de veinte pymes nacionales comerciales y de servicios, atraídas por las franquicias, los incentivos y los servicios que incluyen la libre introducción de mercaderías sin limitaciones de cupos o listas, la exención de

impuestos internos, tasas y gravámenes en servicios básicos, una tramitación aduanera ágil y simplificada, infraestructura adecuadas a cada actividad y la desregulación en las prestaciones de servicios públicos y/o privados.

Las obras y acciones proyectadas que ubicarán en una posición de privilegio al Gran La Plata son el Puente Internacional Colonia - Punta Lara ,la Autopista Sao Paulo - Buenos Aires, la Autovía Ruta 6 entre Zárate - Campana y el Gran La Plata, la vinculación de la Autopista la Plata Buenos Aires con la Autopista Panamericana ,la refuncionalización del Aeropuerto.

Complementariamente contribuyen y potencian el circuito logístico productivo, la ampliación de las estructuras circulatorias urbanas y estableciendo ejes y corredores económicos de desarrollo, como la -Avda. 520- entre el Puerto La Plata y el Parque Industrial, el fortalecimiento del Mercado Regional de Frutas y Verduras, el desarrollo de un centro logístico de exportación de flores y productos perecederos, y la creación prevista de un centro logístico de quiebre de cargas y de un parque tecnológico, que aloje empresas de base tecnológica, asociadas a la producción y transferencia de conocimiento que supone la Universidad.(UNLP_UTN) , con el valor agregado a la producción que ello supone.

6.2 La Presencia Universitaria

La Plata es la tercera ciudad universitaria argentina por el número de estudiantes y la primera ciudad universitaria argentina por la proporción de estudiantes universitarios sobre el total de habitantes. Buenos Aires y Córdoba ocupan los dos primeros lugares en el país. En el caso de La Plata, la población universitaria es de un estudiante universitario por cada nueve habitantes; esta proporción se reduce en los casos de las principales ciudades universitarias argentinas. Ello posiciona la región como un centro de desarrollo científico tecnológico en tanto sede de una variada constelación de centros, institutos y laboratorios de ciencia y tecnología del sector público, con potencialidad para producir y transferir conocimiento científico - tecnológico que sustente el desarrollo regional. Asimismo supone la inclusión sinérgica, de vastas y diversas vinculaciones nacionales e internacionales entre instituciones e investigadores.

6.3 La existencia de un centro sanitario de primer orden

Variada oferta de establecimientos asistenciales públicos, privados y de obra social de escala regional, con prestaciones de excelencia en todos los niveles de complejidad sanitaria que permiten ofrecer cobertura sanitaria a los requerimientos de la comunidad local y del interior de la provincia. La Plata es en la Provincia de Buenos Aires ,el Municipio con mayor número de establecimientos hospitalarios de máximo nivel de complejidad y de prestaciones Policlínico,

Hospital de Niños , Rossi, Melchor Romero, y San Juan de Dios El peso sanitario - asistencial de La Plata ha contribuido al desarrollo de una trayectoria de actividades afines entre otras, medicas, paramédicas, farmacéuticas, bioquímicas.

MOMENTO 2: PLAN ESTRATÉGICO REGIONAL y CONSORCIO GRAN LA PLATA

1. Orígenes y marco Político :

En el año 2004, a un lustro del la experiencia Región Capital, por iniciativa del Gobierno del Municipio de La Plata, se impulsa la idea de consolidar una estrategia regional, concretamente un Plan Estratégico Regional, que había quedado trunco en el momento precedente . La idea empieza a tomar forma a partir de concebir una gestión de la Región que priorizara el asociacionismo intermunicipal. En esa oportunidad, el estado provincial, _a diferencia de la experiencia de la región capital _, no estuvo presente y la construcción del proyecto, abarco las voluntades políticas de los Municipios, de La Plata, Berisso, Ensenada, Magdalena, y Brandsen.

Por otra parte, la delimitación regional que adopta esta iniciativa amplia su extensión en tanto incluye en su conformación a los partidos de Magdalena y Brandsen, que , siendo municipios vecinos es decir próximos y contiguos desde lo geográfico , poseen un medio rural con localidades que funcionan como centros de servicio rurales. Asimismo son motivo de presión inmobiliaria para impulso de la segunda residencia, en general bajo las formas de urbanizaciones especiales (clubes de campo y barrios cerrados). También se ven nucleados por pertenecer a algunas jurisdicciones administrativas supramunicipales en común. Se suma a lo descripto la existencia del parque costero del Sur como atractivo turístico regional, y una estructura de vialidades que determina la conectividad regional hacia el interior de la provincia, y configura circuitos productivos y económicos, distintos de los sistemas logísticos metropolitanos, con los que coexiste, entre otros aspectos.

La metodología de trabajo empleada fue en una instancia preliminar -, aunque posterior a la formalización de los acuerdos políticos comunales necesarios para la articulación intermunicipal -, una serie de reuniones con los equipos técnicos de los municipios involucrados para definir el alcance de la experiencia.

En este contesto se acordaron una serie de presupuestos mínimos que serian punto de partida para la realización de un Plan Estratégico Regional:

1. Retomar y ampliar las debilidades y fortalezas, amenazas y oportunidades que bajo la metodología DAFO, sustento el diagnostico de base del momento 1 antes tratado, en particular la actualización de los datos y la inclusión de los municipios ahora incorporados.

2. La concepción compartida sobre que un plan estratégico regional no es igual a un plan estratégico de ciudad, aunque tengan metodologías similares. En una ciudad hay elementos de gobernabilidad claros y concretos. Del mismo modo, los agentes económicos y sociales también son de fácil identificación. En una Región no se da ninguna de las dos condiciones anteriores. La gobernabilidad se ha de buscar y construir. Por lo tanto la configuración del modelo de gestión es, de alguna manera, uno de los objetivos propios y sustantivos de un plan Regional.

3. La coherencia global del plan debe obtenerse a partir de una coincidencia sobre los aspectos básicos que fueron una suerte de consenso o premisas fundadoras del proyecto y se resumen en los siguientes presupuestos mínimos :

   a) **Principios o valores** que se acuerda que han de guiar el proceso de cambio.

   b) **Visión de futuro:** Superadora de la visión cortoplacista ¿cómo nos imaginamos la región de aquí a unos cuantos años?

   c) **Temas críticos** para alcanzar esta visión y que constituyen oportunidades a aprovechar, amenazas o tendencias que hay que cambiar.

   d) **Planteamiento de objetivos,** los temas críticos han de estar sustentados por un conjunto de objetivos que habrá que incorporar y por un conjunto de acciones que han de concretar y materializar estos objetivos.

   e) **Estrategias de implementación:** ¿cómo se pasa de la propuesta a la acción? A partir de un análisis más atento de cada propuesta, una mayor concreción y detalle y una identificación de los agentes y recursos más directamente implicados en la acción concreta.

De las reuniones llevadas a cabo entre los integrantes de los municipios de la región surgieron claramente dos ideas fuerza:

- La conformación del consorcio de municipios
- La profundización de los temas críticos (recurrentes) que conformarían la agenda a instalarse para la gestión intermunicipal de la región.

A continuación se sintetizan, un conjunto de propuestas que tienen el sentido de transformarse en una agenda de temas críticos y prioritarios a ser tenidos en cuenta en el marco de un Plan Estratégico Regional, bajo la modalidad gestión asociada Intermunicipal , para la cual se propicia la figura de Consorcio Gran La Plata

2. Lineamientos estratégicos y Medidas Propuestas:

Seguido, se expone en breve síntesis, la enunciación de los lineamientos estratégicos, con medidas y acciones propuestas para su concreción. Al respecto corresponde señalar que este momento e la experiencia analizada, no materializo ninguno de ellos en el marco de la formulación del Plan, siendo esta la única instancia transitada del proceso.

Lineamiento Estratégico 1:

La Gestión asociada, una herramienta dinamizadora regional

Medida:

Conformación de un consorcio de cooperación y gestión intermunicipal, en el marco del art. 43 º de la Ley Orgánica de Municipios, a los fines de incrementar la capacidad de respuesta en el escenario regional.

Acciones propuestas:

- La Gestión de la ejecución de obras de infraestructura ante Organismos Provinciales y Nacionales.
- La inserción en diversos programas y fuentes de financiamiento.
- La Compra o adquisición de bienes y servicios tendientes a la reducción de costos operativos.
- El fomento del desarrollo de empresas de carácter regional
- La gestión del transporte de bienes y personas a escala regional.
- La acción conjunta ante las Empresas prestatarias de servicios públicos y de infraestructura.

Lineamiento Estratégico 2:

La región integrada al contexto provincial, metropolitano y provincial

Medida: Ejecución de Grandes Obras Viales de Infraestructura Regional

Acciones propuestas: Se las concibe asociadas directamente al concepto de fertilidad territorial de la Región y la estrategia de logística.[45] .

- Continuación de la Autopista La Plata - Buenos Aires por 128 hasta R.Pnº11. previendo la conexión a Berisso por calle 64 y por Vergara a Ensenada así como las conexiones al Casco Fundacional de La Plata.
- Ensanche hasta 640 y pavimentación de la R.P.n º 11 en el Partido de Magdalena
- Terminación del tramo faltante de la RP nº 6 a través de la Avda. 90 , conjuntamente con el terraplén costero en Berisso.
- Repavimentación de la Ruta prov. nº 54
- Ensanche R P nº 210 y 215 y by pass en la localidad de Brandsen
- Ensanche de la Avda 520 en el Partido de La Plata.
- Construcción de la Estación Ferroautomotor en 1y 44 , La Plata y acceso subterráneo del tren.
- Reactivación de los ramales ferroviarios a Brandsen y a Pipinas.

Lineamiento Estratégico 3:

El Gran La Plata : Región equitativa y socialmente integrada

Medida: Acceso a la Tierra, la vivienda, la salud y la educación

Acciones propuestas:

- Construcción de planes de viviendas a través de operatorias del Instituto Provincial de la Vivienda (.I.P.V).

---

[45] considérese que no se aborda aquí la ejecución o avance de las obras , sino los postulados y acuerdos, y definiciones de obras de escala regional concebidas por todos los Municipios de la microrregión como prioritarias para el desarrollo regional

- Planes de Regularización Dominial.
- Creación de tierra social urbana con servicios.
- Generación de empleo y creación de fuentes de trabajo.
- Articulación de red hospitalaria Provincial y Municipal
- Disponer de unos servicios—agua, cloacas, energía y residuos — en base a criterios sostenibles y con los estándares propios de la dignidad social.
- Articulación de los diferentes niveles de enseñanza , y oferta educativa de formación profesional.
- Introducir el concepto de la universidad como motor de desarrollo Regional.

Lineamiento Estratégico 4-

El desarrollo regional : Una mirada territorial de las capacidades endógenas

Medida 1: Consolidación de las áreas productivas

Acciones propuestas:

- Fortalecimiento y creación de Parques Industriales
- Fortalecimiento del cinturón verde platense
- Areas rurales Magdalena , Brandsen , ejecución de caminos rurales.
- Circuitos turísticos locales integrados en un programa de turismo regional.
- (Delta Berisense ,Punta Lara ,Parque costero del Sur Magdalena, Circuito cultural La Plata)

Medida 2: Reactivación de grandes equipamientos regionales

Acciones propuestas: Se definieron como los grandes equipamientos regionales a reactivar:

- Puerto
- Aeropuerto
- Zona Franca
- Predios, instalaciones y edificios ferroviarios.

Lineamiento Estratégico 5.

El Gran La Plata, Una Región territorialmente sustentable

Medida: implementar una gestión intermunicipal asociada que priorice

Acciones propuestas:

- Uso racional del Suelo Urbano y Rural.
- Fortalecimiento de los planes de desarrollo locales.
- Manejo integrado de Cuencas Hídricas.
- Protección de Aéreas Naturales (Selva Marginal de Punta Lara, Bañado de Maldonado, el Pescado)
- Manejo, recolección y Tratamiento de residuos a escala regional.
- Crear los marcos de concertación adecuados para el consenso en las decisiones que afectan al ordenamiento territorial y regulación común en la materia

7. CONCLUSIONES RESPECTO DE LA EXPERIENCIA GRAN LA PLATA

7.1 Momento 1 : Plan estratégico regional de la Región Capital:

La experiencia Región Capital, en términos político institucionales, sentó un precedente inédito hasta ese momento para la Región. Fundamentalmente lo singular, reside en la convocatoria del estado Provincial, a los tres Municipios integrantes, y el aporte de financiamiento para la realización de un Plan regional, con visión estratégica. Ello, convierte esta experiencia en un antecedente valioso en cuanto a la institucionalidad, los acuerdos de voluntades políticas en el sistema asociado de decisiones, que supone el entramado de las relaciones intergubernamentales. La convocatoria inicial, con actores y referentes regionales, como metodología de instalar el plan y consensuar los temas comunes que evidentemente resulta un aspecto sumamente positivo, contrasta con la brevedad de la experiencia. No obstante, mas allá de no haber logrado la sostenibilidad en el tiempo de la iniciativa, su resultado concreto, no menor, fue la obtención de un diagnostico de base para la formulación de lineamientos que definan un modelo de región, sus escenarios y la implementación de un plan regional estratégico participativo.
Con todo, luego de la finalización de estudio de base región capital, no hubo hasta el año 2004, es decir cinco años mas tarde ,un nuevo abordaje de escala intermunicipal o micro regional.

7.2 Momento 2: Plan Estratégico Regional y Consorcio Gran La Plata

Lo expuesto previamente respecto de este segundo momento refleja términos estrictamente operativos y facticos, que si bien hubo varias reuniones con equipos técnicos de los municipios involucrados a los fines de profundizar el tratamiento de temas de interés y gestión común, que se constituyeran en agenda política de los respectivos Jefes Comunales , se concreto

una carta de intención común suscripta por los cinco intendentes , en la que se avalo políticamente, lo desarrollado por dichos equipos técnicos, pero en definitiva la iniciativa no prospero, y como hemos visto, resulto una instancia enunciativa. Mas allá de ello, el valor de la experiencia es no solo como antecedente de intento de gestión intermunicipal asociada, sino en que se avanzo en consensos técnico-políticos, logrando la definición de temas prioritarios, problemas comunes, modalidad de gestión y escenarios de prefiguración del modelo regional, desde la perspectiva de la praxis intermunicipalista.

7.3 Conclusiones generales de la experiencia

Finalmente y desde una perspectiva comparada puede además concluirse:

a) Ambas experiencia se organizan en torno al **propósito** de concretar el Plan Estratégico regional, pero adoptan distintas modalidades y epicentros. En tanto que la experiencia región capital se incluye en el plan trienal Provinical.1997-1999, definida como subregión de la región del Salado, la segunda Experiencia tiene como eje de gestión la conformación de un consorcio regional como figura de asociacionismo intermunicipal

b) En ese sentido **los marcos político institucionales** son diferentes:

- LA REGIÓN CAPITAL, gozo de una fuerte voluntad política provincial que manifiesta en los párrafos extractados del propio discurso del gobernador Duhalde, en alusión a la experiencia en análisis. Voluntad política que se evidencia en aspectos concretos, no solo discursivos, como lo fueron el proceso participativo, con referentes de la región, y las aéreas técnico políticas de los respectivos municipios convocados por el Gobierno provincial y el financiamiento con recursos de Ministerio de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Municipales, a través del PNUD para el fortalecimiento de la gestión de dicho organismo.
- El CONSORCIO GRAN LA PLATA, parte de la iniciativa local, sin intervención ni rol alguno asumido por el estado provincial. Puede verse en la síntesis de contenidos, obras de interés común, a ser solicitadas al gobierno bonaerense. La modalidad de construcción de los lineamientos estratégicos, tuvo que ver con las suma de voluntades políticas de los jefes comunales involucrados, con participación de los equipos técnico-políticos de los municipios, y el rol de articulador de los ejes y sus contenidos, estuvo a cargo de la UNLP,

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Geografía, Unidad de Investigación Atlas Metropolitano. El financiamiento de la etapa inicial fue realizado con recurso local.

d) **En cuanto a la modalidad operativa** , los procesos participativos fueron también disímiles:

- LA REGIÓN CAPITAL fue escenario de una gran convocatoria de actores, referentes institucionales, de la comunidad, legisladores, concejales, equipos técnicos provinciales, equipos técnicos de los municipios involucrados, expertos en diversas disciplinas.
- EL CONSORCIO GRAN LA PLATA, en cambio fructifico al impulso del municipio de La Plata y aceptación y potenciación de los municipios vecinos incluidos y la Universidad con la representación ya citada en el rol de interlocutor, articulador y facilitador ,desde una perspectiva de experiencia y conocimiento teórico -aplicado.

Ello permite concluir sobre una dispar densidad institucional involucrada en mismo momento del proceso, es decir, al inicio.

Con todo, pareciera tener una lógica, si se conciben como etapas diferenciadas de un proceso, que es necesario aclarar, tuvo algo de espasmódico, probablemente por la situación de agudeza de la crisis que los estados locales, debieron sobrellevar, producto de la reforma estructura durante la década de los noventa .que tuvo su pico de explosión tres anos antes de la iniciativa del consorcio regional. En ese sentido es importante decir que los contextos políticos, económicos, sociales y de vinculo intergubernamental lanzamiento al de las experiencias analizadas fueron diferentes.

c) En relación a **la definición de los límites territoriales**, se da una variación entre los momentos que constituyen esta experiencia. Así la región definida por el Consorcio Gran La Plata, incluyó al incluir además de los Municipios de La Plata (impulsor de la experiencia) Berisso y Ensenada, a los partidos de Magdalena y Brandsen, que de algina manera complejiza el escenario regional en tanto las características de la estructura urbana y territorial de los municipios involucrados supone la coexistencia de las lógica metropolitana y pampeana simultáneamente.

d) En ambos momentos e**l rol de La Plata** es particular, no solo por su condición de capital provincial, sino por su doble rol como centro urbano de primer rango a escala de la microrregión y como centro jerarquizado en la red de centralidades metropolitanas, Tal circunstancia condicionan **la conformación regional a la estructura polar,** asumiendo La Plata el papel de núcleo urbano jerarquizado , especializado en servicios centrales, en

tanto los restantes núcleos urbanos, se ven subordinados con mayor o menor grado de dependencia de aquel.

e) En cuanto a **la meta propuesta por sendas experiencias**, de concretar la realización de un Plan estratégico regional, los resultados coinciden en que ninguna de las dos arribo a ese fin.:

- En el caso de REGIÓN CAPITAL, se realizo un diagnostico exhaustivo sobre las dimensiones política, económico- productivas, logística, socio demográficas, socioeconómicas, población de riesgo, ciencia y tecnología, promoción social, con la correspondiente cuantificación de indicadores que permitieron construir fortalezas y debilidades, que revelaron ventajas competitivas de la región de estudio, a fin de delinear un posicionamiento regional, metropolitano, nacional e internacional. Este estudio, por sus características, institucionales, marco político y metodología, entre otros aspectos, es un valioso instrumento de base para la formulación de un plan estratégico regional.

- El segundo momento, toma como de partida el precitado diagnostico. Puede entenderse que pretendió en alguna medida, continuar un proceso que quedo trunco; de ahí la intención y propósito de formulación de un plan estratégico regional. No obstante, la idea fuerza y epicentro del plan era un primer resultado que eficientizara la capacidad de gestión en los distintos ejes, sus temas - problemas, las obras prioritarias de escala regional de interés común. Ello dio origen a la idea de formar un CONSORCIO REGIONAL GRAN LA PLATA, como motor del proceso, y producto del acuerdo político intermunicipal.

f) Finalmente en relación **al rol asumido por el Estado Provincial** en cada experiencia, (presencia e impulso en la primera , ausencia y no participación en la segunda,) , tratándose de: la región de la Capital de La Provincia , y considerando transcurridos cinco años entre ambas procesos, denota una debilidad estructural en la política provincial en materia de regionalización que debiera ser pensada para el mediano largo plazo y trascendente de una gestión especifica , a fin de constituirse en promotor de la gestión integral a escala regional.

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

FASE 2

B. EXPERIENCIA: REGIÓN DEL TUYU

EXPERIENCIA REGION DEL TUYU

INTRODUCCIÓN

Si consideramos que en las dos últimas décadas los conceptos de Región y de Proyectos Regionales son una alternativa posible para que las Entidades Territoriales se asocien y exploten sus ventajas comparativas, nos lleva en este informe a evaluar las distintas experiencias, realizadas en la Provincia de Buenos Aires a fin de contribuir al debate acerca del concepto de regionalización y a sus previsibles problemas en su conformación.

En el caso del Proyecto TUYU Mar y Campo, se parte de la construcción de una región a partir de un fuerte proceso de desarrollo local, que tiene por finalidad transferir una experiencia de Planificación Estratégica y Gestión Participativa para la construcción de dicha entidad territorial, como experiencia inédita en la Provincia de Buenos Aires de regionalización concertada, constituyéndose en el instrumento metodológico y operativo que permita la articulación entre el Estado representado por el gobierno local y la sociedad civil en un proceso de desarrollo sostenible.

La región la componen los municipios de Gral. Lavalle, Gral. Madariaga, Pinamar, La Costa y Villa Gesell, que históricamente conformaron dos territorios administrativo-institucionales: Gral. Lavalle y Gral. Madariaga. A partir del desarrollo de la actividad turística y la preponderancia económica que esta tomó a partir de la década de los ‘50, en 1978 se dividió al partido de Gral. Lavalle y se creó el Municipio Urbano de la Costa, y al de Gral. Madariaga en los municipios Urbanos de Pinamar y Villa Gesell, conformándose cinco unidades administrativas diferenciadas.

La conformación de este agrupamiento regional tiene sus orígenes en la iniciativa de los municipios que lo integran, quienes en 1995 suscriben el “Acta de Lavalle”, acordando la voluntad de realizar un trabajo conjunto de regionalización. Asimismo, y como resultado de lo establecido en el proyecto del Plan Estratégico de Villa Gesell, se marcaba la necesidad de articular una estrategia conjunta de desarrollo entre estos cinco municipios.

En diciembre de 2000, el Ministerio del Interior de la Nación, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los intendentes de los 5 municipios y la Universidad Nacional de La Plata, firmaron un convenio de asistencia técnico- metodológico acordándose el desarrollo de un Plan Estratégico Regional.

Se parte por reconocer que los municipios que la conforman, reflejan las más variadas realidades físicas, sociales y económicas, con tamaños poblacionales y territoriales y con características marcadamente diferentes que hizo necesario conocer con precisión, para tener elementos concretos que permitieran identificar las prioridades y las estrategias de desarrollo.

En este sentido la Región protagonizó un proceso inédito en cuanto permitió a los cinco gobiernos locales dotar de institucionalidad a las acciones propuestas en el marco del Plan

Estratégico Regional, bajo la ausencia de instituciones regionales, es decir un desafío de construcción y armonización de las normativas que acompañaran la implementación del Plan.

PARTE I

6. ORÍGENES Y MARCO POLÍTICO

El inicio de esta experiencia, que hoy llamamos Región del Tuyú[46], tiene su origen común en las primitivas poblaciones indígenas, en las familias propietarias de las tierras sobre las que se avanzaba y en las numerosas manos que silenciosamente trabajaron en ella. Lentamente comenzó un período de crecimiento para la región caracterizado por una escasa presencia administrativa del gobierno central en el interior de la provincia. La distribución política y territorial en la provincia de Buenos Aires se reducía a unos pocos partidos, resultando frecuentes los cambios en la dimensión de los ya existentes[47]. Tanto el partido de General Lavalle, conocido como partido de Ajó hasta 1839, fecha de su fundación, como el partido de General Madariaga, asiento poblacional desde 1907, conocido hasta 1910 con el nombre de Divisadero, extendían sus límites hasta la costa atlántica. A fines del siglo XIX, comienza a desarrollarse la industria saladeril convirtiéndose, Gral. Lavalle, en un centro comercial pujante de la mano de su puerto.

Este crecimiento despertó el interés del gobierno nacional quien, en 1884 y 1890 respectivamente, encargó el estudio de la construcción de una vía férrea que uniera General Lavalle – Dolores y otra que, partiendo del puerto llegara hasta Marcos Paz. Estas líneas férreas como otras proyectadas nunca llegaron a construirse, limitando la actividad ganadera.

Por su parte, el primitivo partido de Tuyú, hoy Gral. Madariaga, mancomuno esfuerzos entre Gral. Guido, Maipú y Tuyú, para solicitar a la empresa Ferrocarriles Sud la construcción de un ramal que partiendo de Gral. Guido se prolongara hasta alcanzar la costa a unos 20 kilómetros de distancia. Este emprendimiento tuvo respuesta positiva y, en 1907, fue inaugurada una línea que atravesó el distrito. Mientras tanto, en las costas del Cabo San Antonio se construyeron (1892) los faros San Antonio y Punta Médanos. Hasta entonces, las costas del Atlántico

---

[46] Región Atlántico Norte Argentino.

47 En 1839, tras el fracaso de la Revolución de los Libres del Sur, el decreto por el cual el Gob. J. M. de Rosas dividió en cuatro el antiguo partido de Monsalvo, comprendiendo en su origen los actuales Municipios de Gral. Lavalle, Gral. Madariaga, Partido de la Costa, Villa Gesell, Pinamar, Maipú, Mar Chiquita, Gral. Pueyrredón, Gral. Alvarado, Balcarce, Lobería y parte de Ayacucho.

constituían parte de las estancias cuya propiedad pertenecía a unas pocas familias adineradas, a lo que se suma las extensas cadenas de médanos que cambiaban constantemente de posición, significando razón suficiente para desalentar cualquier proyecto que generara asentamientos poblacionales. Los primeros en alcanzar la costa marítima fueron propietarios de las tierras que se trasladaban a las casas construidas en la costa, y, pobladores de General Lavalle y Partido de Tuyú en busca de trabajo y algunos aventurados que lo hacían por mar. En 1921 comenzaba a construirse el faro Querandí.

Transcurridos algunos años, el pujante desarrollo alcanzado por Mar del Plata renovó en muchos la idea de convertir aquellas solitarias playas en un negocio económicamente rentable. Mientras que otros (superada la mundial crisis del ´30), alimentaron la utopía de construir un lugar mejor. Para ello resultaba imprescindible mejorar las vías de comunicación terrestres existentes (hoy conocidas Ruta 11 y 63), cuya precariedad solía transformarlas en intransitables.

Por otro lado, se realizan las gestiones ante la Dirección de Geodesia, en la Provincia de Buenos Aires, a fin de obtener autorización para la compra de tierras, posterior loteo y urbanización de los futuros balnearios48. El primer loteo en el partido de Gral. Lavalle fue realizado en 1935 y es recordado como la fecha de fundación de San Clemente del Tuyú. En ese mismo año, Mar de Ajó adquiere su nombre. Con posterioridad fueron adquiriéndose distintas zonas del partido, a pocos kilómetros de distancia entre sí, donde se gestaron en 1942 Las Toninas y San Bernardo; Mar del Tuyú en 1945; en 1946, se comenzó el amojonamiento de Santa Teresita situada en el conocido “Jagüel del Medio”; La Lucila del Mar, en 1954; Aguas Verdes, en 1966 y Costa del Este, en 1973.

A su vez, en las costas del partido de Gral. Madariaga, comenzaron a gestarse ideas de desarrollo, al igual que en Ostende y Villa Atlántica49. Entre 1918 y 1926, Héctor Manuel Guerrero se dedica a la ardua tarea de forestar las dunas que formaban parte de sus campos, creando Cariló. Con idéntico objetivo, Valeria Guerrero Cárdenas forma sociedad, en 1942, entre otros, con

---

[48] En el fomento y promoción de la zona es dable mencionar la visita turística organizada por el Automóvil Club Argentino, (1932), con un contingente de aproximadamente 300 automovilistas que, sorteando las dificultades del terreno, lograron recorrer y conocer distintos centros costeros. El campamento se distribuyó en dos bases ubicadas en el predio destinado al ferrocarril y en la Margarita, hoy Las Toninas y Mar de Ajó.

49 En 1912, los belgas Robette y Poli obtienen autorización para la construcción de Ostende, poco tiempo después el trabajo se detuvo y debió pasar una década para que continuaran. Por su parte, la proyectada Villa Atlántica -hoy Montecarlo- trazada en ese año, aún se mantiene inconclusa.

el Arq. Jorge Bunge, inaugurando un año después la localidad balnearia de Pinamar. En 1946, Valeria Guerrero Cárdenas forma una nueva sociedad, esta vez para forestar y lotear tierras que aún conservaba sobre el litoral marítimo, dando origen a Valeria del Mar. En cercanías del faro Querandí, también comenzaron a realizarse tareas de compactación del suelo, apertura de calles y vías de acceso, fijación de médanos, forestación y riego.

En tierras pertenecientes originariamente a Federico y Alejandro Leloir, Carlos Gesell comienza a madurar su sueño; se radica en 1932 y experimenta diferentes métodos para el desarrollo urbanístico de Villa Gesell[50]. En la década del '50, este cordón costero que abarca desde San Clemente del Tuyú hasta Villa Gesell, cuenta ya con comunidades estables que comienzan a constituir las diferentes instituciones que le darán vida civil y democrática a la zona.

Por su parte, la mayor oferta de servicios y la radicación de nuevos centros comerciales dan un fuerte impulso a la construcción provocando un crecimiento urbano explosivo. Respetar la topografía del lugar fue una consigna que sólo algunos proyectos urbanísticos pudieron lograr; la mayoría fueron trazados desconociendo las particularidades del terreno provocando muchos de los problemas que hoy deben afrontar éstos municipios.

La falta de una planificación adecuada capaz de proveer los servicios de infraestructura necesarios pudo observarse a la hora de contener el desborde demográfico consecuente; según datos extraídos del censo realizado en 1970, la población se había incrementado notablemente en relación a los valores conocidos en el '60. El censo nacional de 1980 confirma el crecimiento sostenido aunque se reduce el porcentaje anual[51]. La distribución jurisdiccional – administrativa resulto insuficiente lo que produjo, en 1978, la separación territorial de los partidos de Gral. Madariaga y Gral. Lavalle, mediante la creación (Ley Nº 9024) del Municipio Urbano de La Costa, Pinamar y Villa Gesell. Pero la categorización como "Municipio Urbano" carece de encuadre jurídico en la Ley Electoral razón por la cual, en 1983 estos tres municipios pasan a denominarse Partido de La Costa, Pinamar y Villa Gesell.

---

[50] Villa Gesell, nace en 1945 con la aprobación del primer loteo y es acompañado posteriormente con diferentes planes que incentivaban la compra y construcción en el lugar.

51. Si se comparan estos datos en los partidos de Gral. Madariaga y Gral. Lavalle, que mantuvieron los mismos índices de crecimiento demográfico que el interior de la pcia. de Bs.As. se podrá apreciar su magnitud.

Con ello se concretó el ejercicio de una mayor autonomía funcional posibilitando la elección de autoridades locales y la disposición de un presupuesto propio. En las décadas del '80 y '90 se aminora el proceso de crecimiento como consecuencia de la crisis económica global y las cambiantes preferencias de las poblaciones de mayores recursos que deciden invertir en otras ofertas turísticas. Sin embargo, estos centros costeros continúan ofreciendo una alternativa turística significativa.

7. DELIMITACIÓN FÍSICA - ADMINISTRATIVA

Localización

La región está ubicada en el centro-este de la Provincia de Buenos Aires, lindando al este con el Océano Atlántico, al norte con los partidos de **T**ordillo, al oeste con Maipú y al sur con Mar Chiquita. Abarca en su integridad una superficie de 618.700 hectáreas[52], con un litoral que se extiende a lo largo de 170 Km. (correspondiendo algo más de un 10% al sector sur de la Bahía de Samborombón hasta Punta Rasa, y desde ésta hacia el sur algo menos de un 90% como sector de costas de mar abierto); su ancho es variable y considerándolo en forma perpendicular a la costa fluctúa entre 45 y 60 Km.

De acuerdo a las coordenadas geográficas, se puede indicar que el extremo norte de la región se halla próximo a los 36° 20´, y su extremo sur próximo a los 37° 35´, ambos de latitud sur; mientras que la línea costera situada más al este, perteneciente al Cabo San Antonio (de punta norte a punta sur), se corresponde con el meridiano de 56° 40´, y el punto más occidental con el punto tripartito de unión entre los partidos de Gral. Madariaga, Mar Chiquita y Maipú, situado próximo a los 57° 40´ ambos de longitud oeste de Greenwich.

Accesos

Tanto desde el norte como desde el sur las vías de comunicación asfaltadas principales son las Rutas Nacional N° 2 y Provincial N° 11, unidas ambas a la altura de Dolores por la Ruta

---

[52] Superficies de los partidos que la componen: Gral. Lavalle 266.000 Has., Gral. Madariaga 309.400 Has., Partido de la Costa 21.500 Has., Pinamar 6.000 Has. y Villa Gesell 15.800 Has.

Provincial N° 63 y a la altura de Las Armas por la Ruta Provincial N° 74 (en la dirección de Tandil - Gral. Madariaga). En lo que respecta al desplazamiento interno, el mismo se realiza por la Ruta Provincial N° 11 ya indicada, pudiéndose también considerar a la Ruta Provincial N° 56 que une Gral. Conesa con Gral. Madariaga.

Fuente: Región TUYU, mar y campo. Elaboración propia. DAM-UNLP.

Distancia a centros urbanos relevantes

Si se toma como referencia las cabeceras de partidos, a continuación se expresan las distancias aproximadas en kilómetros a cada uno de ellos, considerando desde el norte la utilización de la Ruta N° 2, desde el sur la Ruta N° 11, y desde el oeste la Ruta N° 74, con la combinación de la vía interna más corta en cada caso.

	Gral. Lavalle	Mar del Tuyú	Gral. Madariaga	Pinamar	Villa Gesell
a Capital Federal	305 Km.	340 Km.	235 Km.	360 Km.	380 Km.
a La Plata	265 Km.	300 Km.	295 Km.	320 Km.	340 Km.
a Mar del Plata	230 Km.	190 Km.	150 Km.	130 Km.	110 Km.
a Tandil	315 Km.	285 Km.	200 Km.	225 Km.	245 Km.

Fuente: Elaboración propia. DAM-UNLP.

Clima

Está clasificado como pampeano marítimo, pudiéndose indicar que es templado con un efecto moderador generado por el océano, el que determina que los veranos sean más frescos y los inviernos menos rigurosos; la temperatura media anual varía entre 14 y 15 °C (temperatura media de enero y julio aproximadamente 20,5 y 8,5 °C, respectivamente); el período libre de heladas es de casi 260 días (fecha promedio de primera helada: 1/VI); la humedad relativa es del 80%; las precipitaciones están próximas a los 900 mm. de promedio; y los vientos prevalecen del N, NE y NO, incrementándose en verano los del E y NE, y en invierno los del O y SO.

Según los excesos, déficit hídrico y evapotranspiración a la zona se la ubica dentro de la Región Hídrica Subhúmeda-húmeda.

Geomorfología

Las ingresiones marinas del período cuaternario, que en algunos casos llegaron hasta 50 Km. de la costa, dejaron sedimentos arcillo-arenosos y bancos de conchilla en una primera etapa, y luego en menor medida sedimentos conchillíferos como el cordón sobre el cual hoy está la Ruta N° 11; a posteriori se depositaron sedimentos de origen eólico, con una granulometría fina limo-arcillosa, que conforman la superficie actual de la llanura.

Según la predominancia de esos materiales originarios, de la topografía, de la red de drenaje y distribución, la región se la ubica dentro de la Unidad Geomorfológica de Llanuras Marítimas en la franja costera, y a continuación las denominadas Llanuras Continentales: las primeras presentan actualmente un sector con una superficie sumamente plana, poblada de cubetas, lagunas y antiguos canales de marea, con una red de drenaje anárquica, incapaz de evacuar hacia el mar las aguas provenientes de áreas más altas, y con importantes contenidos arcillosos; y otro sector aledaño a la costa, donde se presenta una faja estrecha de sedimentos arenosos (arenas medias), con relieve de dunas, las segundas corresponden a la parte este de las Llanuras Continentales, de relieve plano cóncavo, de materiales constitutivos de limos y arcillas, y de mínima pendiente. Pertenecen a la porción más oriental de la Pampa deprimida.

Paisajes

La región presenta una variabilidad de paisajes que pueden ser agrupados, indicándose que una buena parte de la misma, (44%), se manifiesta como llanuras amplias de origen marino, con micro relieve de lomas bien marcadas, que abarcan casi todo el Partido de Gral. Lavalle y el sector noreste de Gral. Madariaga; casi un 22%, en el oeste de Gral. Madariaga se manifiesta como planicies amplias, con pequeñas lomas y muchas cubetas; alrededor de un 17% en la zona de mar abierto de todos los municipios costeros, más la franja este de Gral. Lavalle y Gral. Madariaga, el paisaje se presenta como colonias de dunas costeras dispuestas en forma de cordones, algunas con crestas activas y otras fijadas; luego casi un 10%, en el área central de

Gral. Madariaga, se presenta como lomas extendidas de dirección SO-NE; en un área que representa algo más del 2% de la región, sobre la faja costera de la Bahía de Samborombón, área sometida a las mareas, corresponde a cangrejales, con canales de marea y cubetas; existiendo además, lagunas (algunas relevantes como La Salada Grande y La Argentina) y formaciones paisajísticas menores. Como elementos artificiales se pueden distinguir algunos canales como el Nº 2, que desemboca en la Bahía de Samborombón y los Nº 5 y 16 que se unifican y desembocan en la Laguna de Mar Chiquita.

La zona, al ubicarse en el extremo sureste de la Pampa deprimida presenta relieves subnormales con gradientes de pendientes mínimos, produciéndose los incrementos en las cotas de nivel en el sentido este-oeste y norte-sur; tal situación se magnifica al observar que San Clemente posee una cota de 3 m., Pinamar una de 13 m. y más al oeste Dolores una de 9 m. sobre el nivel del mar, dando un incremento promedio cercano a 1,5 cm. cada 100 m.

Suelos

En virtud de los materiales y de los procesos formadores intervinientes en la región, se encuentran descriptos diversos suelos y agrupados en cuatro Dominios Edáficos diferentes. Los de mejores características son los que presentan la condición apta, es decir corresponden a suelos decapitados por procesos erosivos y luego rellenados por otros materiales distintivos para la región; se los puede sectorizar en el área circundante a Gral. Madariaga (cabecera del partido), Estación Macedo y Estación Juancho; la actividad es mixta, siendo los más aptos para implantación de cultivos; las limitaciones están dadas por deficiencia en el drenaje y en algunos casos acumulación de sodio de intercambio.

Siguen en orden productivo otros suelos que teniendo en parte características similares a los anteriores, se encuentran constituyendo asociaciones con suelos de menores propiedades; las áreas representativas son: una situada en el límite norte de Gral. Madariaga y Mar Chiquita, y otra que rodea a la zona agrícola-ganadera nombrada en primer lugar, Estación Invernada, Ea.
El Chajá, Ea. San Mateo, Ea. 1° de Mayo, Ea. La Pastora, Ea. El Amanecer, Ea. El Tala, y Laguna La Barrancosa; la actividad también es mixta pero con predominancia de la ganadería sobre la agricultura; presentan como limitantes drenaje deficiente, encharcamiento, y sodio de intercambio en algunos casos desde la superficie.

El tercer agrupamiento de suelos son aquellos que poseen características únicamente ganaderas, destacándose los que se hallan en la franja este de Gral. Lavalle, en la zona de Ea. La Argentina y Ea. El Regreso que son suelos más sueltos de textura arenosa pero poco desarrollados, con poca retención de humedad y expuestos a la erosión eólica; debiéndose discriminar de éstos aquellos costeros individualizados como ganaderos-forestales.

8. DELIMITACIÓN AMBIENTAL

La configuración regional deviene en dos zonas bien definidas, articuladas por el corredor vial que la estructura, la RP N° 11:

- las zonas rurales con características netamente pampeanas;
- las zonas urbanas que a su vez reconocen dos configuraciones diferentes:

- Las ciudades de la zona interior (Gral. Lavalle y Gral. Madariaga), con procesos de expansión poblacional y urbano más lento, presentan una tendencia de crecimiento hacia el este. Las tramas urbanas se caracterizan por un mayor grado de consolidación en el área central, coincidente con el núcleo fundacional, cuya densidad se va perdiendo hacia la periferia, con importantes déficit en la cobertura de servicios e infraestructuras.

- Las ciudades de la zona costera (Urbano de La Costa, Pinamar y Villa Gesell) presentan una extensa mancha urbana en la que coexisten dos ciudades, la ciudad de temporada baja y la ciudad de temporada alta, que se extiende en forma lineal y paralela a la playa, implicando un costo social elevado y una compleja gestión urbana.

Estas últimas han sufrido un proceso de expansión urbana sin la adecuada planificación, existiendo, en la ciudad de temporada baja, importantes sectores de la población que residen en áreas con poco equipamiento y servicios de infraestructura y baja calidad ambiental; mientras que, en la ciudad de temporada alta, se ha desarrollado la mayor concentración de equipamiento e infraestructura urbana.

Comienza a definirse así una fractura urbana y social de las ciudades costeras que se profundiza en los últimos años con nuevos asentamientos, cada vez más lejos de la playa y más cerca de la ruta. Este proceso de expansión exige respuestas por el incremento de la demanda en provisión de servicios de infraestructura y en el mejoramiento de la calidad urbana. La falta de integración regional e inadecuada planificación determinan además un cúmulo de conflictos ambientales a nivel regional:

Dificultades naturales de escurrimiento

La predisposición natural del área a anegarse en ciclos húmedos es producto de la configuración natural del terreno con pendiente casi nula, la cual se ha visto agravada por la intervención humana a través de la construcción de caminos y vías férreas terraplenadas perpendiculares al escurrimiento, que crearon bajos artificiales, interrumpieron el leve declive del terreno y obstruyeron las posibilidades de movimiento superficial de las aguas de lluvia. Las obras hidráulicas no han podido solucionar los problemas de las inundaciones, los canales se ven superados en ciclos húmedos y no alcanzan a escurrir el agua.

Fragilidad del medio biofísico costero

La franja litoral presenta problemas relacionados con la intervención humana sin la planificación adecuada. Podemos identificar las siguientes problemáticas emanadas del vertiginoso crecimiento urbano que vivieron las localidades costeras:

Erosión de las playas

La formación dunícola costera está sufriendo un proceso de erosión muy pronunciado que se evidencia en el incremento del declive de la playa y la disminución de su ancho a velocidades alarmantes. Los valores más altos están directamente relacionados con las zonas de la ciudad donde las ante dunas fueron arrasadas por la edificación y donde fue muy vertiginoso el incremento de los porcentajes de superficie construida. Los drenajes artificiales que fueron pensados para evacuar el agua de lluvia caída sobre las calles de las ciudades, cortan el cordón de dunas y las desarticulan, incrementando la erosión de las playas por efecto de arrastre que produce el agua. Por último, cabe mencionar que la extracción de arena de las playas y dunas ha afectado el área costera incrementando los valores de erosión.

Riesgos de intrusión de agua salobre en el acuífero de agua pura por la impermeabilización de la superficie de las dunas que impide la infiltración del agua de lluvia y la sobreexplotación del acuífero

Las cadenas de dunas activas e inactivas encierran en su interior las reservas de agua de las que se sirve la población, por lo que la topografía natural y la superficie de las dunas costeras deben ser preservadas (riesgo de salinización). El desvío de agua de origen pluvial (a través de los desagües perpendiculares a la costa) y la impermeabilización de la superficie de las dunas (por la presencia de hormigón y pavimento asfáltico) disminuyen la infiltración de agua y limitan la recarga natural del acuífero.

Al aumentar el consumo de agua potable, pueden desencadenarse movimientos regresivos del acuífero de agua pura hacia el continente y producirse intrusiones de agua salobre que afecten las condiciones de pureza del mismo. En las localidades turísticas este es un problema que se agrava durante la temporada alta, cuando el consumo se multiplica considerablemente.

Contaminación de las napas freáticas a causa de la infiltración de sustancias tóxicas emanadas de los residuos domiciliarios y de las lagunas de derrame de aguas servidas

A demás de sufrir los problemas mencionados anteriormente, el acuífero corre riesgos de contaminación por el inadecuado tratamiento de los residuos domiciliarios y los derrames de las aguas servidas.

La basura domiciliaria producida en toda la región se deposita en los partidos de Gral. Lavalle y Gral. Madariaga. Por otra parte, la contaminación química del agua subterránea puede deberse a la extendida presencia de pozos ciegos receptores de residuos cloacales cuyos contaminantes se filtran directamente al acuífero.

El grado de amenaza del agua subterránea depende principalmente de la densidad poblacional. En verano, a causa de la gran afluencia turística, los sistemas de red cloacal y pozos ciegos pueden colapsar parcial o totalmente.

Procesos de degradación y pérdida del patrimonio natural implantado

Este problema si bien no presenta características regionales, sale a la luz como una de las preocupaciones a atender en el futuro: la evolución de los bosques implantados en los partidos de Villa Gesell y Pinamar. Los árboles fueron plantados a corta distancia y, la ausencia de tareas de raleo, hace que la competencia entre ellas sea muy alta y se reduzcan las posibilidades de captar agua y luz para cada uno de los ejemplares. Se requiere de una intervención constante para desacelerar los procesos de degradación y pérdida del patrimonio natural. Por otra parte, sería necesaria desarrollar políticas de forestación en zonas que no cuentan con ella.

A partir de todas estas características se construyó la matriz DAFO, de estas dimensiones, comunes a la región:

Debilidades

-Existencia de importantes sectores de la población que, en las localidades costeras, residen en áreas con poco equipamiento y servicios de infraestructura y baja calidad ambiental, en la ciudad de temporada baja; mientras que, en la ciudad de temporada alta, se ha desarrollado la mayor concentración de equipamiento e infraestructura urbana.

-Falta de infraestructura de servicios adecuada en zonas urbanas alejadas.

-Dificultades naturales de escurrimiento, producto de la poca pendiente del terreno.

-Construcción de caminos y vías férreas aterraplenadas perpendiculares al escurrimiento natural de las aguas.

-Acciones antrópicas no planificadas como disminución del ancho de las playas a velocidades alarmantes; Cortes del cordón de dunas para drenar los desagües pluviales que incrementan la erosión de las playas por el efecto de arrastre que produce el agua, transportando la suciedad de la ciudad a las playas; extracción de arena de las playas y dunas ha afectado el área costera incrementando los valores de erosión, impermeabilización de la superficie de las dunas que disminuyen la infiltración de agua de lluvia, limitando la recarga natural del acuífero; Sobreexplotación del acuífero.

-Falta de tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos.

-Las localidades no cuentan con Plantas de Tratamiento de Efluentes Cloacales con funcionamiento eficiente.

-Existencia de pozos ciegos receptores de residuos cloacales cuyos contaminantes se filtran directamente al acuífero.

-Falta de impermeabilización de las lagunas de vertido de efluentes cloacales.

-Crecimiento explosivo de las localidades costeras sin una adecuada planificación.

-Insostenibilidad en la coexistencia de dos ciudades: una en temporada alta y otra en temporada baja, por el costo que implica el mantenimiento del equipamiento y la infraestructura de servicios.

Amenazas

-Intrusión de agua salobre que afecta las condiciones de pureza del acuífero.

-Creciente nivel de las precipitaciones.

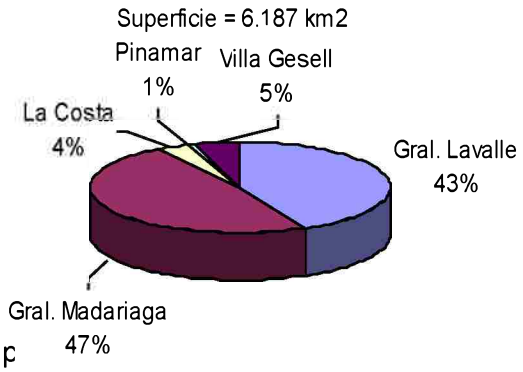
Fortalezas

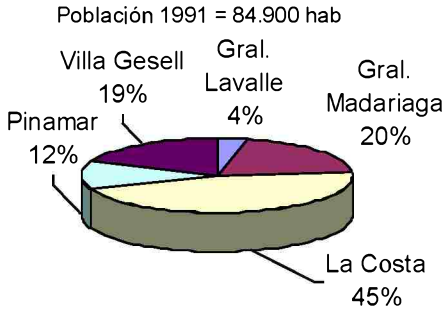
-Existencia de reservas como la Reserva Natural *Rincón de Ajó,* Reserva Natural *Laguna Salada Grande*, Refugio de *Vida Silvestre y* Reserva Natural Municipal *Faro Querandí.*

-Presencia de acuíferos con capacidad suficiente para cubrir las necesidades de la población.

9. POBLACIÓN Y VIVIENDA

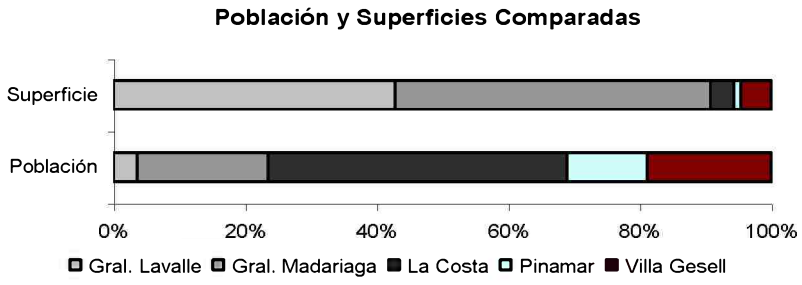
La Región del TUYU, conformada por los municipios de General Lavalle, General Madariaga, Partido de La Costa, Pinamar y Villa Gesell, posee una superficie bruta de 6.187 Km2. Contaba según el Censo Nacional de Población 1991 con una población total de 84.900 habitantes.





p ra

,47%) en el mismo período.



Fuente: Elaboración propia, realizada para la Etapa de diagnóstico del Plan Estratégico. DAM-UNLP.

En una actualización de los datos para la caracterización de esta experiencia, se indica la población por municipio, del Censo 2001.

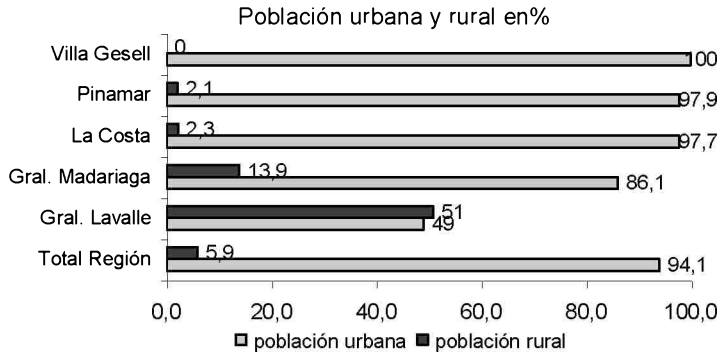
Partido de la Costa: 60.483 hab. (INDEC, 2001); 38.603 hab. (INDEC 1991).
Según estimaciones para junio de 2007 la población era de 70.992 habitantes.

Partido de Pinamar: 20.175 hab. (INDEC, 2001), con una Densidad de 162,5 hab/km².

Partido de Madariaga. 18.286 hab. (INDEC, 2001); 16.923 habitantes (INDEC, 1991)
Según estimaciones para junio de 2007 la población era de 19.132 habitantes.

Partido de Gral. Lavalle: 3.063 hab. (INDEC, 2001); 3.046 hab. (INDEC, 1991)
Según estimaciones para junio de 2007 la población era de 3.117 habitantes.

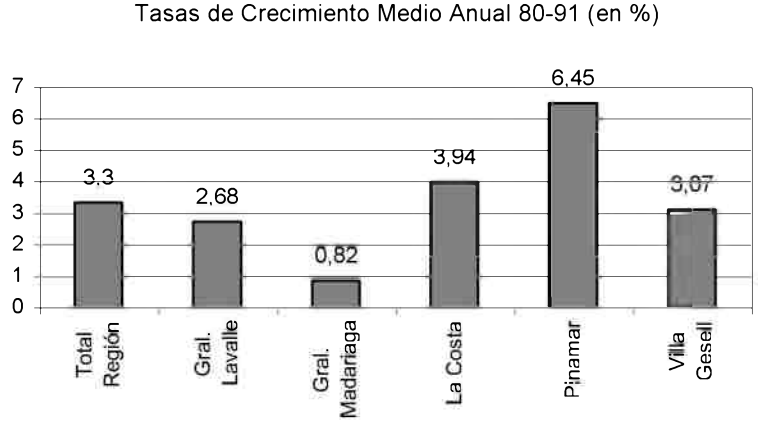
Partido de Gesell: 23.257 hab. (INDEC, 2001), lo que representa un incremento del 49,5% frente a los 15.555 hab. (INDEC, 1991) del censo anterior.



En general se observaba y continúa así, una polarización entre los municipios costeros de neto perfil turístico y alta urbanización de su pequeño territorio por un lado, y los municipios interiores de grandes extensiones rurales y actividad productiva primaria por otro.

Dicha polarización se verifica al comparar superficies y asentamiento poblacional: los municipios del interior detentan el 90% de la superficie de la región, mientras que los costeros cobijan al 76% de la población. En estos últimos entre el 98% al 100% de la población es urbana, mientras que en los interiores se cuenta cerca de un 15% de población rural.

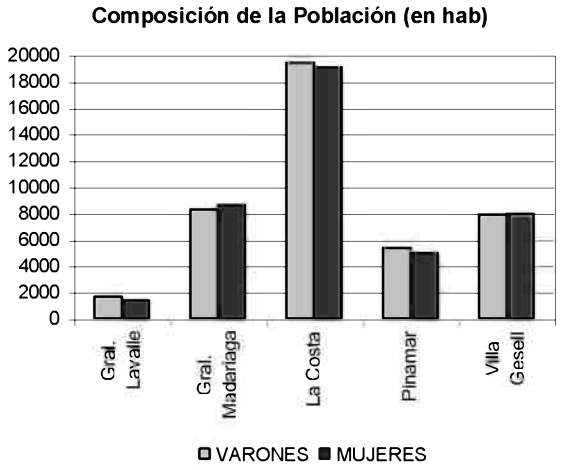
Es particular el caso de Villa Gesell cuya población es completamente urbana, pero su densidad bruta no es tan elevada como en los otros municipios costeros. La misma diferenciación se reflejaba en las tasas de crecimiento: mientras que General Madariaga (0,82%) posee una tasa



inferior al promedio provincial, Pinamar (6,45%) muestra la más elevada de toda la provincia y que alcanza a duplicar a la de la Región.

El censo '91 arrojaba un saldo para la Región de 41.494 viviendas ocupadas, siendo entonces la relación habitantes por vivienda cercana al 3,5. Este valor es homogéneo en todos los municipios de la Región. En la composición regional de la población, la cantidad global de varones y mujeres es prácticamente equivalente, con una leve supremacía de varones: 50,3% contra 49,7%.

Respecto a su origen, en el país el 95% es nativo y el 5% es extranjero (2,5% de países limítrofes y el 2,5% de otros países). En la provincia de Buenos Aires el 94% es argentino, (67% nacido en la provincia y 17% en otra provincia) y el 6% es extranjero (2,7% de país limítrofe y 3,3% de otros países).

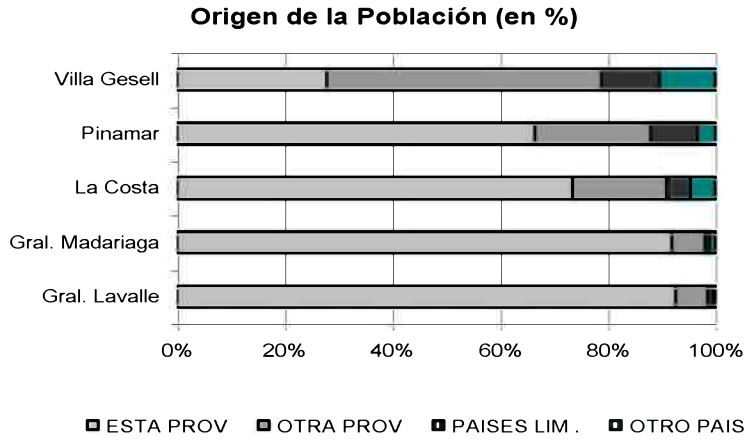


En la Región el 91,3% es argentino (80% nacido en la provincia de Buenos Aires y 20% en otras provincias) y el 8,7% es extranjero (53% de países limítrofes y el 4,7% de otros países).

Caracterización por municipio[53]

[53] Cabe aclarar, que todos estos datos fueron analizados en la instancia de construcción del Diagnóstico para el Plan Estratégico de la Región.

General Lavalle: Posee una superficie aproximada de 2.649Km2 es decir el 42,8% del total de la Región. Cuenta con una población de 3.046 personas, el 3,5% del total, distribuida en



878 viviendas ocupadas, con una relación hab/Viv. de 3,44 y una densidad bruta de 1,2 hab./km2. En el período '80-'91 su tasa de crecimiento anual fue del 2,68%.

General Madariaga: Posee una superficie aproximada de 2.964 Km2 es decir el 47,9% del total de la Región Cuenta con una población de 16.923 personas, el 18,9% del total, distribuida en 4.855 viviendas ocupadas, con una relación hab/Viv. de 3,45 y una densidad bruta de 5,7 hab./km2. En el período '80-'91 su tasa de crecimiento anual fue del 0,82%, tasa inferior a los promedios provinciales y a su propio crecimiento vegetativo expulsando población.

Partido de la Costa: Posee una superficie aproximada de 226 Km2 es decir el 3,6% del total de la Región. Cuenta con una población de 38.603 personas, el 25,5% del total, distribuida en 11.153 viviendas ocupadas, con una relación hab/Viv. de 3,44 y una densidad bruta 170,8 hab./km2. En el período '80-'91 su tasa de crecimiento anual fue del 3,65%.

Pinamar: Posee una superficie aproximada de 63 Km2 es decir el 1,0% del total de la Región. Cuenta con una población de 10.316 personas, el 12,2% del total, distribuida en 2.983 viviendas ocupadas, con una relación hab/Viv. de 3,41 y una densidad bruta de 163,8 hab./km2. En el período '80-'91 su tasa de crecimiento anual fue del 6,45, valor que resulta ser la más alta de la provincia.

Villa Gesell: Posee una superficie aproximada de 285 Km2 es decir el 4,6% del total de la Región. Cuenta con una población de 16.012 personas, el 18,9% del total, distribuida en 4.631 viviendas ocupadas, con una relación hab/Viv. de 3,4 y una densidad bruta de 56,2 hab./km2. En el período '80-'91 su tasa de crecimiento anual fue del 3,07%.

Estructura Económica Regional

Del análisis de la estructura productiva regional se observa una escasa presencia del sector Primario, mientras que el aporte del sector Secundario (actividades relacionadas a los servicios personales, sociales y comunales) es significativo pero resultan casi inexistentes las actividades relacionadas con la manufactura industrial.

El sector Productivo con mayor aporte es el Sector Terciario (actividades relacionadas a servicios financieros, de seguro, comercio por mayor y menor, hotelería y restaurantes, etc.).

Por lo expuesto surge que la mayor parte de lo que se comercializa no son bienes generados en la Región. Durante el transcurso de los Talleres Temáticos y en el Foro Regional dichas problemáticas han sido discutidas a partir de la diferenciación de dos ejes: la planificación de la actividad comercial y la búsqueda de alternativas a la estacionalidad turística y productiva.

Respecto a la planificación comercial se ha debatido con fuerza la necesidad de una zonificación, su regulación y control; en cuanto a la estacionalidad de la actividad comercial en los municipios costeros, las propuestas surgidas versan en torno a la exploración de alternativas turísticas y productivas, como así también en la necesidad de diversificar actividades. Existen además, limitaciones relacionadas con los niveles de inversión inicial, los costos de producción, la competencia de productos extra-regionales y los mecanismos de comercialización. Para ello, se deberá por un lado, promover la asociación de productores y por otro, impulsar políticas activas de inversiones en distintos segmentos productivos con el fin de evitar la concentración de esfuerzos de acuerdo a criterios de sustentabilidad anual y complementariedad.

Debilidades

-Sobreoferta de rubros comerciales similares en temporada alta. Suboferta de rubros comerciales en temporada baja.

-Baja calidad y altos costos de los servicios públicos y privados.

-Mínimo desarrollo del Sector primario.

-Comercialización de productos que se producen fuera de la Región

-Venta ambulante que compite en forma desleal.

-Fluctuación de ingresos en función de la actividad económica estacional.

-Escasa participación de las instituciones intermedias en la gestión municipal.

-Accesibilidad regional restringida y falta de conectividad intra-regional.

-Bajo grado de control en el cumplimiento de la normativa comercial vigente.

-Instalación de hipermercados.

-Infraestructura vial deteriorada.

Amenazas

-Falta de control sobre flotas pesqueras.

-Presión fiscal. Endeudamiento crediticio.

-Inexistencia de Plan de manejo hídrico para la Región que atienda la problemática de la producción agropecuaria y las necesidades de agua potable.

-Empobrecimiento de la demanda que redunda en la baja calidad de los productos ofrecidos y en la pérdida de las características típicas que las identifican.

Fortalezas

-Desarrollo de una estructura económica – productiva basada en la actividad turística y la actividad agro-ganadera

-Internalización de la premisa de competencia a partir de la diferenciación cualitativa de productos.

-Existencia de una incipiente producción artesanal.

-Acceso a la Región a través de distintos medios de transporte (aéreo, marítimo y fluvial).

-Existencia de Infraestructura portuaria.

-Actividades alternativas: forestación, acuicultura, apicultura, avicultura, piscicultura, fruticultura, horticultura, etc.

-Constitución del Consorcio Regional. Conformación del Abasto Común.

-Existencia de una industria pesquera y sus actividades periféricas: empaque, fraccionamiento, transporte de la producción y mantenimiento de la flota.

Oportunidades

-Vinculaciones con la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación.

-Reducción en los costos de Peaje.

-Cercanía con el principal centro emisor de demanda turística.

Mercado laboral y situación ocupacional

Esta idea fuerza surge del reconocimiento de la problemática socio-económica de la población en relación a la falta de empleo, precariedad e informalidad a nivel regional. Por lo tanto las necesidades surgidas de los talleres participativos versan alrededor de la implementación de planes y programas tendientes a la generación de empleo a lo largo del año, es decir poder superar la estacionalidad del empleo. Esto se relaciona con la necesidad de promover la diversificación económica-productiva complementando la actividad del turismo (como actividad fundamental)

En relación a la problemática del empleo se han remarcado por parte de la comunidad otras cuestiones: la capacitación, empleo para la mano de obra local y asistencia social (en relación a la población en general y a los sectores más vulnerables). Han surgido propuestas de implementar políticas activas de promoción social integral, es decir, superar el asistencialismo tradicional de tipo pasivo, con medidas que promuevan activamente las posibilidades reales de inserción en el mercado de trabajo. El supuesto base del que parte este propuesta es la

concepción del empleo como una dimensión de la dignidad, del auto sustento y de mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

El mercado laboral regional tiene particularidades vinculadas a la actividad local: estacionalidad (turismo y agro), informalidad y precariedad. Estas características se reflejan en un 30,0% de desocupación[54], 14,3% de subocupación demandante, y un 24,9% de personas que tiene trabajo y buscan otro. Esta situación, a su vez es parte de la crisis actual a nivel nacional y la desarticulación de las actividades productivas en los últimos años.

Las personas que tienen empleo[55], 70,9% pertenece al sector privado y 25,5% al sector público, de los puestos de trabajo estables 66,6% lo genera el sector privado y 29,9% el público, de los trabajos temporarios 75,5% el privado y 19,6% el público, de quienes realizan changas 88,3% lo hace en el sector privado y el 7,6% en el público. Se manifiesta una fuerte ingerencia del sector privado en la generación de puestos de trabajo.

Debilidades

-La marcada estacionalidad produce informalidad y precariedad en el empleo

-Deficiente articulación entre la demanda laboral y la oferta de mano de obra

-Insuficiente regulación sobre el mercado de trabajo

-Escasez de oferta de mano de obra especializada

-La tecnificación en contraposición a la falta de preparación de la mano de obra local

Amenazas

-Crisis económica generalizada

Fortalezas

-Desarrollo potencial de actividades que necesitan mano de obra regional: turismo y agrícola.

-Sector privado generador de empleo

-Sociedad capaz de brindar recursos humanos suficientes para satisfacer la demanda ocupacional generada por la actividad turística.

Problemática Turística

[54] Encuesta Regional, 2001.

[55] En relación al total de encuestados que tienen empleo. Encuesta Regional, 2001.

La actividad turística es el motor de la economía de los Partidos Costeros y de la dinamización de los Partidos interiores de la región y como tal deberá ser objeto de las estrategias de mediano y largo plazo. Esta región está polarizada entre un territorio de costa con una actividad fuertemente turística y un mundo rural, cuyas características configuran una visión particular de la región y de su gente, las cuales deben ser integradas, manteniendo sus identidades pues, éstas son el referente que los apoyará para sentirse orgullosos de su cultura e identidad.

La integración de éstos referentes permitirá la *construcción de la Identidad de esta Región*, lo que además conlleva a un valor agregado propio.

La *problemática de la estacionalidad*, en la actividad económica y en especial en la turística, expresa una situación de concentración en los meses de verano, que se identifican como la temporada turística alta o temporada estival, lo que se traduce en una capacidad de infraestructura ociosa durante la llamada temporada baja. Esta situación produce durante los meses de enero y febrero alta concentración y, con frecuencia saturación, recibiendo la Región Atlántica Norte 3.480.750 visitantes, los que se han distribuido: diciembre 18,5%, enero 37,6%, febrero 29,7% y marzo 14,2% (Subsecretaría de Turismo de la Provincia, 1999.)

Al crecer la economía se expande la demanda turística y la propensión al consumo, en tanto que al decrecer se produce la retracción, retracción que conlleva, entre otros factores, a una disminución del desplazamiento en el tiempo del consumo turístico previsto y una disminución del gasto turístico.

Esta Región es receptora de visitantes que proceden principalmente del área metropolitana y de la provincia de Buenos Aires, de estratos de ingresos medios e inferiores, por lo que la magnitud y conformación de la afluencia no son ajenas a la coyuntura (UNMdP, 1999).

La principal oferta turística de la Región está constituida por el producto "sol y playa", el cual está en su fase de saturación y declive, con una demanda empobrecida, una competencia que se ha multiplicado, y una insuficiente oferta de productos diseñados para operar más allá de los meses del verano.

Debido a los grandes cambios que se han dado en la última década en el turismo nacional y mundial, los cuales dejan obsoletos los viejos modelos de la masividad estática, siendo la que planteaba un turista poco dinámico y creativo, estable, repetitivo y adorador del sol, el turismo en la Región debe adecuarse a los nuevos tiempos, generando una *oferta diversificada, con productos complementarios a lo largo de todo el año.*

Debilidades

-La falta de conformación del producto cultural a escala regional.

-La insuficiente conformación del producto cultural a escala local

-Falta de difusión conjunta de los atractivos turísticos de la región en los distintos medios de comunicación.
-Inadecuada difusión y promoción de los productos turísticos locales.
-Falta de articulación de los empresarios turísticos primarios para la conformación de productos a escala regional y la comercialización de los mismos.
-Falta de sensibilización del residente para ver el producto cultural como un valor agregado.
-Marcada estacionalidad en la región con una concentración de actividades en el período estival.
-Existencia de una infraestructura ociosa durante nueve meses del año que solo cubren las necesidades de la demanda en los tres meses restantes.
-Falta de coordinación de las distintas actividades que hacen a la conformación de una oferta múltiple.
-Falta de articulación entre las actividades económicas locales ya existentes y la actividad turística.
-Falta de una base de datos actualizada regional que permita la coordinación y gestión de las distintas actividades.

Amenazas

-La existencia de productos similares ya estructurados y que tengan una marca ya conocida.
-La existencia de campañas de comunicación de diversos productos turísticos que compiten con los de la región.
-Empresas de turismo que comercializan productos turísticos similares sin contar con productos de la región para ser ofrecidos a sus clientes.

Fortalezas

-Existencia de eventos culturales identificatorios de cada lugar.
-Existencia de productos variados en distintas épocas del año.

Oportunidades

-La ubicación estratégica con respecto al principal centro emisor turístico (área Metropolitana).
-Tendencia del mercado hacia la búsqueda de nuevos destinos y nuevos productos.
-Búsqueda por parte de los visitantes de lugares naturales con poca intervención antrópica.

La dimensión socioeconómica: indicadores, de educación, salud, empleo, y NBI para la región: La identificación de esta problemática resulta del presupuesto de que todos los aspectos que abarca la temática social se engloban en torno a las relaciones entre los actores y las interacciones que desarrollan. Se han remarcado cuatro aspectos fundamentales dentro de la esfera social: educación y cultura, salud, capacitación y empleo y seguridad, los cuales por su

importancia local, regional, provincial y nacional toman entidad propia y resultan transversal a otras problemáticas socio-económicas.

Educación

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1991, en la Región, el porcentaje de población que nunca asistió a un establecimiento educativo (5,4%) es algo inferior al del país (6,4%) y apenas superior al de la provincia (4,9%). Considerando la población que en ese mismo año asistía a algún establecimiento educativo, también el porcentaje de la Región (30,0%) resulta inferior al del país (30,4%) aunque superior al de la provincia (29,0%). El porcentaje de personas que habían asistido pero ya no asistían a ningún establecimiento, en la Región (64,6%) es algo superior al del país (63,2%) e inferior al registrado en la provincia (66,1%).

Considerando los partidos que integran la Región, para la población que nunca asistió a un establecimiento educativo, el valor mínimo se encuentra en Pinamar (3,4%) y el máximo en Gral. Lavalle (8,1%). Considerando a quienes asistían a algún establecimiento, Gral. Lavalle presenta el porcentaje menor (24,8%) y Pinamar el mayor (33,6%).

Los porcentajes correspondientes a la población que no asistía pero había asistido, no presentan variaciones importantes, oscilando entre un 63,0% en Pinamar y un 67,1% en Gral. Lavalle.

La educación en la población de 3 y más años (en %). Año 1991.

	No asistió nunca*	Asiste	No asiste pero asistió
País	6,4	30,4	63,2
Provincia	4,9	29,0	66,1
REGIÓN	**5,4**	**30,0**	**64,6**
General Lavalle	8,1	24,8	67,1
General Madariaga	6,2	28,1	65,7
La Costa	5,4	29,7	64,9
Pinamar	3,4	33,6	63,0
Villa Gesell	5,4	31,4	63,2

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991. *Incluye a las personas de las que se ignoraba su situación.

De la población mayor de 10 años correspondiente al año 1991, el porcentaje de analfabetismo para la Región (1,9%) asume un valor inferior que el del país, (3,7%) y el de la provincia (2,4%). De la población que nunca asistió a un establecimiento educativo; en la franja etárea de 3 a 4 años, el valor para la Región (37,8%) es menor que los del país y la provincia (40,2% y 39,8%, respectivamente). Para la franja de entre 5 y 14 años, los valores resultan similares (9,3% para la Región y 9,1% para el país y la provincia, respectivamente). De la

población de entre 15 y 54 años, a la Región le corresponde un 22,9%, cifra menor que la del país (24,2%) y algo mayor que la de la provincia (21,2%). Los mayores de 55 años que nunca asistieron a un establecimiento escolar, en la Región alcanzan al 30%, valor superior a los del país y la provincia (26,5% y 29,9%, respectivamente).

Del análisis comparado de los partidos, surge que el menor porcentaje de analfabetos se encuentra en el Partido Urbano de La Costa (0,6%) y el mayor en Gral. Lavalle (5,4%). Para la franja de entre 3 y 4 años, el valor menor corresponde a Gral. Madariaga (27,0%) y el mayor a Villa Gesell (45,9%). Para las personas comprendidas entre los 5 y los 14 años, el valor menor se ubica en Gral. Madariaga (6,5%) y el mayor en Villa Gesell (10,9%). De la población de entre 15 y 54 años, el valor más bajo corresponde a Gral. Madariaga (20,0%) y el más alto a Pinamar (33,1%). Para los mayores de 55 años que nunca asistieron a un establecimiento escolar, el valor menor se encuentra en Pinamar (20,1%) y el mayor en Gral. Madariaga (46,5%).

Población mayor de 10 años analfabeta y población que nunca asistió a algún establecimiento educativo, por grupo de edad.

	Analfabetos* (%)	Población que nunca asistió a un establecimiento educativo (%)			
		3 a 4 años	5 y 14 años	15 y 54 años	55 años y más
País	3,7	40,2	9,1	24,2	26,5
Provincia	2,4	39,8	9,1	21,2	29,9
REGIÓN	**1,9**	**37,8**	**9,3**	**22,9**	**30,0**
General Lavalle	5,4	31,3	10,0	26,9	31,8
General Madariaga	4,3	27,0	6,5	20,0	46,5
La Costa	0,6	42,1	10,8	22,9	24,2
Pinamar	1,7	40,1	6,7	33,1	20,1
Villa Gesell	1,7	45,9	10,9	21,4	21,8

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

Respecto del grado de instrucción alcanzado, en general, la Región presenta valores algo inferiores a los del país y la provincia, con excepción de las categorías primaria incompleta (20,5%), que resulta inferior al del país (22,4%) y superior al de la provincia (19,5%); primaria completa (42,1%), valor superior al del país (38,1%) e inferior al de la provincia (42,9%); secundaria incompleta (15,3%), porcentaje superior al del país (14,7%) e igual al provincial y secundaria completa (14,4%), valor superior a los del país (14,1%) y la provincia (13,3%). No obstante las diferencias entre los valores de la Región y el país y la provincia, no resultan significativas.

Considerando las categorías de primaria incompleta y completa, los valores mínimos corresponden a Pinamar (13,4% y 35,9%, respectivamente) y los máximos a Gral. Lavalle (32,7%

y 48,3%). En el nivel de secundaria incompleta, el valor mínimo pertenece a Gral. Lavalle (9,4%) y el máximo a La Costa (17,0%). Para los niveles de secundaria completa, terciaria incompleta, terciaria completa y universitaria incompleta, los valores mínimos se ubican en Gral. Lavalle (7,0%; 0,3%; 1,5% y 0,3%, respectivamente) y los máximos en Villa Gesell (19,3%; 1,5%; 3,2% y 2,3%, respectivamente). El menor porcentaje de población con estudios universitarios completos, también corresponde a Gral. Lavalle (0,5%); mientras que el mayor se ubica en Pinamar (3,8%). Las diferencias en los valores observados en los distintos partidos, podrían encontrar explicación en la estructura etárea poblacional.

Grado de instrucción de la población de 3 o más años que asistió y ya no asiste a algún establecimiento educativo (en %).

	Primaria incompleta*	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Terciaria incompleta	Terciaria completa	Universitario incompleta	Universitario completo
País	22,4	38,1	14,7	14,1	1,2	3,5	2,2	3,8
Provincia	19,5	42,9	15,3	13,3	1,2	3,1	1,9	2,8
REGIÓN	**20,5**	**42,1**	**15,3**	**14,4**	**1,1**	**2,9**	**1,5**	**2,2**
Gral. Lavalle	32,7	48,3	9,4	7,0	0,3	1,5	0,3	0,5
Gral. Madariaga	30,9	41,6	11,9	9,6	0,6	2,6	1,0	1,8
La Costa	19,0	42,6	17,0	14,0	1,3	2,9	1,4	1, 8
Pinamar	13,4	35,9	16,0	17,6	1,2	3,1	2,1	3,8
Villa Gesell	13,8	42,2	15,1	19,3	1,5	3,2	2,3	2,6

Fuente: Censo Nac. Población y Vivienda /1991. * Incluye pre-primaria y personas que se ignoraba su situación.

En el año 1998, la cifra de establecimientos educativos de la Región alcanza a 182, de los cuales, el mayor número corresponde a los niveles de Educación General Básica (74 establecimientos) y al nivel inicial (49 establecimientos). El partido que cuenta con el menor número de establecimientos es Pinamar (20) y el que nuclea la mayor cantidad, La Costa (64).

Todos los partidos cuentan con establecimientos en todos los niveles educativos, con excepción de Gral. Lavalle que no posee instituciones de educación superior no universitaria. El Partido Urbano de La Costa es el que presenta la mayor concentración de establecimientos en los niveles de educación inicial, polimodal y de adultos; mientras que Gral. Madariaga presenta el mayor número de establecimientos de EGB.

No obstante, estos datos por sí solos, no reflejan el grado de cobertura de las necesidades educativas, debiendo relacionarse con la estructura etárea, la demanda de la población y las necesidades locales, municipales y Regionales.

Número de establecimientos educativos por nivel de educación.

	Total de establecimiento	Inicial	EGB	POLIMODAL	Adultos	Superior no universitario	Otros niveles*
País**	41.849	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
Provincia	15.665	4.590	6.173	2.161	1.161	423	1.157
REGIÓN	**182**	**49**	**74**	**24**	**17**	**5**	**13**
General Lavalle	25	4	15	2	2	-	2
General Madariaga	45	11	23	4	2	2	3
La Costa	64	19	21	12	8	1	3
Pinamar	20	6	6	3	2	1	2
Villa Gesell	28	9	9	3	3	1	3

Fuente: Anuario País. 2000 (INDEC); Anuario estadístico de Pcia. Bs. As. 1999. * Incluye establecimientos de educación especial, artística, física, complementaria, C.E.N.S. y formación Profesional. **Para el país, los establecimientos educativos no están discriminados por nivel de enseñanza.

Según datos del INDEC correspondientes al año 1998, en la Región, siguiendo la tendencia del país y la provincia, aunque presentando valores menores, el mayor porcentaje de alumnos se encuentra en el nivel de EGB (58,5%; 70,4% y 60,2%, respectivamente), tendencia que se repite en los partidos, superando en todos los casos el 50% del alumnado. El partido con el mayor número de alumnos es La Costa (17.710 personas).

Porcentaje de alumnos por nivel de educación.

	Total Alumnos	Inicial	EGB	Polimodal	Adultos	Superior no universitario	Otros niveles*
País**	9.353.918	12,5	70,4	13,0	S/d	4,1	S/d
Provincia	3.531.317	13,2	60,2	15,1	1,2	2,6	7,7
REGIÓN	**37.584**	**15,1**	**58,5**	**15,7**	**1,8**	**1,5**	**7,4**
General Lavalle	1.135	14,9	50,1	10,7	2,4	--	21,9
General Madariaga	6.654	13,8	54,1	13,2	1,3	2,0	15,6
La Costa	17.710	15,6	59,9	17,3	2,1	1,6	3,5
Pinamar	5.019	15,8	59,3	15,4	0,9	1,8	6,8
Villa Gesell	7.066	14,2	59,9	15,1	2,3	0,7	7,8

Fuente: Anuario País, 2000 (INDEC); Anuario Estadístico de la Pcia. Bs.As. 1999. *Incluye establecimientos de educación especial, artística, física, complementaria, C.E.N.S. y formación Profesional. **Para el país, no aparecen discriminada la cant/alumnos por nivel de educación para adultos y otros niveles.

El porcentaje total de repitencia para el nivel EGB de la Región, en el año 1998, es inferior al de la provincia (3,7% y 4,3%, respectivamente). Comparando los porcentajes registrados en la Región en el sector estatal y privado, también presentan valores inferiores que los de la provincia. En el nivel polimodal, el porcentaje de la Región (8,6%) resulta superior al de la provincia (6,7%).

El valor de la Región en el sector estatal asume un valor superior al registrado en la

provincia, mientras que el correspondiente al sector privado, resulta inferior. En los partidos, considerando el nivel EGB, el menor porcentaje se registra en Gral. Lavalle (1,8%) y el mayor en Gral. Madariaga (5,9%). Para el nivel polimodal, el valor mínimo corresponde a Villa Gesell (4,4%) y el máximo a Gral. Madariaga (17,3%). Tanto la región como los partidos comparten la tendencia provincial, nucleando los mayores porcentajes de repitencia en el sector estatal.

Porcentaje de repitencia por sector educativo. Año 1998.

	EGB/Primaria			Polimodal/Medio		
	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado
Provincia	4,3	5,5	1,2	6,7	7,9	3,5
REGIÓN *	**3,7**	**4,1**	**0,8**	**8,6**	**9,6**	**2,1**
General Lavalle	1,8	1,8	--	4,9	4,9	--
General Madariaga	5,9	6,9	0,2	17,3	19,7	--
La Costa	5,4	6,2	1,2	9,7	10,7	3,2
Pinamar	3,0	3,1	--	6,6	6,9	--
Villa Gesell	2,2	2,6	1,1	4,4	5,6	1,1

Fuente: Anuario de la Provincia de Buenos Aires, 1999. * Los valores corresponden al promedio de los porcentajes de repitencia en cada rama y sector educativo.

Salud

La Región se encuentra comprendida en la Región Sanitaria VIII, conformada además, por los partidos de Ayacucho, Balcarce, General Alvarado, General Guido, General Pueyrredón, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Necochea, San Cayetano y Tandil. En el año 1998, en la Región, el número de establecimientos asistenciales del sector oficial, alcanza a 22. De ellos sólo 7 cuentan con internación. Todos los establecimientos son de dependencia municipal.

El partido que presenta menor número de establecimientos de salud es Gral. Lavalle, que sólo cuenta con el Hospital Municipal. El partido que nuclea la mayor cantidad es La Costa (10 establecimientos). El Hospital de mayor complejidad (Nivel VI) se encuentra en La Costa. Dicho establecimiento, por tal motivo, recibe un importante número de pacientes, derivados de otras instituciones de la Región y la región en general. Los datos precedentes, por sí solos, no dan cuenta de la cobertura de las necesidades de salud de la población. Necesariamente deben relacionarse con el total de población, su distribución por sexo y edad y los registros epidemiológicos, tanto a nivel local, como municipal y Regional.

Establecimientos del sector oficial con/sin internación.

	TOTAL			NACIONAL			PROVINCIAL			MUNICIPAL		
	total	c/int.	s/int.	total	c/int.	s/int.	total	c/int.	s/int.	total	c/int.	s/int.
País	7.364	1.299	6.065	7	6	1	4.676	914	3.762	2.681	379	2.302

Prov. Bs. As.	1.827	314	1.513	5	4	1	71	70	1	1.751	240	1.511
REGIÓN	**22**	**7**	**15**	**--**	**--**	**--**	**--**	**--**	**--**	**22**	**7**	**15**
Gral. Lavalle	1	1	--	--	--	--	--	--	--	1	1	--
Gral. Madariaga	4	1	3	--	--	--	--	--	--	4	1	3
La Costa	10	3	7	--	--	--	--	--	--	10	3	7
Pinamar	3	1	2	--	--	--	--	--	--	3	1	2
Villa Gesell	4	1	3	--	--	--	--	--	--	4	1	3

Fuente: Dirección de Planificación de la Salud. Ministerio de Salud de la Provincia de Bs. As. e Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En la Región, según cifras oficiales del año 1995, el número total de camas, considerando sólo las del sector público, asciende a 253. El partido que cuenta con la mayor dotación es Gral. Madariaga (100 camas). La razón camas por 10.000 habitantes, para la Región, es de 25, valor que resulta apenas superior al del país (24,3) y la provincia (20,2), pero se encuentra muy por debajo del propuesto por la OMS. (46,0). El total de médicos colegiados de la Región es de 225.

El partido con mayor número de médicos es La Costa (107). La razón médicos por 1.000 habitantes es de 2,2; valor algo inferior a los del país y la provincia (2,7 y 2,5; respectivamente) y superior al propuesto por la OMS. (1,4). Analizando la razón camas/10.000 habitantes, en los distintos partidos, se observan situaciones dispares. Mientras Gral. Lavalle y Gral. Madariaga superan ampliamente los valores nacionales, provinciales y propuestos por la OMS. (81,2 y 56,1; respectivamente); el resto de los partidos presenta razones que oscilan entre el 13,8 y 15,6; ubicándose por debajo de los valores mencionados. La razón médicos/1.000 habitantes, presenta un comportamiento más parejo; oscila entre 2,2 y 2,5; superando los valores del país, la provincia y los propuestos por la OMS. La única excepción la constituye Gral. Lavalle, que no contaba hasta el momento de este análisis con médicos colegiados.

Nº de camas: Establecimientos Oficiales (p/ 10.000 hab). Médicos colegiados (p/1.000 hab).

	Cantidad de camas		Médicos Colegiados	
	Total	Razón por 10.000 hab.	Total	Razón por 1.000 hab.
País	84.094	24,3	S/d	2,7
Provincia	26.582	20,2	S/d	2,5
Valores propuestos por la OMS.	--	46,0	--	1,4
REGIÓN	**253**	**25,0**	**225**	**2,2**
Gral. Lavalle	34	81,2	--	--
Gral. Madariaga	100	56,1	39	2,2
La Costa	73	15,6	107	2,3
Pinamar	20	14,9	32	2,4
Villa Gesell	26	13,8	47	2,5

Fuente: Dirección de Planificación de la Salud. Ministerio de Salud de la Pcia. Bs. As. – INDEC. Los datos del país y de la provincia corresponden al año 1995. Datos de la Región y de los Partidos. 1997.

Del análisis de las estadísticas vitales de la Región, correspondiente al año 1998, se desprende que las tasas de mortalidad general, infantil, neonatal y posneonatal, asumen valores inferiores a los registrados en el país y la provincia. Por el contrario, la tasa de natalidad presenta un valor superior. Por lo expuesto, la tasa de crecimiento vegetativo (por 1.000 habitantes) de la Región (14,5), resulta superior a la del país (11,1) y la provincia (9,6).

Comparando los valores de los partidos, se observa que Gral. Lavalle, presenta un valor marcadamente inferior en las tasas de natalidad (9,6 por 1.000 habitantes); mortalidad infantil, neonatal y pos neonatal (con valor 0 para cada una de ellas) y crecimiento vegetativo (3,9 por 1.000 habitantes). El valor más alto en las tasas de mortalidad general se ubica en Gral. Madariaga (9,0 por 1.000 habitantes) y el de las de mortalidad infantil, en Villa Gesell (18 por 1.000 nacidos vivos). Pinamar presenta la tasa más elevada de crecimiento vegetativo (17,6 por 1.000 habitantes).

Las diferencias en los valores observados en la Región y en los diferentes partidos que la componen, podría explicarse analizando la estructura etárea poblacional.

Indicadores comparados: Tasas Natalidad / Mortalidad gral. / Mortalidad infantil / Mortalidad neonatal / Mortalidad pos neonatal (p/ 1.000 hab /98).

	Natalidad	Mortalidad General	Mortalidad Infantil	Mortalidad Neonatal	Mortalidad Pos neonatal	Crecimiento Vegetativo
País	18,9	7,8	19,1	11,7	7,7	11,1
Provincia	17,7	8,1	18,3	10,6	7,7	9,6
REGIÓN TUYU	**21,1**	**6,6**	**13,7**	**6,4**	**7,3**	**14,5**
Gral. Lavalle	9,6	5,7	0.0	0,0	0,0	3,9
Gral. Madariaga	20,9	9,0	10,7	5,3	5,3	11,9
La Costa	21,2	6,5	13,7	6,8	6,8	14,7
Pinamar	21,6	4,0	13,2	3,3	9,9	17,6
Villa Gesell	23,0	6,9	18,0	9,0	9,0	16,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección Provincial de Estadística.

En el año 1991, el porcentaje de población que no cuenta con cobertura en salud, en la Región, es del 48,5%, valor superior al de la provincia (36,7%). El partido que presenta el menor porcentaje es La Costa (41,0%), mientras que el valor mayor corresponde a Villa Gesell (61,9%).

Población según cobertura en salud. Año 1991.

	Población Total (100%)	% Con cobertura	% Sin cobertura*
Provincia	12.594.974	63,3	36,7
REGIÓN TUYU	**84.900**	**51,5**	**48,5**
Gral. Lavalle	3.046	58,3	41,7
Gral. Madariaga	16.923	52,5	47,5

La Costa	38.603	59,0	41,0
Pinamar	10.316	40,9	59,1
Villa Gesell	16.012	38,1	61,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección Provincial de Estadística. * Incluye a las personas de las que se ignora su situación.

En la Región, en el año 1991, el porcentaje de hogares con NBI, resulta superior a los del país y la provincia (17,1%; 16,5% y 14,7%, respectivamente). El porcentaje de población con NBI de la Región (19,9%), resulta igual al del país y superior al de la provincia (17,0%). Analizando dichos valores en los partidos, se observa que el menor porcentaje de hogares y población con NBI, se encuentra en Villa Gesell (13,7% y 16,6%, respectivamente) y el mayor en La Costa (24,1% y 28,3%, respectivamente). Los indicadores de privación de los hogares con NBI que presentan valores más altos en la Región, son los correspondientes al hacinamiento (6,9%) y vivienda inadecuada (6,0%). Igual tendencia se observa en los partidos, con excepción de La Costa que presenta un valor elevado en la capacidad de subsistencia (10,9%).

Porcentaje de hogares y población con NBI por indicador de privación. Año 1991

	NBI		Hacinamiento	Vivienda	Condiciones Sanitarias	Asistencia Escolar	Capacidad de Subsistencia
	Hogar	Pobl.	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares
País	16,5	19,9	7,0	6,3	3,3	1,0	2,3
Provincia	14,7	17,0	6,1	7,3	1,3	0,8	2,1
REGIÓN *	**17,1**	**19,9**	**6,9**	**6,0**	**1,5**	**1,2**	**3,7**
Gral. Lavalle	17,4	19,0	6,8	8,2	1,4	0,8	2,1
Gral. Madariaga	14,2	17,1	6,3	4,0	1,4	0,7	3,8
La Costa	24,1	28,3	7,8	5,5	1,2	2,6	10,9
Pinamar	15,9	18,4	7,5	7,3	1,9	1,0	0,6
Villa Gesell	13,7	16,6	6,3	5,2	1,5	0,8	1,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección Provincial de Estadística. *Los porcentajes resultan de promediar los valores correspondientes a los Partidos.

Seguridad

El personal policial de la Región, en 1999 asciende a 484 efectivos. Los móviles oficiales alcanzan al número de 90 unidades. El partido con mayor número de efectivos (235) y móviles oficiales (52) es La Costa; siendo el que nuclea el mayor número de población, 49.710 personas en el año 2000.

Personal de Policía, año 1999 - Cantidad de móviles oficiales, año 1998

	Personal Cuerpo de Policía			Total de Móviles Policiales*
	Total	Oficiales	Sub-Oficiales	

		comandos	Otros	Comando	Otros	
Provincia	43.209	7.911	2.008	30.585	2.705	6.509
REGIÓN	**484**	**83**	**6**	**385**	**10**	**90**
General Lavalle	34	7	--	27	--	5
General Madarriaga	34	7	2	25	--	7
La Costa	235	43	3	184	5	52
Pinamar	96	12	--	82	2	14
Villa Gesell	85	14	1	67	3	12

Fuente: Anuario de la Provincia de Buenos Aires, 1999.

La evolución de la tasa de delincuencia de la Región presenta una tendencia en suba, al igual que las del país y la provincia. No obstante, considerando los años 1997 y 1998 el incremento resulta superior a los registrados en el país y la provincia (57,1%; 11,7% y 35,9%, respectivamente). En los partidos, también se observa la misma tendencia en suba, particularmente en los años 1997 y 1998. Analizando el incremento ocurrido en el último año, el valor más alto corresponde a Gral. Lavalle (95,9%) y el menor a Pinamar (25,9%).

Evolución de la tasa de delincuencia (por 10.000 habitantes) en el período 1995/98.

	1995	1996	1997	1998	% incremento*
País	204,3	216,6	228,8	255,5	11,7
Provincia	107,0	111,1	148,1	201,3	35,9
REGIÓN	**192,9**	**176,5**	**293,5**	**461,2**	**57,1**
Gral. Lavalle	58,0	57,6	88,4	173,2	95,9
Gral. Madariaga	89,1	105,9	122,9	214,8	74,8
La Costa	209,3	166,7	296,9	490,7	65,3
Pinamar	202,6	235,9	469,9	591,7	25,9
Villa Gesell	271,6	252,8	366,0	576,7	57,6

Fuente: Anuario Provincial 1996 a 1999; Informe sobre hechos delictuosos años 1990/99 de la Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
*Porcentaje calculado en base a los datos de los años 1997 y 1998.

En el año 1998, la tasa de delincuencia (por 10.000 habitantes) de la Región es muy superior a las del país y la provincia (461,2; 255,5 y 201,3, respectivamente). Analizando la estructura de los hechos delictuosos; los delitos contra las personas, la honestidad y la libertad, registran valores inferiores a los de la provincia. En cambio los delitos contra la propiedad, asumen un valor mayor en la Región que en la provincia (74,6% y 69,5%, respectivamente). Los delitos contra la propiedad, tanto en la provincia como en la Región superan ampliamente los porcentajes registrados en todas las otras categorías.

La Región comparte la tendencia provincial en relación a la frecuencia que presentan los delitos. En primer lugar se ubican los delitos contra la propiedad, siguiéndoles los cometidos contra las personas, la libertad y la honestidad. En los partidos, la mayor tasa de delincuencia

(por 10.000 habitantes) se registra en Pinamar (591,9) y la menor en Gral. Lavalle (173,2). En todos los partidos analizados, al igual que en la Región y en la provincia, el mayor porcentaje de delitos corresponde a los delitos contra la propiedad, con un valor mínimo en Villa Gesell (69,2%) y máximo en Pinamar (78,3%). De los delitos contra las personas, el valor más bajo corresponde a Villa Gesell (9,1%) y el más alto a Gral. Lavalle (26,3%). Considerando los delitos contra la libertad el menor porcentaje se encuentra en Gral. Lavalle (1,3%) y el mayor en Villa Gesell (13,1%).

Hechos delictuosos, tasa de delincuencia (10.000 habitantes) y estructura por tipo de delito.

	Delitos	Tasa	Estructura hechos delictuosos				
			Contra las personas	Contra la propiedad	Contra la honestidad	Contra la libertad	Otros delitos
País*	922.948	255.5	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d
Provincia	279.989	201,3	16,5	69,5	0,9	11,1	2,0
REGIÓN **	**4.772**	**461,2**	**13,8**	**74,6**	**0,7**	**8,4**	**2,5**
Gral. Lavalle	76	173,2	26,3	72,4	--	1,3	--
Gral. J. Madariaga	386	214,8	10,6	78,0	0,3	10,1	1,0
La Costa	2.368	490,7	10,8	75,0	0,9	9,7	3,6
Pinamar	830	591,9	12,2	78,3	0,6	7,7	1,2
Villa Gesell	1.112	576,7	9,1	69,2	1,6	13,1	7,0

Fuente: Informe de la Dirección Nacional de Política Criminal, 1999. Anuario Pcia. Bs. As. 1999. *Para el país, los establecimientos educativos no están discriminados p/nivel de enseñanza. ** Valores de la estructura de hechos delictuosos, corresponden al promedio de los valores registrados en los partidos de la Región.

Situación Ocupacional

Los datos aquí presentados para analizar la situación ocupacional de la Región Atlántico Norte de la Provincia de Buenos Aires, se deducen a partir de fuentes secundarias en su totalidad. Se utiliza información básica del censo nacional de 1991. Los datos para ocupación en el sector agro figuran en la Encuesta Nacional Agropecuaria 1986, solamente para Gral. Madariaga y Gral. Lavalle. Para Villa Gesell se considera el dato del diagnóstico realizado por la DAM (1997). No se tienen datos de los restantes municipios. Los valores de desocupación surgen del CNPV 1991, por lo que se infiere que los mismos han aumentado dada la tendencia en suba de la Tasa de Desocupación que se visualiza en la EPH de Octubre de 2000 que da un valor de 14.7% para el país y de 16,4% para la provincia. Además hay que tener en cuenta que la reforma política-económica del estado argentino se produjo luego del censo, por lo que los cambios en la estructura socio –productiva no fueron relevados y no se tienen nuevos datos. Los datos de ocupación en industria, comercio y servicios comerciales surgen del Censo Nacional Económico 1994, en este caso no fue relevado el partido de Gral. Lavalle por lo que no se tienen datos de ese municipio.

Cuadro General Comparativo de Población Económicamente Activa (en %)

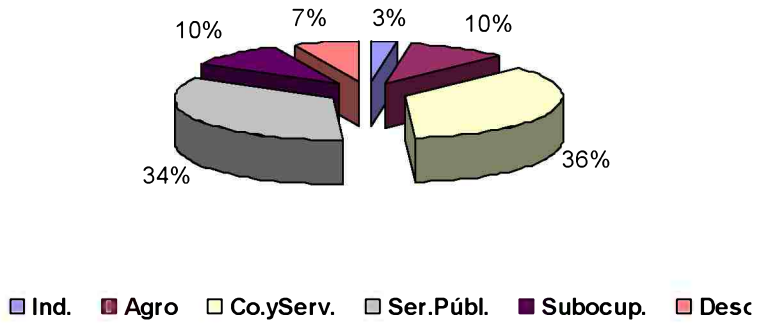
Territorio	Pobl. Econ. Activa	*Industria manufact (1991)	**Agro (1986)	Comercio serv.com. (1994)	S. Público y otros (1991)	Subocupados Trabajo Informal	Desocupados (1991)
País	39,5	8,1	12,0	23,0	19,4	S/d	6,0
Provincia	41,3	8,9	4,5	15,7	18,6	4,0	6,9
REGIÓN	**36,3**	**2,2**	**7,8**	**28,1**	**26,8**	**8,0**	**5,2**
General Lavalle	44,1	S/d	24,6	S/d	33,8	12,4	1,2
General Madariaga	41,7	1,0	13,2	17,7	25,3	7,6	4,9
Partido de La Costa	8,3	7,0	S/d	82,7	33,8	7,8	5,2
Pinamar	44,8	1,6	S/d	21,7	20,6	7,4	6,9
V. Gesell	42,5	1,6	1,2	18,5	20,8	4,4	7,7

Fuente: INDEC. Censo de Población 1991. CNE 1994. ENA1986. Proyecciones y estimaciones propias.[56]

El porcentaje de PEA en 1991 para la Región es de 36,6%, valor bastante inferior que el País y la Provincia (39,5% y 41,3% respectivamente). A nivel local, en aquel momento, el porcentaje de PEA en los municipios era de 44,8% para Pinamar y de 8,3% para el Partido de La Costa. Los restantes municipios rondan el 42%. El bajo porcentaje de PEA en el Partido de La Costa se comprende en relación a su composición de PEA (61,35) que en su mayor parte corresponde a personas al cuidado del hogar y otros (70,7%).

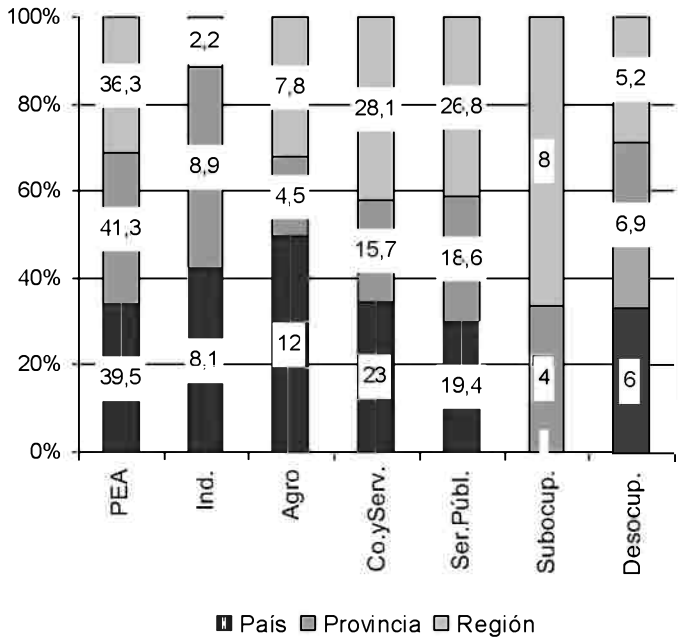
[56] A raíz de la diversidad de fuentes consultadas es posible que la suma de los valores superen o no el 100%. El porcentaje de la PEA de la Pcia. se obtiene de la combinación del promedio de 3 aglomerados de la pcia. y los Partidos del Conurbano, de acuerdo a cifras estimadas s/ datos del INDEC. El porcentaje de PEA para la Región fue calculado como promedio simple de los territorios que la componen. Los valores para c/u de ellos pertenece al CNPV 1991. El componente "industria" no incluye "Construcción", sumada a "otros servicios" con el 4% de promedio para el país, componente que además abarca otros servicios informales. ** La población ocupada en el agro resulta del dato de la ENAgropecuaria /1986. Dado que este dato no se puede actualizar, se infiere que la población ocupada en dicho sector ha disminuido. No se contó la categoría de "familiar no remunerado", (pertenecen a la categoría de trabajo informal). En los partidos corresponde a los trabajadores informales del agro, y trabajadores s/ remuneración fija CNPV1991. Los datos de industria y comercio para los municipios surgen del CNE 1994. Gral. Lavalle no fue relevado.

Región. Composición de PEA (36.6%)



A continuación se grafica la composición de PEA en el País, Pcia. y Región. 1991.

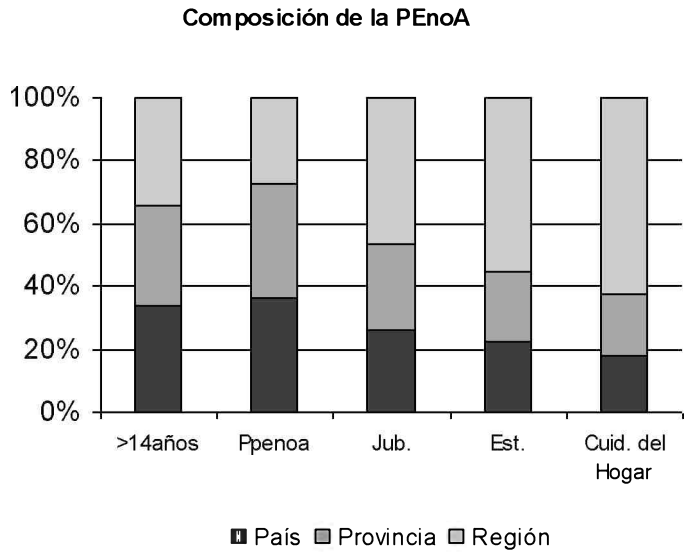
Comparación de PEA, País Provincia y Región 1991



Cuadro Gral. Comparativo de Poblac. Económicamente no Activa y Menores de 14 años (en %) 1991.

Territorio	Menores de 14 años	PEnoA	Jubilados y Pensionados	Estudiantes	Cuidado del Hogar y otros
País	28,7	29,2	8,8	6,5	13,9
Provincia	27	29,9	9,2	5,9	14,8
REGIÓN	**29,2**	**22,0**	**15,8**	**16,1**	**48,3**
General Lavalle	27,9	27,9	19,4	14,2	66,3
General Madariaga	28,3	29,8	26,4	16,7	56,8
Partido de La Costa	29,5	61,3	18,6	10,7	70,7
Pinamar	30,9	24,2	14,5	26,7	58,7
V. Gesell	29,5	27,9	19,0	23,0	57,9

Fuente: INDEC Censo Nacional 1991 y proyecciones y estimaciones propias.



PARTE II
LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS FORMULADOS

Aspectos que fundamentan el modelo de desarrollo

El desarrollo es un derecho humano y la adopción de medidas en favor de un desarrollo sostenible es tanto un imperativo ético como una manifestación de realismo político. Como proceso integral se constituye en motor y no en un fin en sí mismo. Entendido de esta forma el desarrollo es, en primer lugar y ante todo social.

Es necesario instalar y consolidar la regionalización como estructura óptima de organización de los territorios y los asentamientos humanos que los habitan, definiendo a las distintas escalas: políticas, sociales, económicas, geográficas, como una sucesión de instancias intermedias que vinculan las células básicas comunales con las provincias, la nación, y los territorios supranacionales, a través de una articulación de tramas en red.

Esta dinámica de desarrollo e interacción, hoy se encuentra negada y fragmentada por las políticas económicas y sociales resultantes de la globalización. De ahí la necesidad y urgencia de avanzar en una organización regional desde las bases de la sociedad, para poder influir y orientar el desarrollo de los procesos históricos hacia sistemas federativos y participativos, apuntando a construir poder político desde dichas bases; permitiendo que se desarrollen acciones gubernamentales en todos los niveles, abriendo espacios de participación democrática, reafirmando los elementos de identidad colectiva y potenciando las particularidades locales.

Promover el desarrollo de la región del Tuyú hace necesario reconocer su distintiva característica turística marina/rural, optimizándola y promoviéndola, con el agregado de su identidad cultural, como unidad diversificada; pero también enfatizar en prospectiva su potencial geo-económico, como territorio estratégico, litoral de la Pampa Húmeda y boca de acceso a la cuenca del Plata.

MODELO DE DESARROLLO

-Consolidar la Región del Tuyú conformada por los partidos de La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Gral. Lavalle y Gral. Madariaga reafirmando los elementos de identidad colectiva, potenciando las particularidades locales y abriendo espacios de participación ciudadana en los niveles de decisión.

-Contribuir al bienestar y equidad social para todos los habitantes de la Región, tendiendo a una estructura social cohesionada e inclusiva, ejerciendo el derecho al desarrollo de forma tal que responda a las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

-Promover el desarrollo económico, enmarcado en un sistema de gestión ambiental, a partir de la base productiva regional y el racional aprovechamiento de los recursos humanos y naturales.

-Promover una oferta turística regional sostenible y diversificada, sobre la base de la fórmula Mar + Identidad Cultural + Campo, aprovechando todos los recursos existentes, para generar productos y servicios de calidad que superen la alta estacionalidad y signifiquen un sello característico de la Región

EJES ESTRATÉGICOS

Eje Nº 1: integrar la región a partir de la participación comunitaria, el fortalecimiento de la identidad y la institucionalización regional

Eje Nº 2: Impulsar una política integral de desarrollo social conceptualizando al empleo como factor de cohesión social.

Eje Nº 3: Implementar una gestión ambiental para lograr el crecimiento equilibrado de la región y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Eje Nº 4: Fortalecer la estructura económica de la región impulsando la diversificación de la producción agropecuaria y el desarrollo de pequeños y medianos emprendimientos, con criterios de sustentabilidad y complementariedad.

Eje Nº 5: Impulsar el desarrollo integral de la región promoviendo una oferta turística complementaria y diversificada que tienda a la "ruptura de la estacionalidad" y se transforme en ventaja comparativa.

Eje Nº 6: Propiciar una mayor integración regional, mediante el ordenamiento del territorio, el desarrollo sostenible de las urbanizaciones y el mejoramiento del sistema de movimientos.

EJE 1: PROGRAMA 1/ DESARROLLAR UN MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA

Este programa apunta a enfrentar la problemática de la participación en las democracias formales donde el concepto de ciudadanía generalmente se limita a responder ante el régimen electoral instituido. El nacimiento de nuevas demandas por parte de las comunidades impone la necesidad de crear formas alternativas y directas de ejercicio democrático. Ante tales circunstancias se propone adoptar políticas que articulen el sector público y el privado a fin de gestionar de manera asociada la actividad municipal, afianzando espacios de participación y construyendo nuevas vías de control social.

Medidas

M1- Articular la gestión inter e intra municipal

M2- Constituir la región como nexo de vinculación ante el estado nacional y provincial

PROGRAMA 2/ INSTITUCIONALIZAR LA REGIÓN

El proyecto de Región presenta un doble desafío. Por un lado, implica de integración socio-territorial en todas sus dimensiones y por otro, exige el respeto de las particularidades y competencias municipales; encontrándose, simultáneamente, atravesado por dos tipos de procesos: uno de carácter pragmático y tangible que engloba a cada una de las acciones y emprendimientos que se han puesto en marcha, es decir la institucionalización en términos materiales. Otro, de carácter simbólico y figurado que comprende el imaginario de la Región y la aprehensión por parte de los ciudadanos de tal dimensión.

Medidas

M3- Conformar el Consorcio Regional

M4- Conformar el Consejo Regional

PROGRAMA 3/ FORTALECER LA IDENTIDAD REGIONAL

Este programa se refiere a los aspectos de carácter simbólico y figurado que comprende el imaginario de la Región. La identificación de los aspectos propios y distintivos de cada lugar permiten visualizar y promover ventajas comparativas que, integradas constituyen una nueva identidad regional, permitiéndole reconocerse y ser reconocida en el contexto provincial y nacional.

Medidas

M5- Diseñar estrategias para instalar el nombre de la Región.

M6- Crear una certificación de origen y calidad de los productos y servicios que ofrece la Región, a partir de una marca regional.

EJE 2: PROGRAMA 4/ DISEÑAR UNA POLÍTCA INTEGRAL DE DESARROLLO SOCIAL

Orientado a construir y fortalecer el tejido social a través de políticas de integración regional tendientes a una sociedad inclusiva; para ello se apunta a desarrollar una política integral de acción social, articulando las capacidades sociales entre los municipios e intersectoriales en materia de asistencia social.

SUBPROGRAMA 4.1/ PROGRAMA DE ASISTENCIA A LA POBLACIÓN EN RIESGO

Medidas

M7- Diseño e implementación de un Plan Integral de Desarrollo Social.

M8- Atención Alimentaria para grupos en riesgo. Determinación del nivel mínimo de alimentos

SUBPROGRAMA 4.2/ COORDINAR EL SISTEMA DE SALUD A NIVEL REGIONAL

Medidas

M9- Plan Regional de Salud, sustentado en los principios de la estrategia de atención primaria, que contenga un Plan de Atención Específico para la Temporada Alta

SUBPROGRAMA 4.3/ INSTALAR EL CONCEPTO DE SEGURIDAD COMO VALOR AGREGADO PARA LA REGIÓN

Medidas

M10- Plan de Seguridad Regional Preventivo

PROGRAMA 5/ FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA FORMATIVA DEL RESIDENTE DE LA REGIÓN

El Programa apunta a incorporar en la educación formal y no formal los contenidos que, sobre la base de las demandas locales y regionales, se vinculen con el desarrollo de las actividades productivas y turísticas. Se enlazan aquí todas las propuestas educativas que surgen de todos los Ejes Estratégicos, de modo tal que la formación del residente conlleve al desarrollo integral de la Región.

Medidas

M11- Estructuración de la oferta educativa acorde con la demanda regional

M12- Sensibilizar al residente en la incorporación de pautas culturales locales y regionales

M13- Capacitar recursos humanos vinculándolos con las principales actividades económicas de la región

M14- Competencias laborales y capacitación

M15- Propuestas de Educación Ambiental en el sistema educativo formal

M16- Educación Ambiental en los espacios de educación no formal

M17- Fortalecimiento de la participación del turista

M18- Concientización turística en el marco de la educación formal

M19- Capacitación continua a trabajadores del sector turismo

PROGRAMA 6/ INICIATIVA REGIONAL DE OCUPACIÓN-CAPACITACIÓN

Este programa apunta a enfrentar la problemática del desempleo y a paliar los perniciosos efectos sociales que éste provoca. Para ello se propone la coordinación de diferentes instrumentos (capacitación, información, planificación) y entre las propias administraciones locales que, como dirección política, persiguen el mismo objetivo, generar empleo, o promover las condiciones para su creación.

Medidas

M20- Identificación de mercados y de la oferta regional

M21- Legislar acerca de las condiciones que impliquen la defensa y promoción del empleo local / regional.

M22- Promover las modalidades asociativas como mecanismos de generación de empleo y autoempleo

M23- Fondo de promoción del empleo

EJE 3: PROGRAMA 7/ PRESERVACIÓN DEL AMBIENTE

Este Programa contiene las medidas que apuntan a proteger los recursos y resolver los problemas estructurales que afectan a la Región, tales como las periódicas y cada vez mas frecuentes inundaciones, y las problemáticas ambientales ocasionadas las actividades propias del funcionamiento de los asentamientos urbanos.

Medidas

M24- Creación del Digesto que sistematice la normativa ambiental regional

M25- Relevamiento del patrimonio natural, paisajístico y cultural de la Región

M26- Plan de tratamiento de residuos sólidos urbanos.

M27- Tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, gaseosos y tóxicos

EJE 4: PROGRAMA 8/ FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA PYME REGIONAL

Impulsar y promocionar los segmentos productivos que sean compatibles con las propuestas de desarrollo económico regional.

Medidas

M28- Diseño e implementación de políticas de estímulo a la actividad económica Pyme regional

M29- Promoción del consumo de productos regionales

M30- Planificar, orientar y apoyar las actividades productivas y comerciales de la región

EJE 5: PROGRAMA 9/ COORDINACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES TURÍSTICAS PARA LA REGIÓN

Medida

M31- Conformar el Ente Regional de Turismo en el marco del Consejo Regional

M32- Coordinación de acciones de comunicación y promoción turísticas para la Región con el sector empresarial

M33- Señalización turística en las rutas

M34- Sistema de Evaluación Turística Continua

PROGRAMA 10/ FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD Y LA CULTURA REGIONAL

Potenciar los elementos "mar y campo" componentes de la identidad regional a fin de la recuperación de la cultura y la sensibilización al residente de su acervo a través de la educación, la capacitación y la generación de actividades recreativas.

SUBPROGRAMA 10.1/ IDENTIDAD LOCAL Y REGIONAL

Medida

M35- Proyecto "Playas de la Región" (Identidad & Calidad)

M36- Recuperación y promoción cultural

M37- Integración de las artesanías regionales

SUBPROGRAMA 10.2/ CULTURA DE LA CALIDAD TOTAL

Medida

M38- Implementación de procesos de calidad en recursos hídricos (lagunas, ríos y mar)

M39- Modernización de los servicios y equipamientos urbanos

M40- Promocionar la cultura de la calidad en los empresarios

PROGRAMA 11/ DIVERSIFICACION Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA OFERTA TURÍSTICA

Medida

M41- Integración de las cadenas productivas de la región

M42- Organizar circuitos de Ecoturismo en Areas Naturales protegidas

M43- Organizar circuitos de agro-turismo y turismo rural

M44- Propender a la asociatividad entre sectores

M45- Establecer canales de comercialización de los productos turísticos regionales

EJE 6: PROGRAMA 12/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REGIÓN

Este programa tiende a establecer en forma conjunta y coordinada un marco de regulación de las intervenciones humanas en el territorio que afecten a la región en su conjunto, en función del modelo turístico y productivo.

Medidas

M46- Plan de Ordenamiento territorial de la Región

M47- Plan integral de manejo del frente marítimo

M48- Propuesta de usos para el área "Ruta Interbalnearia"

PROGRAMA 13/ PLANIFICAR EL SISTEMA DE MOVIMIENTOS DE LA REGION

Para mejorar la accesibilidad y conectividad, facilitando los movimientos y la interconexión de todas las localidades entre sí, y en relación al sistema provincial y nacional; a fin de satisfacer las necesidades de circulación de bienes y personas.

Medidas

M49- Construir una adecuada infraestructura vial

M50- Articular el sistema de transporte a nivel regional

Medidas y acciones propuestas y/o concretadas

Se concretan acciones aún antes de la etapa de implementación del Plan Estratégico:

1-Poner en funcionamiento el Abasto Común en la región, promocionando los productos regionales con tasas diferenciales, y los controles correspondientes.

2-Institucionalizar a la Región mediante la conformación de un "Consorcio Regional".

3-Incorporar contenidos propios de la actividad turística a la educación formal para fortalecer la conciencia turística desde los primeros años, elaborando una propuesta conjunta para ser presentada ante la Dirección General de Escuelas

4-Confeccionar conjuntamente entre las respectivas áreas turísticas de cada municipio, un Calendario Turístico Anual Regional que reconozca las potencialidades turísticas tradicionales del sector costero, integradas a la oferta de turismo rural.

5-Con respecto al tema salud, se consideró indispensable hacer un estudio particularizado para conocer con qué elementos cuenta la región y poner en práctica acciones de complementariedad de la atención sanitaria a partir de la coordinación de los cinco municipios de la Región para un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.

6-Realizar una gestión conjunta ante el Banco de la Provincia de Buenos Aires para frenar los apremios a los productores y comerciantes de la Región por los créditos adeudados y renegociar las deudas.

Con el fin de dar continuidad al tratamiento de las cinco temáticas centrales para la Región se concretó la conformación del Consorcio Regional entre los 5 municipios involucrados, firmándose el Acta Constitutiva del mismo, otorgándole a la región la herramienta legal necesaria para implementar una estrategia de desarrollo conjunta. Paralelamente, se mantienen reuniones entre representantes de los Equipos Técnicos Locales y miembros de la DAM-SEU, a los efectos de consensuar criterios para la definición del Abasto Común, su alcance, constitución y forma de funcionamiento, entre otros.

-En el mes de Diciembre de 2001 se elaboró, conjuntamente con las respectivas áreas de turismo de cada municipio, un Calendario Turístico Regional Anual y de Temporada Alta y se gestionó su difusión a través de distintos medios.

-Durante los meses de Enero, Febrero y Marzo de 2002, se realizaron reuniones de trabajo entre los representantes de la comunidad, los equipos técnicos locales y la DAM, avanzando en los borradores de formulación del Plan. En este sentido se arribó al Foro Integrador, que además de articular los temas discutidos en los Foros Temáticos, permitió conformar el Consejo Regional Provisorio, que tuvo a su cargo llevar adelante la etapa de formulación del Plan junto a la DAM.

Posteriormente, entre los meses de Mayo y Septiembre de 2002, se desarrollaron encuentros de trabajo con el fin de arribar a la formulación definitiva del Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo. Otro de los logros de este espacio de participación regional, fue la elaboración (previo consenso regional) del Estatuto del Consejo Regional, espacio vinculado al Consorcio Regional, de carácter consultivo y propositivo para la implementación de acciones regionales.

PARTE III

Conclusiones de la Experiencia: REGIÓN DEL TUYÚ

En esta experiencia, el proceso de construcción regional implicó la integración socio-territorial en todas sus dimensiones, respetando particularidades y competencias municipales, que constituye un proceso en el tiempo que cuesta internalizarlo y sobre todo por parte de los actores que no han estado involucrados en el desarrollo del Plan.

En la construcción de la Región, se reconocen algunos logros de carácter proyectual, transversales al proceso, que tienen impronta fundacional, como por ejemplo los Órganos y espacios de participación del Plan, como marco político – institucional:

- Institucionalización de la Región a través de la constitución de un Consorcio Regional, compuesto por los cinco municipios. Este Consorcio Regional, es el organismo de gestión pública a escala regional que se articula con el Consejo Regional y con las instituciones municipales e intermedias. Representa la institucionalización de la Región como tal ante la Provincia de Buenos Aires.
- Institucionalización de la participación ciudadana a través del Consejo Regional del Plan que constituye un espacio conformado por representantes de la comunidad regional, por áreas temáticas, con un estatuto de funcionamiento. Tuvo la función de la Formulación del Plan Estratégico y una vez pasada esta etapa cambia sus funciones para convertirse en el Órgano Consultivo Regional del Consorcio, a fin de elaborar las propuestas de acción, el control de su implementación y como espacio de participación regional, de carácter innovador en la estructura consorcial de la Provincia de Buenos Aires. Entre ambos órganos existe un acta compromiso convalidado por todos los representantes de estos espacios.

- Creación del Comité Ejecutivo del Plan, integrado por un representante por municipio con la función de coordinar la convocatoria para cada una de las actividades a realizarse a nivel local y regional.
- Creación de los Órganos Promotores Locales, conformados por representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y el Gobierno local. Su función fue dar marco institucional a los ámbitos de debate respecto de los grandes temas territoriales a fin de alcanzar una postura consensuada entre toda la comunidad.
- Constitución de las Comisiones de Seguimiento, como órganos surgidos de los OPL y creados con la finalidad de ampliar y profundizar a escala local los distintos debates producidos en los OPL.
- La conformación de los Foros Temáticos Regionales, integrados por los representantes de los OPL quienes eran los encargados de transmitir los documentos producidos en los mismos y de llevar la voz de las Comisiones de Seguimiento que eventualmente se hubieren reunido. La finalidad de estos era la de tratar y acordar a escala regional, las temáticas abordadas.
- Materialización del Documento de Formulación del Plan Estratégico TUYÚ Mar y Campo.
- El origen y apropiación del nombre de la región, TUYÚ, Mar y Campo, surgida de la participación ciudadana, que actúa como marca de la región para promocionarse tanto turísticamente como a sus productos.

El proyecto del Plan Estratégico, como aporte para la discusión metodológica acerca de los procesos de articulación regional, a partir de una experiencia diferente a las iniciativas de regionalización impulsadas desde los gobiernos provinciales.

Es un proceso inédito de regionalización concertada desde “abajo” que reconoce la voluntad explícita de sus habitantes y la decisión política fundante de los gobiernos locales, a partir de la aplicación de una metodología flexible y dinámica -diseñada para esta experiencia por la Universidad Nacional de La Plata- capaz de ser replicada para la construcción de otras regiones.

Adquiere carácter de antecedente exitoso en cuanto a construcción social de una región, siendo la primera regionalización concertada de la Provincia de Buenos Aires, con la ventaja adicional de contar con un Plan Integral definido al momento de constituirse.

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

FASE 2

C. EXPERIENCIA REGION DEL CODENOBA

INTRODUCCIÓN

El Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de Buenos Aires (CODENOBA) es uno de los 13 consorcios de la Provincia y reúne 9 municipios. Es creado en 1994 a raíz de las inundaciones que afectaron el 70% de las tierras. Con cerca de 230.000 habitantes, el territorio intermunicipal representa cerca del 10% de la superficie de la Provincia de Buenos Aires. Su economía esencialmente centrada en torno al sector del agro representa cerca del 4,5% del PIB de la dicha Provincia. Si bien en los últimos años, el CODENOBA diversificó su campo de acción a través de la promoción de micro-emprendimientos productivos, de la artesanía y de la cultura local, D

Debemos indicar que el 16 de Diciembre de 2004, se realizó en la sede del Rectorado de la Universidad Nacional de La Plata, la firma de la *Carta de Intención* mediante la cual los Intendentes de los Municipios de Alberti, Bragado, Nueve de Julio, General Viamonte, Carlos Casares, Pehuajó, Hipólito Yrigoyen, Trenque Lauquen y Rivadavia, junto con el Presidente de la Universidad, asumían: *"…el compromiso de realizar las gestiones necesarias para obtener la apoyatura institucional y económica en los ámbitos provinciales y nacionales pertinentes, como así también emplear todo el esfuerzo y los recursos humanos y tecnológicos necesarios para impulsar la realización del Plan Estratégico Participativo del CODENOBA, que permita la construcción colectiva de un proyecto de desarrollo que contribuya a la consolidación regional…"*

En este nuevo primer paso los nueve municipios que la componen se plantean construir un espacio económico, un espacio social y un espacio cultural común con el objetivo básico de potenciar el desarrollo de la región y accionar en este período en dotarla fundamentalmente de una organización técnico-administrativa.

PARTE I

10. ORÍGENES Y MARCO POLÍTICO

Los inicios del Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, CODENOBA, se remontan al año 1987 a través de un Decreto firmado por el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Armendáriz. Este Decreto no se llegó a plasmar en la realidad y por lo tanto concretar.

En el marco de una nueva institucionalidad pública en materia de política social en la Argentina, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, esboza cambios e implementa lineamientos generales a través de distintos programas. Es así, que por Decreto Nº 275/1992, se establece el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL). Ese programa pretendió estar articulado con un *enfoque integral, equilibrador de asistencialismo y promoción y de fortalecimiento de las organizaciones sociales*, con cinco líneas de acción: Polos Productivos, Desarrollo Comunitario Integral, Micro-emprendimientos

Productivos, Huertas, Granjas y Minifundios y Fortalecimiento Institucional. Respondiendo entonces a un llamado de la Provincia de financiar a través de PROSOL, proyectos productivos conjuntos, el Consorcio se constituyó originalmente con ese objetivo. Con una larga serie de idas y vueltas en su escaso tiempo de dificultosa implementación que derivaron en problemas de diverso tipo, entre los cuales se puede señalar la escasez de recursos para las provincias más carenciadas, la falta de criterios para la evaluación de proyectos, los desacertados mecanismos de incentivos para los responsables reales del programa y los cambios continuos de autoridades en los niveles de responsabilidad.

Luego de un impasse, ante nuevas políticas regionales, fue ratificado, tal como hoy se lo conoce, el 23 de Julio de1994 con la participación de seis municipios: Alberti, Bragado, Carlos Casares, Gral. Viamonte, Nueve de Julio y Pehuajó. En 1997, se incorporó el municipio de Hipólito Irigoyen y, en el 2002, los municipios de Carlos Tejedor (actualmente fuera del consorcio, desde el año 2004), Rivadavia y Trenque Lauquen. Su primer presidente fue el Intendente de 9 de Julio, Don Jesús Abel Blanco (1994-2000). Le sucedió el Intendente de Pehuajó, Escribano César Peña (2000-2002); entre 2002-2004, presidió el Consorcio, el Intendente de Hipólito Yrigoyen Dr. Enrique Tkacik, y actualmente lo preside el Intendente de Carlos Casares, Sr. Omar Foglia.

En el año 2003, las autoridades de la estructura intermunicipal Consorcio de Desarrollo del Noroeste de Buenos Aires, solicitaron el apoyo técnico del Programa MOST con el objeto de fortalecer del punto de vista institucional, la asociación de municipios y contribuir al establecimiento de una Metodología para la Formulación y Ejecución de Proyectos de interés regional. El contacto con las autoridades del CODENOBA se inició a través del Grupo Hábitat y Sociedad[57], establecido en la ciudad de Nueve de Julio que participaba, en ese momento, en el Proyecto Profesionales de la ciudad del Programa MOST[58]/ Sector Ciencias Humanas y Sociales

[57] Grupo Hábitat y Sociedad, que trabaja sobre estudios urbanos y regionales.

[58] MOST Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales, es el único programa de la UNESCO que realiza y fomenta la investigación en Cs. Sociales. Creado en 1994, hace parte del Sector de las Ciencias Humanas y Sociales de la UNESCO. Fue diseñado como un programa de investigación destinado a producir un conocimiento de alta calidad para proporcionar una base sólida a quienes toman decisiones políticas. En el mandato original del MOST, se estableció un fuerte compromiso para promover la investigación comparativa, internacional, interdisciplinaria y políticamente relevante y diseñado para organizar e impulsar redes internacionales de investigación, fomentar programas de capacitación y convertirse en un centro de intercambio de información para el conocimiento social científico.

de la UNESCO. Dicho Programa, se interesó por la problemática del CODENOBA a título excepcional y en carácter de proyecto piloto.

Se propone hoy ampliar este objetivo y convertirse en una institución que fomente el desarrollo y la integración social, cultural y económica a través de políticas de carácter regional que acompañen al estado provincial en el proceso de descentralización de funciones. Los municipios del CODENOBA dependen administrativamente, según las áreas, de distintas regiones que no coinciden entre sí: la sección electoral no corresponde con la región sanitaria, ni con la región cultural o educativa. En cada área, los nueve municipios responden a distintas regiones. Por ejemplo, Alberti, Bragado y Nueve de Julio pertenecen al distrito judicial de Mercedes, mientras que Carlos Casares, Pehuajó, Rivadavia e Hipólito Yrigoyen pertenecen a Trenque Lauquen.

Si bien formalmente posee un Consejo de administración, el CODENOBA se gestiona por una mesa de Intendentes que se reúnen una vez por mes. Además cuenta con el apoyo de un coordinador nombrado por la Provincia.

En el marco jurídico, el CODENOBA cuenta con un estatuto social que responde a la figura que faculta a la conformación de Consorcios, en el artículo Art. 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, Decreto-Ley 6769/58 y las Modificatorias[59].

11. DELIMITACIÓN FÍSICA - ADMINISTRATIVA

El CODENOBA esta ubicado en el sector Noroeste de la provincia de Buenos Aires, y ocupa una superficie de 26.186 km^2, lo cual corresponde 8.5% de la superficie provincial. Sus límites están representados en el Noroeste por los municipios de Gral. Villegas, Carlos Tejedor y Lincoln, en el Norte por los municipios de Junín y Chacabuco, en el este por el municipio de

[59] Texto actualizado del Decreto-Ley 6.769/58 con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7.443/68, 8.613 /76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266 , 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936 , 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120,12.288, 12.396 , 12929., 13.101 y 13154.-

Chivilcoy, en el sur por los municipios de 25 de Mayo, Bolívar y Daireux, y en el Oeste los municipios de Tres Lomas[60] y Pellegrini.

En cuanto a la geomorfología, la región del CODENOBA cubre parte de la denominada "Pampa Arenosa" y parte de la "Pampa Ondulada Baja", caracterizada por valores de pendientes muy bajos (0.03%) y permeabilidad en los sedimentos superficiales a causa de su gruesa granulometría. Estas características y el clima de la zona tienen como consecuencia la ausencia de un sistema de drenaje desarrollado. Las formas del paisaje son típicas de procesos asociados a climas áridos, detectándose la presencia de médanos, que modifican el sentido del escurrimiento del agua, el cual debería ser por pendiente regional NO-SE y termina siendo N-SO ó SO-N.

Desde el punto de vista geológico, los limos arenosos pampeanos -con intercalaciones calcáreas en forma de tosca y carbonato de calcio diseminado de tipo granular- constituyen el substrato sobre el que se apoyan acumulaciones arenosas de origen eólico: los médanos, de elevada permeabilidad y porosidad efectiva, cuya consecuencia es la fácil infiltración y almacenamiento de agua en el subsuelo. En la región, los suelos se han desarrollado sobre sedimentos eólicos estabilizados, remodelados en medanos con buen drenaje y cuencas interiores cerradas. Los sedimentos eólicos fueron depositados en dos ciclos subsecuentes.

Durante toda su historia fue considerada, climatológicamente, como una región semiárida, con déficit hídrico en verano, pero desde hace treinta años y hasta la actualidad, existe un ciclo húmedo con registros que superaron ampliamente los tradicionales.

El clima es templado pampeano, con temperaturas medias anuales entre 15º y 16ºC. Las máximas medias (enero) son de alrededor de 30ºC y las mínimas medias de 4ºC (julio). Los valores medios de precipitación anual son de 800 a 1000 mm, siendo el período cálido (octubre-marzo) el más húmedo con 600 a 450 mm, mientras que el período frío (abril-septiembre) alcanza registros de 300 a 500 mm. El régimen de lluvias intenso tiende a producir anegamientos, es decir, depósitos de agua en superficie de carácter temporario, en los que el escurrimiento de las masas de agua a zonas más bajas tiende a provocar inundaciones.

En resumen, el mayor riesgo ambiental de la región ha sido el de las *inundaciones;* los riesgos de anegamiento e inundación están ligados, como anteriormente señalamos, en gran

[60] El municipio de Tres lomas, está en la actualidad incorporado al Consorcio.

medida a condiciones climáticas, hídricas y geomorfológicas; en particular influyen el régimen de lluvias, la forma del relieve, la textura del suelo y la configuración de las pendientes. A partir de 1973, comenzó un ciclo húmedo que se prolongó hasta 2003, con registros que han superado durante varios años ampliamente las medias históricas. Este ciclo se tradujo, a partir de 1985, en inundaciones periódicas provocadas por intensas lluvias y el desborde del Río Quinto. Estas inundaciones se prolongaron hasta 2003, afectando 5.500.000 has, lo que representa el 18% de la superficie de la Provincia de Buenos Aires. En la región, afectó de un 30% a 50% de la superficie de los partidos provocando migraciones internas, interrumpiendo vías de comunicación, afectando la producción de manera sensible. Asimismo, incidieron en el presupuesto de los municipios.

Porcentaje del territorio afectado por las inundaciones.

Partidos	Estimación municipal: Momento pico de las inundaciones	Diciembre 2003 (1)	Febrero 2004
ALBERTI	40%	5,34%	1,92%
BRAGADO	35%	8,25%	5,47%
C. CASARES	70%	21,43%	13,66%
GRAL. VIAMONTE	s/d	8,80%	4,83%
H. YRIGOYEN	80%	11,20%	11,09%
9 DE JULIO	100%	12,76%	8,98%
PEHUAJÓ	51%	17,06%	11%
RIVADAVIA	40%	4,30%	4,30%
T. LAUQUEN	54%	11,80%	8,82%
CODENOBA	**52%**	**11,21%**	**7,8%**

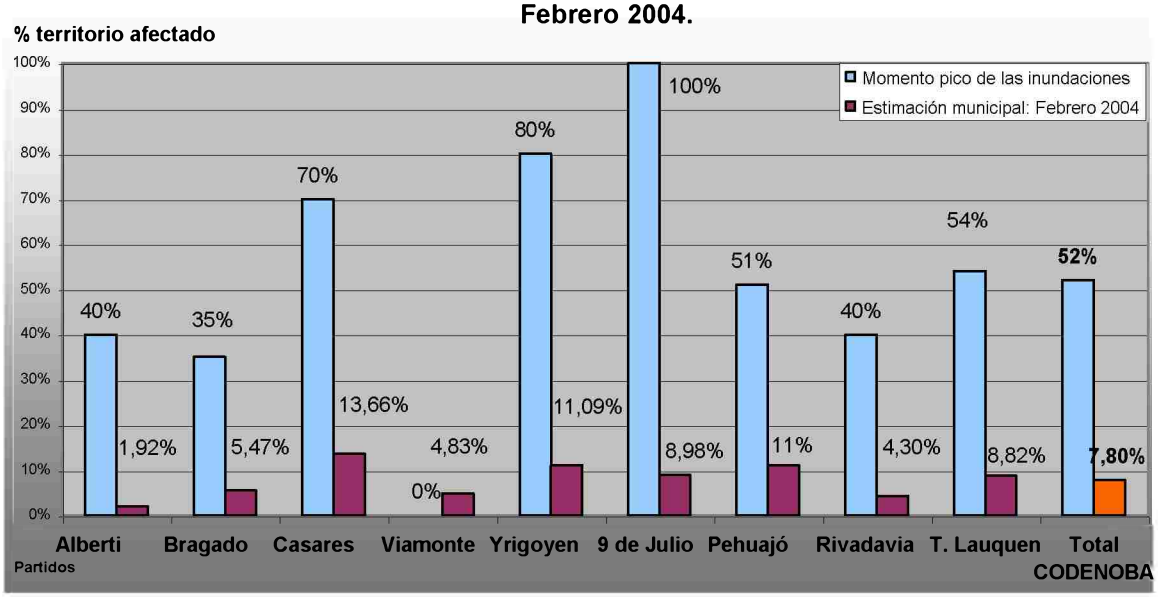
Fuente: Diagnóstico Socio-económico e Institucional: Región del CODENOBA. Cooperación Técnica y Científica de Francia. Grupo Hábitat y Sociedad- GHS. Argentina. Marzo, 2004. (1) Los valores correspondientes a Diciembre 2003 pertenecen a la Dirección de Aplicación de Imágenes Satelitales. (DAIS). Monitoreo de la cobertura hídrica de los partidos afectados.

Como se observa en la tabla, municipios como Nueve de Julio ó Hipólito Yrigoyen vieron afectadas prácticamente la totalidad de su superficie por las inundaciones, pero todos los partidos sufrieron de manera significativa dicha situación. Si se comparan los valores estimados de territorio afectado por inundaciones en la región entre diciembre 2003 y febrero 2004, se infiere que en los partidos de Carlos Casares y Alberti la inundación ha mermado en aproximadamente un 50%. Sin embargo se ha mantenido en los partidos de Rivadavia e Hipólito Yrigoyen.

La naturaleza de la región denota un equilibrio ecológico frágil, agravado por los cambios climáticos de los últimos treinta años y el uso irracional del suelo por parte del hombre a través de labranzas a destiempo, uso de maquinarias no apropiadas, monocultivo, pastoreo indiscriminado, etc. Las principales limitaciones del suelo son baja capacidad de retención hídrica en la zona radicular, una fertilidad natural limitada y, en los bajos, una salinidad, alcalinidad y un drenaje pobre. El principal peligro para el equilibro natural, es la *erosión eólica* que acentúa el uso indebido del suelo por parte del hombre.

POBLACIÓN

Porcentaje del territorio afectado por las inundaciones. Febrero 2004.



Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (INDEC), la población total de la Provincia de Buenos Aires es de 13.827.203 habitantes, de los cuales 238.248 habitantes residen en el CODENOBA, lo que representa un 1,72%. La región se presenta como un territorio escasamente poblado, con una superficie de 26.186 Km^2 (8,5% de la superficie total de la provincia) y una densidad de 8,9 hab/km^2, frente a una densidad promedio de 45 hab/km^2 para el total de la Provincia de Buenos Aires. El municipio de Bragado es el que presenta las mayores densidades de la región, con 18.1 hab/km^2, mientras que Rivadavia (3.9 hab/km^2) es el partido que presenta la densidad más baja.

La variación intercensal (absoluta) 1991-2001 para la Provincia de Buenos Aires ha sido de 1.232.229 habitantes, es decir, creció en dicho período un 9,8%, mientras que la región del CODENOBA sólo ganaba un 3,4% de población, es decir, la variación absoluta fue de 7.814 habitantes (230.434 habitantes en 1991 y 238.248 habitantes). Esta variación resulta entonces,

menor a la media de crecimiento demográfico de los partidos de la Provincia de Buenos Aires e inferior a la media de la República Argentina (10.5%).

Población, superficie y densidad. Años 1991 – 2001.

Partido	Año 1991			2001		
	Población	Superficie en km²	Densidad hab/km²	Población	Superficie en km²	Densidad hab/km²
Total Provincia	**12.594.974**	**307.571**	**40,9**	**13.827.203**	**307.571**	**45,0**
Alberti	10.627	1.130	9,4	10.373	1.130	9,2
Bragado	40.442	2.230	18,1	40.259	2.230	18,1
Carlos Casares	20.126	2.446	8,2	21.125	2.446	8,6
Gral. Viamonte	17.744	2.150	8,3	17.641	2.150	8,2
H. Yrigoyen	9.038	1.663	5,4	8.819	1.663	5,3
9 de Julio	44.021	4.230	10,4	45.998	4.230	10,9
Pehuajó	38.151	4.560	8,4	38.400	4.560	8,4
Rivadavia	14.996	3.940	3,8	15.452	3.940	3,9
T. Lauquen	35.289	5.500	6,4	40.181	5.500	7,3
Total CODENOBA	**230.434**	**27.849**	**8,7**	**238.248**	**27.849**	**8,9**

Fuente: Censo INDEC 2001.

Este crecimiento poblacional a nivel regional no se distribuye de igual manera entre los 9 municipios: cuatro vieron su población disminuir (-2,4% en Alberti, -0,5% en Bragado, -0,6% en Gral. Viamonte, y -2,4% en Hipólito Yrigoyen), y cinco aumentar (5% Carlos Casares, 4,5% Nueve de Julio, 0,7% Pehuajó, 3% Rivadavia y 13,9% Trenque Lauquen).

Población y variación intercensal 1991 – 2001.

Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa %
	1991	2001		
Total Provincia	**12.594.974**	**13.827.203**	**1.232.229**	**9,8**
Alberti	10.627	10.373	-254	-2,4
Bragado	40.442	40.259	-183	-0,5
Carlos Casares	20.126	21.125	999	5,0
General Viamonte	17.744	17.641	-103	-0,6
Hipólito Yrigoyen	9.038	8.819	-219	-2,4
9 de Julio	44.021	45.998	1.977	4,5
Pehuajó	38.151	38.400	249	0,7
Rivadavia	14.996	15.452	456	3,0
Trenque Lauquen	35.289	40.181	4.892	13,9
Total CODENOBA	**230.434**	**238.248**	**7.814**	**3,4**

Fuente: Censo INDEC 2001.

Se observa una fuerte concentración de la población en las ciudades cabeceras, donde viven desde el 74,20% (América, Partido de Rivadavia) al 98,5% de los habitantes (Henderson, Partido de Hipólito Yrigoyen). En ocho de los nueve partidos del CODENOBA, las localidades cabeceras concentran más del 80% de la población total, el resto de los habitantes se distribuyen

en pequeñas localidades rurales o parajes, y en el campo. Al respecto, y según datos del último censo (2001), la población rural disminuyó en todos los partidos. Los casos más significativos por el bajo porcentaje de población rural corresponden a Hipólito Yrigoyen, con el 11% de habitantes, Trenque Lauquen y Bragado, con el 13%.

Cabe destacar el alto porcentaje de población urbana para la totalidad de los municipios que conforman el CODENOBA, encontrándose los valores más altos en H. Yrigoyen (89%), Trenque Lauquen y Bragado (87%). El menor porcentaje de población urbana se presenta en Rivadavia (67%), le sigue Alberti (72%) y Gral. Viamonte (77%).

Población Urbana-Rural de los Partidos del CODENOBA. Año 2001.

Partidos	Población Urbana	Población Rural
Alberti	72,00%	28,00%
Bragado	87,00%	13,00%
Carlos Casares	81,00%	19,00%
Gral. Viamonte	77,00%	23,00%
H. Yrigoyen	89,00%	11,00%
9 de Julio	81,00%	19,00%
Pehuajó	83,00%	17,00%
Rivadavia	67,00%	33,00%
T. Lauquen	87,00%	13,00%
Total CODENOBA	**80,44%**	**19,56%**

Fuente: Proyecto de Extensión: Asistencia Técnica y Capacitación a los Municipios del Consejo de Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (CODENOBA) en las áreas de Producción, Empleo y Programas Sociales. UNLP. FHyCE y Periodismo y Comunicación Social. Dpto. de Geografía. Diciembre, 2004

Dentro de los centros urbanos pueden diferenciarse tres grupos:

1. *Ciudades medias,* de aproximadamente 30.000 habitantes: 9 de Julio (34.350 hab.), T. Lauquen (30.764 hab.), Bragado (32.830) y Pehuajó (29.639 hab.).
2. *Ciudades pequeñas-medias,* de 10.000 a 20.000 habitantes: Carlos Casares (17.155), Los Toldos (13.462) y América (10.361).
3. *Ciudades pequeñas,* de menos de 10.000 habitantes: Alberti (7.493 hab.) y Henderson (7.856 hab.)

Dentro de los límites del CODENOBA, aproximadamente el 1% de la población habita en instituciones colectivas. Se considera un porcentaje alto, teniendo en cuenta que supera al promedio del total provincial (0,85%). El 99,1% de la población del CODENOBA vive en hogares, mientras que a nivel provincial, la cifra es levemente inferior, alcanzando el 98,9%.

Población total, población en hogares y población en instituciones colectivas.

Partido	Población

	Total	En hogares (1)	En instituciones colectivas
Total Provincia	**13.827.203**	**13.708.902**	**118.301**
Alberti	10.373	10.292	81
Bragado	40.259	39.818	441
Carlos Casares	21.125	20.853	272
General Viamonte	17.641	17.463	178
Hipólito Yrigoyen	8.819	8.678	141
9 de Julio	45.998	45.517	481
Pehuajó	38.400	38.097	303
Rivadavia	15.452	15.350	102
Trenque Lauquen	40.181	39.782	399
Total CODENOBA	**238.248**	**235.850**	**2.398**

(1) Se incluye la población censada en la calle.
Fuente: Censo INDEC 2001.

En la región analizada, el censo 2001 identificó 6.386 hogares (es decir, 21.020 habitantes) con necesidades básicas insatisfechas (NBI), que representan un 8,8% del total. Si bien este número pudo haberse incrementado, considerando la crisis que atravesó el país los últimos años, cabe señalar que la población con NBI es porcentualmente menor en la región que en el total de la provincia. Se observa al interior de la región diferencias entre los partidos con relación al total de población con NBI, desde 5,9% en Alberti a 11,7% en Gral. Viamonte o 10,5% en Pehuajó.

Hogares y Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2001

Partido	Hogares (1)			Población (1)		
	Total	Con NBI [2]	% [3]	Total	Con NBI [2]	% [4]
Total PROVINCIA	**3.921.455**	**508.671**	**13,0**	**13.708.902**	**2.161.064**	**15,8**
Alberti	3.429	212	6,2	10.292	605	5,9
Bragado	12.666	932	7,4	39.818	3.236	8,1
Carlos Casares	6.795	569	8,4	20.853	2.010	9,6
General Viamonte	5.606	678	12,1	17.463	2.041	11,7
Hipólito Yrigoyen	2.866	282	9,8	8.678	743	8,6
9 de Julio	14.657	1.163	7,9	45.517	3.619	8,0
Pehuajó	12.383	1.188	9,6	38.097	3.998	10,5
Rivadavia	4.718	424	9,0	15.350	1.435	9,3
Trenque Lauquen	12.272	938	7,6	39.782	3.333	8,4
Total CODENOBA	**75.392**	**6.386**	**8,6**	**235.850**	**21.020**	**8,8**

Fuente: Censo INDEC 2001.

VIVIENDA

La medición y descripción de la calidad de vida de la población en relación con la vivienda se aborda mediante la caracterización socio-habitacional, identificando y cuantificando niveles de carencia y criticidad, fundamentalmente en este estudio a partir de las variables: servicio sanitario básico y calidad de los materiales de la vivienda. Según el Censo 2001, existen 3.920.985 de viviendas en la Provincia de Buenos Aires, de las cuales 75.383 pertenecen al CODENOBA (INDEC[61]). Según los datos del último censo del INDEC, el servicio sanitario básico de inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública e inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo abastece a un porcentaje significativo de los hogares censados en la provincia de Buenos Aires (aproximadamente un 69,8% de 3.920.985 que representa el total provincial), teniendo el CODENOBA el 71,8% de los 75.383 hogares.

El porcentaje de hogares que presenta una situación deficitaria en el servicio sanitario, es decir, inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc. e inodoro sin descarga de agua o sin inodoro, asciende al 30.08% del total provincial y al 28,1% del total regional. Al interior del CODENOBA se presenta una situación homogénea en los partidos que conforman al mismo, sin embargo, es posible observar que los porcentajes de hogares con mayor criticidad se dan en los Partidos de Gral. Viamonte (34,7%) y Rivadavia (32,8%) y Pehuajó (31,9%).

Comparativamente, la mejor situación en el servicio sanitario según calidad de los materiales de la vivienda se verifica en Trenque Lauquen que registra un déficit del 18,8% y Alberti con el 23,5%. Por último, y según datos del *Diagnóstico Socio-económico e Institucional: Región del CODENOBA* (Melón, B; Erbiti S.; Pisan C., 2004) cabe señalar que "(...) algunos partidos tienen un sistema de mejoramiento de la vivienda precaria (H. Yrigoyen, Rivadavia y Nueve de Julio). La Municipalidad de Trenque Lauquen presenta una eficiente acción municipal que le

---

[61] Según el INDEC: casas denominadas "Tipo A", es decir con cañería embutida, inodoro con descarga de agua y piso que no sea de tierra. En la región el 83,64% de las viviendas corresponden a esta categoría, y 1,93% son "departamentos" de características semejantes. El 13,08% corresponden a las denominadas casas "Tipo B", es decir, que carecen de algunos de los requisitos del tipo A. El 1,35% de las viviendas de la región se incluye dentro del tipo "otras viviendas" cuyas características son ranchos casillas o viviendas, incluidas en casas de inquilinato, pensiones o locales no construidos para habitación. Esta descripción no contempla la obsolescencia de las casas Tipo A, ni las familias que no tienen casa, ni los niveles de hacinamiento. El déficit habitacional también está referido a las condiciones de saneamiento, que implica entre otras variables evacuación de excretas, evacuación de aguas servidas, conexión a red o pozo, lo que constituye un factor agravante de la auto- contaminación.

permite construir barrios económicos y pavimento cubriendo los requerimientos de vivienda e infraestructura de servicios de su población".

La dimensión socioeconómica: indicadores, de educación, salud, empleo, y NBI para la región:

Salud

El concepto de salud se asimila a calidad de vida. A partir del estudio de los factores determinantes de la calidad de la salud, puede verse que los componentes sociales soportan un peso importante del problema y que el sector de atención médica de la salud sólo ocupa una parte del total.

Analizando los servicios de la salud, la cantidad de establecimientos asistenciales a nivel provincial es de 4 nacionales, 83 provinciales y 1.9812 municipales, correspondiendo al CODENOBA 1 establecimiento provincial y 93 municipales. Si bien todos los partidos de la región cuentan con equipamiento de salud en su ciudad cabecera y en sus principales delegaciones, Nueve de Julio es el único partido de la región que posee un hospital provincial. Sin embargo, en la región los centros salud se caracterizan por ser de baja complejidad, lo cual obliga a derivar los pacientes con un cuadro medianamente grave fuera del territorio (Buenos Aires, La Plata, Junín). Estos traslados ocasionan gastos significativos en particular para los municipios que tienen que encargarse de los que carecen de obra social, lo cual representa la inmensa mayoría de los internados.

Según la Dirección de Estadística del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, las camas disponibles en establecimientos hospitalarios del CODENOBA son 78 a escala provincial y 1.008 a escala municipal. El número de establecimientos asistenciales, tanto municipales como provinciales, presentan una reducida oferta sanitaria, del 1,2% y 5,9% respectivamente en relación al total provincial. Asimismo, la cantidad de camas disponibles, con valores del 0,6% a nivel provincial y 8,3% a nivel municipal respecto al total de la provincial, permite calificar la oferta como deficitaria.

Si consideramos la variable "cantidad de habitantes por cama", los valores para el CODENOBA son de 219 hab./ cama, mientras que para la Provincia de Buenos Aires el número asciende a 525,5 habitantes/ cama. Teniendo en cuenta, que según la Organización Mundial de la Salud (OMS) los valores mínimos establecidos son de 46 camas cada 10.000 habitantes, es decir, 219.37 hab./ cama, puede verse que la región presenta los valores aceptables por la OMS.

Si se analiza la población por cobertura de obra social y/o plan de salud privado, según cifras oficiales del censo 2001, en la región del CODENOBA un 59,60% tiene obra social y un 40,40% no tiene. Los Partidos que presentan los mayores porcentajes de cobertura son los de Trenque Lauquen y Alberti. En el primero, de un total de 40.181 habitantes, el 75,7% cuenta con obra social, plan médico o mutual. En el segundo, con un total de 10.373 habitantes, 6.615 hab. poseen cobertura de salud (es decir, el 63,8%). Mientras, que el municipio con menor cobertura es el de Carlos Casares con sólo un 42,5% de su población con obra social (Ver tabla 11 y gráfico 8).

En síntesis, no se cuenta para este informe con datos sobre nivel de complejidad de los establecimientos del sector público y privado de salud, cantidad de camas a nivel privado, atención ambulatoria y número total de médicos por habitante. La ausencia de esta información no nos permite establecer un diagnóstico acabado de la situación del sector salud en la región del CODENOBA.

En relación, a las tasas de natalidad, mortalidad general y mortalidad infantil[62], correspondientes a la serie 1996-2000, no se aprecian variaciones significativas para el total de la región, aunque en el nivel municipal se presentan realidades diferentes[63].

Si bien, la tasa mortalidad general en el período 1996-200 ha sufrido un mínimo descenso a nivel del CODENOBA, se ha mantenido estable a nivel provincial. Se observa que los partidos de la región que registraron un incremento de la tasa son: General Viamonte (de 9 a 10,1 o/oo), Hipólito Yrigoyen (de 9,6 a 10,2 o/oo), y Pehuajó (de 10 a 11,2 o/oo).

En relación con la tasa de mortalidad infantil, puede señalarse que tanto a escala regional como provincial, se registra un descenso de la misma para el período 1996-2000. Sin embargo, la disminución a nivel regional es menor (de un 1.2 o/oo) que a nivel provincial (de un 4.5 o/oo). Por una parte, cabe destacar la disminución manifestada en los Partidos de Bragado (de 15,8 a 4,8 o/oo) y Pehuajó (de 23,6 a 14,4 o/oo). Por otro lado, los partidos que han visto incrementar, en

---

[62] Se infiere que dichos valores pueden haber evolucionado desfavorablemente luego de la crisis de fines del 2001.

[63] En la región del CODENOBA, la tasa de natalidad pasa del 17,4 o/oo al 16,4 o/oo en dicho período. La tasa de mortalidad general disminuye pasando de 10, 1 o/oo al 9,8o/oo, mientras que la tasa de mortalidad infantil pasa de un 12,6 o/oo a un 11,4 o/oo. Sin embargo, al interior de la región se observan realidades diferentes. Mientras que los partidos de Hipólito Yrigoyen y Nueve de Julio ven incrementar su tasa de natalidad en el período indicado (del 16,7 al 17,6o/oo en el primer caso y del 15,4 al 16,1o/oo en el segundo), los restantes presentan una disminución de la misma en dicho período.

aproximadamente un 50%, su tasa de mortalidad infantil en el período analizado son: Alberti, Carlos Casares, Gral. Viamonte y Rivadavia.

Educación

La oferta educativa disponible en la región cubre desde el nivel básico hasta el nivel universitario e incluye centros de formación profesional. Los datos oficiales de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, correspondientes al año 2000, indican que para la región los establecimientos educativos alcanzan los siguientes valores:

1. Nivel Pre-primario: 171 establecimientos (3,7% del total provincial)
2. Nivel EGB: 273 establecimientos (4,35% del total provincial)
3. Nivel Medio: 75 establecimientos (3,25% del total provincial)
4. Nivel Superior: 14 establecimientos (3% del total provincial)
5. Otros niveles: 64 establecimientos (5,4% del total provincial)
6. Nivel Adultos: 35 establecimientos (3% del total provincial)

Esta medición nos permite establecer que Nueve de Julio y Trenque Lauquen presentan la mayor cantidad de establecimientos educativos en los niveles Preprimario (33 y 32), EGB (47 y 43) y Medio (14 y 12, respectivamente). Por otro lado, tanto Pehuajó como Bragado presentan valores relevantes en los niveles antes mencionados. Esta situación se corresponde con la cantidad de población de 3 años o más, al ser dichos partidos los que poseen el mayor número de población.

La oferta educativa del nivel superior se presenta insuficiente, lo cual trae aparejado que los jóvenes tengan que irse de su ciudad y/o pueblo para estudiar, pese a que no todos tienen los recursos para hacerlo. Algunas ciudades del CODENOBA actúan como centros de atracción en el campo de la educación, siendo principalmente aquellas que proponen cursos universitarios o centros de formación terciarios y profesionales (ISETA y Escuela de Enfermeras de 9 de Julio, Profesorados y Escuelas de Artes en Pehuajó, entre otros). En la mayoría de los casos el poder de atracción se da hacia las grandes capitales educativas, principalmente Buenos Aires y La Plata. Algunos municipios mantienen en los grandes centros universitarios casas donde algunos pocos estudiantes se pueden alojar gratuitamente, pero esto alcanza a solucionar el problema a un mínimo de estudiantes.

En el “Diagnóstico Socio-económico e institucional de la Región del CODENOBA”, realizado en marzo de 2004, se señala que la oferta educativa no se adapta a las necesidades locales (demanda de gente capacitada en oficios) y a la salidas laborales. La apertura de nuevos cursos muchas veces no corresponde con un análisis de las necesidades laborales locales, lo cual provoca un déficit en ciertas formaciones y un superávit en otras.

Entre los últimos proyectos regionales en el campo educativo pueden mencionarse: la transformación del Centro Universitario Regional de Junín en la *Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires* y la creación, en Nueve de Julio de una *Escuela de Administración Municipal*.

Por otro lado se señala que el porcentaje de analfabetos, considerando la población de 10 años o más, representan poco menos del 1.5%, tanto en el total provincial como en la región. En cuanto a la asistencia escolar, es significativa la variación entre los diferentes partidos del consorcio, con números que varían desde un 70% de inasistencia (Alberti, General Viamonte) hasta un 25% (Bragado, Pehuajó.

Por último, cabe destacar que el porcentaje de asistencia escolar según nivel de enseñanza y considerando la población de 3 años o más de la región estudiada se infiere la marcada diferencia de asistencia entre los niveles de preescolar y EGB (77,50%) y el nivel Polimodal (13,5%)[64]. Si bien se indican los valores de asistencia a los niveles terciario-universitario para el total de la región y por partido, no se poseen datos desagregados de educación terciaria no universitaria y educación universitaria por partido. Además se desconoce el nivel de deserción a nivel universitario y terciario.

DIMENSIÓN URBANO – AMBIENTAL

Red Vial

La columna vertebral del CODENOBA es la Ruta Nacional Nº, que vincula Capital Federal con Santa Rosa (La Pampa) y a la cual tienen acceso directo seis de los nueve municipios (Ver plano). Esta concesionada en toda su extensión, y el consorcio se extiende desde el Km. 177 al Km. 480 (longitud este-oeste: aproximadamente 300 Km.). Sobre la misma se encuentra la mayor parte del equipamiento de ruta de la región: estaciones de servicio, kioscos, baños higiénicos, etc.

[64] Se observa además que tanto en los niveles preescolar y EGB como Polimodal, los valores indicados en la tabla 18 no revisten variaciones significativas. En el primero, varía entre 71, 1% y 80,7%; en el nivel medio la variación es de 13,6% y 16,4%. En el nivel terciario y universitario se manifiestan diferencias más significativas entre los partidos, con valores de 5,6% para Hipólito Yrigoyen y 12,5% para Alberti. Este último presenta los mayores porcentajes de población que asiste al nivel polimodal (16,4%) y al terciario-universitario (12,5%).

Es importante considerar la presencia de estaciones de GNC en los municipios de Bragado (2), Carlos Casares, Trenque Lauquen (2) y Nueve de Julio.

La Ruta Nacional N°5 es la de mayor jerarquía, de vital importancia por la densidad de los flujos que soporta conectando a la Capital Federal con el oeste de la Provincia y en dirección a la Provincia de La Pampa, ciudad de Santa Rosa. Esta ruta posee peajes a la altura del Partido de Mercedes y del partido de Bragado camino a 9 de Julio. Esta vía se encuentra actualmente concesionada, posee dos carriles, ida y vuelta. Como resultado del intenso flujo de personas y productos agropecuarios la vía posee un tránsito vehicular intenso, sobre todo, por el movimiento de camiones con transporte de hacienda y de leche que la transitan.

Las obras de ampliación de la Ruta Nacional N°5 con el propósito de transformarla en una Autopista se encuentran paradas a la altura de Mercedes. El tramo entre la Ciudad de Buenos Aires y la Localidad de Luján es Autopista con una serie de peajes.

La conexión con los Puertos de Buenos Aires y La Plata, y con el Mercado Central de Hacienda, se realiza a través de la Ruta, hasta Luján y desde allí a través de las Autopistas Acceso Oeste y Buenos Aires-La Plata. Las obras de ampliación de la Ruta, con el propósito de transformarla en una Autopista se encuentran entre Mercedes y Luján. El tramo entre la Ciudad de Buenos Aires y la ciudad de Luján es una Autopista concesionada.

La región es atravesada transversalmente por la Ruta Nacional Nº 226, que vincula Mar del Plata con General Villegas y empalma con las Rutas Nacionales Nº 33 (Bahía Blanca-Rosario) y Nº 188 se relaciona con Córdoba, Cuyo y Rosario. Otras rutas importantes en la zona son: la Ruta Provincial Nº 86 (Pehuajó, Carlos Tejedor, H. Irigoyen), la Ruta Provincial Nº 65 (Nueve de Julio, General Viamonte). Los caminos rurales tienen su mantenimiento a cargo de los municipios y son utilizados para trasladar la producción primaria de la región.

La conexión del CODENOBA con Quequén, Bahía Blanca (Ing. White) y Mar del Plata se realiza a través de la RN N° 226 en dirección a Azul; desde esta ciudad por RN Nº 3 y RP Nº 33 hasta Ing. White, por Rutas Nº226 y Nº 3 hasta Quequén; y por RN Nº226 hasta Mar del Plata.

La conexión del CODENOBA con el Corredor Bioceánico es indirecta: hacia Mendoza y Chile es necesario acceder primero a la RN Nº 7, para lo cual se debe transitar en dirección al Norte por la RP Nº 30; mientras que hacia Zárate-Brazo Largo y luego Uruguay y/o Brasil por RN N°5 hasta Luján y desde allí la tercera cintura metropolitana (RP I Nº 6 – Autovía en construcción).

Transporte de Pasajeros

El transporte de pasajeros relaciona al CODENOBA con los principales centros del país a través de la red vial descripta, viéndose favorecidos los municipios relacionados directamente con la RN Nº. En todos los municipios existe una Terminal de ómnibus, pero ninguno presenta servicio

de transporte colectivo urbano, aunque seis de los nueve tienen cubiertas a sus localidades rurales (Bragado, G. Viamonte, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen).

Red Ferroviaria

En líneas generales, el sistema ferroviario del CODENOBA no conforma a los usuarios. La red ferroviaria sirve para trasladar la producción a los puertos de La Plata y Buenos Aires. Vincula Capital Federal con Santa Rosa y corre paralelamente a la RN Nº5. El protagonismo del transporte ferroviario en el sistema de distribución y transporte de mercancías es considerablemente menor al que se realiza por la red vial. Existe transporte de pasajeros (Empresa Ferrobaires) entre Carlos Casares y Capital Federal, pero el mismo carece de importancia a pesar del bajo costo del pasaje debido a su escasa frecuencia y mantenimiento.

Movimiento Aéreo

El servicio aéreo está cubierto por los aeródromos que funcionan en cada uno de los municipios, donde solamente dos tienen pista de aterrizaje iluminada y asfaltada (Pehuajó y Tranque Lauquen). Los vuelos están cubiertos por pequeños aviones y tienen fines productivos, deportivos, sanitarios, deportivos o recreativos.

Infraestructura: Servicios Básicos

Agua Potable

Todos los municipios cuentan con servicio de agua, el cual es gestionado por cooperativas (Rivadavia), entidades privadas (Bragado, C. Casares, H. Irigoyen), públicas (Pehuajó, Trenque Lauquen), o mixtas (Nueve de Julio), mientras que la empresa ABSA está a cargo de la mayor parte de la red (mantenimiento y obra nueva), ya sea en forma exclusiva o con intervención de municipios y cooperativas. Existen varios municipios con proyectos para extender la red de agua.
La calidad del servicio es satisfactoria, a pesar de la aparente disconformidad por parte de algunos usuarios, debido a que el agua no es potable en algunas zonas. Cabe aclarar que este aspecto está controlado por análisis químicos y bacteriológicos que se realizan en los propios municipios.

Gas Natural

La red de gas natural abastece a través de los gasoductos Neuba II (Bragado, C. Casares, H. Irigoyen, Trenque Lauquen), Loma de la Lata (Nueve de Julio) y Zeppelines (Rivadavia) a todas las ciudades cabeceras de los partidos del CODENOBA. Los trabajos en la red (ejecución, ampliación, mantenimiento) están a cargo, prácticamente en su totalidad, de la Empresa Camuzzi Gas Pampeana SA, quien se ocupa de manera directa o por convenios con municipalidades,

cooperativas u otras empresas privadas. Bragado, C. Casares, H. Irigoyen, Trenque Lauquen y Nueve de Julio tienen proyectada la extensión de la red. La gestión del servicio se maneja de forma privada (Bragado, H. Irigoyen, Rivadavia, Pehuajó), pública (Trenque Lauquen), cooperativa (Nueve de Julio), o mixto, pero en líneas generales satisface a los usuarios.

Red Cloacal

Todas las ciudades cabeceras y algunas localidades rurales tienen una red cloacal funcionando, cuyo mantenimiento y extensión está a cargo de empresas privadas (mayoritariamente ABSA), los municipios o cooperativas. También existen casos de responsabilidades compartidas entre ABSA y cooperativas o municipios. El servicio es provisto por empresas privadas (Bragado, C. Casares, H. Irigoyen, Rivadavia), por las municipalidades (Alberti y Trenque Lauquen) o por convenios entre cooperativas y ABSA (Nueve de Julio), y puede decirse que no satisface a los usuarios.

Energía Eléctrica

La red de energía eléctrica abastece tanto a las ciudades cabeceras como a las localidades rurales. La ampliación, extensión y reparación de la red son responsabilidad de la Empresa Distribuidora de Energía del Noroeste (EDEN) en algunos municipios (Ej. Alberti, Bragado, Carlos Casares e Hipólito Irigoyen), o de las cooperativas locales (Ej. Trenque Lauquen, Nueve de Julio y algunas localidades rurales). La gestión se desarrolla de diversas maneras: privada, pública, mixta y cooperativas. Es importante destacar que la provisión de energía se encuentra limitada y genera inconvenientes para nuevos emprendimientos económicos. La situación amerita crear nuevas líneas de abastecimiento.

Residuos: Recolección y deposición final

Todos los municipios cuentan con un servicio de recolección (público, en su mayoría), pero sólo tres aplican procesos de reciclado (Bragado, Trenque Lauquen, Rivadavia) debido a que poseen plantas de reciclado y tratamiento de basura, y sólo Trenque Lauquen y Bragado poseen horno pirolítico. Estos dos municipios son los únicos habilitados para el tratamiento de residuos patogénicos y los únicos que tienen un programa para concientizar de los usuarios de la pre-selección de la basura. La recolección y el tratamiento domiciliario, se gestionan de manera pública en todos los municipios, excepto Nueve de Julio, a cargo de una cooperativa (CoodeCoop). Trenque Lauquen es una referencia regional en el tema.

Seguridad

Los datos disponibles relacionados a la seguridad en los diferentes partidos del CODENOBA corresponden al Anuario Estadístico 2001, realizado por la Dirección Provincial de Estadística. Las modificaciones en el "tejido social" del país generadas por el rumbo económico nacional de la década del ´90 han tenido como consecuencia un incremento del desequilibrio en la distribución de la riqueza, mayor marginalidad, desocupación, y como consecuencia de todas estas cuestiones, un incremento en la delincuencia y el delito. Teniendo en cuenta que el pico de la crisis del país se produjo durante el año 2002, y considerando el alto impacto que las inundaciones tuvieron en la región durante el 2001, es altamente probable que las cifras hayan evolucionado negativamente. Para el total del CODENOBA, un crecimiento año tras año en la cantidad de los mismos, a pesar de que algunos partidos vieron disminuir el número de denuncias como Carlos Casares, Hipólito Irigoyen y Rivadavia en 1996-1997, ó Bragado, G. Viamonte y Nueve de Julio en 1998-2000.

La tasa de delincuencia cada 10.000 habitantes indica un incremento entre el año 1996 y el 2000 del 66% en el CODENOBA, mientras que en el total de la Provincia es del 90%. Los partidos con más delitos denunciados son Bragado (incremento del 139%), Pehuajó (incremento del 104%) y Trenque Lauquen (incremento del 103%). Los porcentajes correspondientes a los demás partidos van desde el 24% (Alberti) al 82% (C. Casares). La excepción es el Partido de Nueve de Julio, que vio crecer su tasa de delincuencia los dos primeros años (1997 - 1998), pero el balance final de la Serie 1996-2000 muestra una disminución del 3%.

La estructura de los hechos delictuosos describe una gran diversidad si se relacionan los porcentajes y tipos de delitos. Sin embargo, los porcentajes del CODENOBA en general son bastante cercanos a los totales provinciales. El partido con más hechos delictuosos en el período es Trenque Lauquen (1.079) mientras que el que menos denuncias registra es H. Irigoyen (177).
El partido con mayor porcentaje de delitos contra las personas es General Viamonte con un 24,1%, contra el honor y la honestidad Bragado con un 4,5%, contra la libertad 19,8%, contra la propiedad Rivadavia con un 70,1%.

DIMENSION ECONÓMICA

Sector Industrial

El sector industrial en los partidos de la región del CODENOBA mantiene las características del proceso de desindustrialización y reestructuración de la economía que ha atravesado el país en las décadas. Los datos de los censos económicos 1974 - 1994 permiten observar esta situación a partir de las variables cantidad de establecimientos y puestos de trabajo ocupados. En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, de los 46.600 establecimientos

registrados, el CODENOBA presenta 1.212 establecimientos (es decir el 2% del total provincial). En la medición del censo 1994, se observa una fuerte disminución en el número de establecimientos industriales tanto a nivel provincial como regional, del -22,16% para el primer caso y del -46,6% para el segundo.

El CODENOBA presentaba en el '94, 647 locales industriales destinados a la producción (1,8% del total provincial). La distribución de los mismos por municipios es la siguiente: Alberti 40, Bragado 118, Carlos Casares 62, Gral. Viamonte e H. Yrigoyen 33 cada uno, Nueve de Julio 150, Pehuajó 95, Rivadavia 30, Trenque Lauquen 86. Se verifica que entre Nueve de Julio, Bragado y Pehuajó se agrupa más de la mitad del total de locales industriales (363 locales).

En cuanto a los puestos de trabajos ocupados, los números indican 680.750 puestos para la provincia de Buenos Aires en el año 1974, mientras que para el CODENOBA, en el mismo año, 6.568 puestos de trabajo ocupados (el 0,9% del total provincial). El descenso a nivel provincial en el período analizado '74 -'94 ha sido del -33,3% (227.217 puestos de trabajo ocupados menos), mientras que a nivel regional -59,4% (3.903 puestos de trabajo ocupados menos).

Como se desprende de los datos antes mencionados, la tendencia general ha sido la reducción del número de establecimientos y de los puestos de trabajo ocupados, afectando fuertemente al sector industrial de los partidos de la región. Como plantea el Informe Asistencia Técnica y Capacitación a los Municipios del Consejo de Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires en las áreas de Producción, Empleo y Programas Sociales (2004): "(...) este proceso estuvo signado por una diversidad de situaciones a nivel de actividades y empresas, por una reestructuración con especificidades al interior de cada partido y de cada rama industrial. Esto nos permite pensar que ha habido diferentes trayectorias empresarias, que pese a la tendencia general de caída de la actividad industrial hay empresas que se han podido mantener ó desarrollar; otras que se han mantenido y otras que han surgido".

En relación al perfil exportador del CODENOBA, los municipios que lo integran presentan un perfil exportador un poco más diversificado que otros corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires, dado que la rama de elaboración de alimentos, bebidas y tabaco aporta el 40%, mientras que el sector maquinaria y equipo el 25% de las exportaciones totales de este Consorcio. Con un menor orden de importancia se encuentran las ramas de metálica básica y productos del

metal y la de fabricación de papel participando con el 10% y el 8% de las exportaciones respectivamente[65].

De acuerdo a un trabajo realizado por el Instituto de Estudios Fiscales y Económicos-Consejo Federal de Inversiones de la Provincia de Buenos Aires, en Diciembre de 2002, en la región se encuentra un importante número de empresas vinculadas a la producción agropecuaria (venta y reparación de implementos agrícolas, acopiadores de cereales, silos, etc.), la cual ha mejorado considerablemente luego de la devaluación. La pesificación de las deudas que tenían los productores agropecuarios resultó positiva para el sector, así "el campo pudo pagar sus deudas y capitalizarse". Sin embargo, no todos los proveedores del agro mejoraron su situación, los comerciantes de productos agroquímicos al comprar sus productos en dólares y venderlos en pesos, han visto disminuir fuertemente sus márgenes de ganancia.

El perfil institucional de las empresas de la región se caracteriza por no tener participación de capital extranjero; a su vez, la totalidad de las empresas tiene su casa matriz en la Provincia de Buenos Aires. La producción de bienes de consumo aparece entre las actividades más importantes, así como la producción de bienes de insumo para otras industrias, fabricación de bienes de capital y reparación de equipos. Otro sector importante es el de la comercialización de bienes no producidos por la empresa, que participa con el 30% de la actividad dentro de este corredor.

La caracterización por tamaño de empresa, según datos del censo '94, pone de manifiesto el fuerte peso de las microempresas y de las pequeñas. Sólo doce empresas del total de 647 cuentan con más de 25 puestos de trabajos ocupados (1994). De acuerdo a datos del Informe CFI IEFE (2002), la situación ocupacional en las empresas de la región, muestra que en promedio tienen 20.3 empleados por establecimiento, elevándose levemente a 21,5 personas si se incluyen a aquellas personas no asalariadas que también trabajan para el establecimiento (principalmente familiares). En el mencionado trabajo se indica que el 61% de las empresas tienen menos de 10 empleados, el 29% entre 11 y 50, y el 10% restante tienen más de 100 trabajadores empleados.

El destino geográfico de las ventas de este consorcio se encuentra concentrado principalmente en la ciudad y en la región. Más del 70% de las empresas de todos los sectores

[65] Fuente: Estructura económica y perfil comercial de los distintos corredores productivos bonaerenses. Consejo Federal de Inversiones Provincia de Buenos Aires. Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE). Cuarto Informe. Diciembre de 2002.

productivos tienen como uno de los destinos más importantes de su producción a la misma ciudad en la cual están ubicados. La inserción regional de la actividad productiva es más importante entre las empresas de comercio, donde el 71% de sus ventas es dirigido hacia su región de pertenencia, mientras que sólo un 64% de las firmas industriales y un 61% de las firmas de servicios lo hacen.

En el CODENOBA, las ventas totales -en promedio- tuvieron una caída del 16%, la cual ha sido proporcional para cada uno de los destinos geográficos de dichas ventas. El principal país de destino de los bienes que se exportan por este corredor es Chile, seguido por Paraguay. Al primero se destinan fundamentalmente metales básicos y productos de metal (**S**ilos) y al segundo, prendas de vestir. Con respecto a las importaciones, Brasil es el principal origen de las mismas, compuestas por repuestos, policarbonato, telas, acero, tinta, tonner, vegetales, químicos y películas. También se importan en gran medida desde Alemania e Italia productos para la fumigación[66].

Relacionado al perfil tecnológico de las empresas de la región, la antigüedad promedio de los equipos es de aproximadamente 9 años. Al respecto, las empresas exportadoras presentan un ritmo de inversión en nueva tecnología superior al del conjunto de las empresas que orientan su producción al mercado interno. De acuerdo al informe anteriormente mencionado del IEFE-CFI (2002), la utilización por parte de las empresas del CODENOBA de servicios de las instituciones que brindan información y ayuda para la adquisición de tecnología reviste cierta importancia (un 35% de los encuestados ha utilizado dichos servicios).

El tema del financiamiento de las empresas aparece como uno de los problemas principales a resolver. Por lo general, la mayoría de las empresas tienen dificultad en el acceso al crédito, al considerar como altas o muy altas las tasas de interés relevantes para sus empresas, lo que las lleva a financiarse casi en su totalidad con fondos propios.

Sector Comercio y Servicios

La ausencia de información sistematizada y actualizada sobre el sector comercio y servicios, dificulta la posibilidad de cuantificar y caracterizar las actividades del sector, al no ser

[66] CFI- Provincia de Buenos Aires. Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE). 2002

posible, por ejemplo, identificar actividades predominantes; diferenciar entre comercio mayorista y minorista; evaluar el crecimiento del sector de servicios, entre otros.

Seguidamente se presentan datos sobre establecimientos comerciales y de servicios de Trenque Lauquen, Bragado y Carlos Casares, obtenidos del Informe de Avance "Asistencia Técnica y Capacitación a los Municipios del Consejo de Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires en las áreas de Producción, Empleo y Programas Sociales" (UNLP, 2004):

El total de establecimientos registrados en el Partido de Trenque Lauquen asciende a 1542, de los cuales el 72% de los establecimientos comerciales se ubican en cinco actividades: venta de alimentos, venta, reparación y mantenimiento de automotores, venta y reparación de indumentaria y accesorios y kioscos. En conjunto, y considerando las demás actividades, se puede apreciar una estructura comercial relativamente diversificada. En el sector servicios, de un total de 747 establecimientos, se destacan los restaurantes y bares, el transporte de pasajeros (70% corresponde a servicios de remisses) y los servicios técnicos y profesionales, que suman el 40% del total.

El partido de Bragado tiene 824 establecimientos comerciales inscriptos. Más del 60% de las actividades corresponden a venta de alimentos; venta, reparación y mantenimiento de automotores; kioscos, y venta y reparación de indumentaria y accesorios. Dentro de las actividades de servicio se destaca el rubro almacenamiento y depósitos (fundamentalmente acopio de granos y depósitos de insumos agropecuarios). En total, Bragado cuenta con un registro de 282 establecimientos en este sector.

En el partido de Carlos Casares, la mitad de los establecimientos dedicados al comercio, sobre un total de 697, se concentran en dos actividades: venta de alimentos y venta, reparación y mantenimiento de automotores. En el caso de los servicios, se registra un total de 309 establecimientos, siendo la principal actividad la de servicios técnicos y profesionales (20%).

Sector Agropecuario

El principal motor de la economía local es la actividad agropecuaria. Las políticas implementadas en los años 1990 condujeron a una fuerte concentración de la tierra y a una disminución de la diversidad productiva, dos fenómenos que amenazan la soberanía y la seguridad alimentarias en Argentina.

En una primera aproximación al sector, podemos señalar que la actividad del mismo se encuentra directamente vinculada con las condiciones naturales que poseen sus tierras: suelos profundos, permeables y ricos con un clima favorable para el desarrollo de los cultivos y la cría de ganado. Son tierras de producción mixta, siendo los cultivos más comunes el girasol, el maíz (verano) y el trigo (invierno).

La ocupación y apropiación del suelo estuvieron determinadas por la actividad ganadera (con clima favorable y pastos naturales aptos), la cual tuvo durante largo tiempo un papel central en la economía del país, ubicándolo en el cuarto lugar a nivel mundial en lo referente a producción y exportación de carne.

La Región Pampeana, donde se ubica el CODENOBA, es la principal zona ganadera del país (80% de existencia bovina para carne) y los grandes terratenientes se dedicaron tradicionalmente a la actividad en forma extensiva, postergando a la agricultura a pesar de tratarse de uno de los territorios más fértiles del mundo. A partir del aparcelamiento generado en la reforma agraria de 1950 se formaron las colonias productivas, mayoritariamente de inmigrantes, que mejoraron el rendimiento económico. En el consorcio, la ganadería representa el 22% del PBI, debido a que el 12% de las cabezas bovinas de la Provincia se encuentra en la región además de la cría porcina, equina y ovina.

Con el incremento en el régimen de lluvias y las alteraciones del régimen pluvial, más el avance tecnológico se incrementó ostensiblemente la producción de los cultivos en la zona. Hoy se producen excelentes forrajes perennes durante todo el año, los cuales permiten ser almacenados para consumirse o comercializarse en épocas posteriores más convenientes. La zona es considerablemente apta para el cultivo de trigo, maíz, avena, girasol y soja. Como consecuencia de la calidad de los forrajes y el reciente resurgimiento vacuno, se ha desarrollado en la región una industria lechera de importancia, representada por cooperativas y empresas pequeñas y medianas.

Agricultura

Los datos presentados por el INDEC sobre el Censo Nacional Agropecuario (CNA) realizado en 2002, muestran una fuerte caída de la cantidad de explotaciones agropecuarias en la provincia de Buenos Aires: un 33% menos que en 1988. Estos rasgos del campo son el resultado de una década de políticas neoliberales. A mediados de los ’90 se produjeron, por un lado, fuertes bajas en los precios internacionales de los productos argentinos, y por otro, marcados cambios en

las condiciones internas generadas por la convertibilidad, las privatizaciones y la desregulación total del sector[67].

En este contexto, el camino elegido por los más fuertes actores económicos, con el apoyo del Estado y con la ayuda de un eficaz dispositivo comunicacional, fue "la salida hacia adelante": aumento de la producción agropecuaria con especialización en oleaginosas y de la exportación de sus derivados. Para ello se optó por nuevas tecnologías -las semillas transgénicas[68]-, nuevas prácticas agronómicas -la siembra directa- y por organizaciones empresariales con determinadas escalas de producción, complementadas por contratistas, subcontratistas y terceristas. Esta decisión comportaba cambios en las orientaciones productivas y en la estructura social agraria, con la consecuente desaparición de muchos agricultores.

El denominado proceso de agriculturización del campo[69], que puede observarse en el CODENOBA, está basado en la introducción al país de nuevas variedades de cereales y oleaginosas, y en los denominados cultivos de segunda. Las características principales de este proceso son: la disminución de la actividad ganadera, el crecimiento de aquellos cultivos que conforman el "paquete agroexportador", sobre todo la soja y el maíz con la consecuente pérdida de variedad de tipos de cultivos y la pérdida de autonomía de los productores frente a los paquetes tecnológicos y la comercialización de los nuevos cultivos.

Las explotaciones agropecuarias en el CODENOBA representan un 10% del total provincial, considerando superficie y cantidad. Se puede apreciar un porcentaje similar en lo referente a las superficies implantadas en primera ocupación. En referencia a estas superficies, la diferencia está dada por la mayor proporción de oleaginosas en el CODENOBA, que representa más del 12% de la superficie cultivada a nivel provincial. Sin embargo, el volumen producido sitúa a la región como predominantemente cerealera[70].

---

[67] Fuente: Dossier "Problemas del sector agropecuario argentino", Le Monde diplomatique, Edición Cono Sur, Buenos Aires, Diciembre de 2001.

[68] Teubal, Miguel (2004). "Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino". CONICET. Buenos Aires

69 Proceso iniciado en el país en los años '70 y agudizado desde el 96.

[70] **La producción total de cereales para el período 1996-2000 ha sido de 1.846.560tn. en el primer año y de 1.945.350 tn. en el segundo, alcanzando su punto máximo en los años 1997-98 con 2.231.535 tn. La producción de oleaginosas, en el mismo período, varía entre 1.060.600 y 1.261.600 tn., mientras que la máxima producción se encuentra en el corte 1998-99, con valores de 1.348.600 tn.**

Si bien la producción de la mayoría de los cultivos disminuye, todos poseen una tendencia positiva en el rinde por hectárea. Esto implica que existe una disminución de la superficie cultivada en todos los cultivos analizados, menos en la soja; situación que repercute desfavorablemente en la diversificación agrícola del CODENOBA. En la producción de soja, el aumento del rinde por hectárea ha sido acompañado por la ampliación de la superficie cultivada. Dentro de las producciones del CODENOBA, el girasol constituye uno de los cultivos del complejo agro exportador, ocupando el tercer lugar en importancia. Sin embargo, en el conjunto de las oleaginosas, muestra una tendencia negativa en cuanto al volumen producido.

El CODENOBA sigue las tendencias nacionales y provinciales en la distribución de los cultivos, pero con una brecha mínima entre los denominados "otros cultivos" y los cereales. Los primeros ocupan un 36% de la superficie implantada y los cereales el 35%, le siguen las oleaginosas con el 29%, siendo casi inexistentes los cultivos industriales, que no alcanzan el 1% del total de la superficie implantada del Consorcio71.

Ganadería

La actividad ganadera pierde terreno frente a los atractivos del paquete agro exportador, tanto a nivel nacional como provincial. La predominancia de la ganadería bovina es el rasgo distintivo a nivel provincial y nacional al igual que en el CODENOBA (72%, 89%, y 94% del total de cabezas de ganado bovino, respectivamente).Se refleja la tendencia negativa en cuanto a la evolución de la actividad. La distribución de los demás tipos de ganado difiere según el nivel analizado. A nivel Nacional, siguen en importancia las existencias de cabezas de ganado Ovino (19%), Caprino (6%) y Porcino (3%). A nivel Provincial, si bien el segundo lugar también lo ocupan los Ovinos, con una representación de un 8%, le siguen los porcinos con un 3%, representando el ganado caprino menos del 1% del total de cabezas de ganado en este nivel.

En el CODENOBA, el mayor porcentaje de cabezas de ganado, luego del tipo bovino, lo representa el ganado porcino con un 4% del total de cabezas existentes. Le sigue el ganado Ovino con un 2%. Al igual que en el conjunto de la Provincia, el ganado caprino no llega al 1% del total de cabezas existentes. Se destaca Trenque Lauquen en la explotación de bovinos, Rivadavia en ovinos, Bragado en porcinos y Pehuajó en caprinos. Dentro de la provincia de Buenos Aires, el

71 Informe de Avance "Asistencia Técnica y Capacitación a los Municipios del Consejo de Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires en las áreas de Producción, Empleo y Programas Sociales" (UNLP, 2004).

Consorcio concentra el 12% de las cabezas de ganado porcino, el 9% del ganado bovino, el 11% de ganado caprino y el 3% del ganado Ovino.

Situación Ocupacional

Existen dos indicadores básicos para analizar la situación ocupacional: las tasas de actividad y empleo. La tasa de actividad muestra la población en actividad (PEA), tanto ocupada como desocupada. Por su parte, la tasa de empleo indica la proporción de población ocupada en relación con el total de población72. Según los datos del INDEC (Censo 2001), en el CODENOBA la población económicamente activa, representa menos del 60% (Ver plano). La mayor parte de los desocupados sólo busca trabajo. Si se tiene en cuenta la crisis en el país desde fines de 2001, estos datos pueden haber evolucionado negativamente. Con respecto a los jefes de hogares, solamente dos tercios del total pertenecen a la población económicamente activa, y el porcentaje de desocupados supera el 10%.

Según el Proyecto de Extensión "Asistencia Técnica y Capacitación a los Municipios del Consejo de Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires en las áreas de Producción, Empleo y Programas Sociales" (UNLP, 2004), para el conjunto de los 9 municipios la Tasa de Actividad es del 43.9%, levemente inferior (en un 0.8%) al del conjunto de los municipios del interior de la provincia (sin incluir el conurbano). La Tasa de Empleo por su parte indica que el 33.6% de la población mayor de 14 años se haya ocupada; este porcentaje en el conjunto de los municipios del interior de la provincia es del 32.9%. El análisis por categoría ocupacional permite identificar el peso de las distintas modalidades de trabajo, tanto en relación de dependencia como por cuenta propia.

El CODENOBA presenta, en relación con lo que sucede en el conjunto de la provincia un menor peso relativo del sector asalariados (obreros y empleados) y una mayor proporción del grupo empleador (para el total de la provincia las cifras correspondientes son de 71.2% asalariados y 6.7% de patrones). Pehuajó, H. Yrigoyen y Gral. Viamonte se encuentran por

[72] Los datos utilizados corresponden al último Censo INDEC 2001, debido a que no se dispone de datos más actualizados sobre el mercado laboral ya que la EPH no se implementa en estos municipios.

encima de la media regional en cantidad proporcional de asalariados. Municipios que tienen, a su vez, la mayor cantidad proporcional de empleados públicos.

Una tercera parte del personal asalariado del consorcio trabaja en el sector público (67%), apreciándose al respecto importantes diferencias por municipio: 9 de Julio, Bragado, Trenque Lauquen están por debajo del promedio regional en cuanto a porcentaje de empleo público. Se destaca la situación del partido de Gral. Viamonte, donde el promedio de asalariados en el sector público se ubica un 8,5% por arriba del promedio regional, pero en el sector privado dicho municipio se encuentra por abajo del promedio regional.

En la estructura productiva del consorcio, en el sector privado, predominan las micro y pequeñas empresas. En Rivadavia, Gral. Viamonte e H. Yrigoyen prevalece la estructura microempresaria y en 9 de Julio, Bragado y Alberti predominan las pequeñas empresas. Los establecimientos de más de 40 asalariados representan el 10.5% del total regional localizándose mayoritariamente en Bragado, Trenque Lauquen, 9 de Julio, Alberti y Carlos Casares.

Sector Público

Todos los partidos que conforman el CODENOBA reciben aportes de parte de los Estados Provincial y Nacional, los cuales se materializan a través de fondos por coparticipación o programas sociales. A continuación se describen las transferencias realizadas a los diferentes municipios y los programas sociales en el CODENOBA.

Fondos por coparticipación en el CODENOBA

En las siguientes tablas se transcriben los aportes recibidos por los municipios en concepto de coparticipación en el período del año 2003 y de enero a octubre de 2004. Se desagrega la información en los conceptos coparticipados desde el Ministerio de Economía de la Provincia con la salvedad de la falta del concepto de fondo de fortalecimiento de Programas sociales en el año 2003 por motivos debido a que los mismos no son proporcionados por dicha entidad.

Del análisis comparativo de las transferencias realizadas a los municipios del CODENOBA durante el período 2003 / 2004, puede apreciarse que las sumas se han incrementado significativamente menos que en el resto de la provincia, ya que el promedio de los 134 municipios arroja un aumento del 7,52 %, cuando los municipios del CODENOBA, sólo incrementaron su coparticipación un 3,04 %. Los Partidos que mayor incremento de fondos coparticipables tuvieron en este período son Pehuajó (6,52%) y Trenque Lauquen (6,14 %). Alberti es un caso atípico ya que disminuyeron sensiblemente sus fondos de coparticipación en el período de referencia un 5%.

Es de notar que los valores provinciales incorporan a la población de los 24 municipios del Gran Buenos Aires con una problemática absolutamente diferente y con porciones de territorios muchos menores, y en los que la mayoría de su suelo -cuando no la totalidad- es urbano.

Tomando como referencia los $ 301,98 de promedio del CODENOBA los municipios que mayor cantidad de dinero reciben por persona son dos de los de menor población –Rivadavia $ 461,15 e Hipólito Irigoyen $437,33. Ocurriendo lo contrario con los municipios en los que mayor cantidad de habitantes residen como en 9 de julio -$188,09 por persona. Por esto, si bien para coparticipar a los municipios se tienen en cuenta muchas variables, que no intenta ser el motivo de este estudio, creemos que es un dato a tener en cuenta para generar comparaciones en municipios con problemáticas similares.

Programas Sociales Municipios del CODENOBA

En relación a los Programas Sociales -tanto de nivel provincial como nacional- se observa que en los Municipios del CODENOBA (Alberti, Bragado, Carlos Casares, Gral. Viamonte, Hipólito Yrigoyen, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia, Trenque Lauquen) tres programas (Programa Plan Más Vida, Programa Juventud y Programa Nacional Fondo Participativo de Inversión Social) de un total de 17 programas analizados, no tienen presencia en ninguno de los 9 partidos que conforman el consorcio. Mientras que el programa "Banca Social" sólo se lleva a cabo en dos de ellos, Nueve de Julio y Trenque Lauquen. Las principales temáticas en las que se agrupa el total de programas son:

Seguridad Alimentaria

-Plan Más Vida: No está presente en el CODENOBA. Es el programa en el que actuan las trabajadoras municipales o "Manzaneras" y tiene más preponderancia en el sector del Gran Buenos Aires. No cubre a ninguno de los municipios de CODENOBA.

-Servicio Alimentario Familiar: Cubre solamente al partido de Pehuajó. Es un programa piloto (funciona en algunos distritos solamente) y está dedicado a realizar asistencia alimentaria a familias que así lo requieran.

-Programa Serv. Alimentario Escolar (SAE): Cubre todos los partidos del CODENOBA. Está destinado a la provisión de alimentos en comedores escolares.

-Programa Unidad de Desarrollo Infantil (UDI): Está integrado por dos programas (UDI-Infancia y UDI-Cuidados Infantiles). Cubre todos los partidos del CODENOBA (Bragado y Carlos Casares están beneficiados solamente por el UDI-Cuidados Infantiles). Es un programa destinado a los jardines maternales que consiste en la provisión de alimentos, complementada por actividades extras como estimulación temprana, etc.

Descentralización y Regionalización

-Programa Asistencia Social Directa: Cubre a todos los partidos del CODENOBA. Consiste en la distribución de alimentos y todo tipo de material para cubrir diferentes necesidades.

-Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales: Cubre a todos los partidos del CODENOBA. Funciona desde hace aproximadamente ocho meses. Consiste en entregar fondos a los

municipios, el cual dispone de los mismos y determina su uso de acuerdo a proyectos determinados. Suele utilizarse para la compra de alimentos o elementos de primera necesidad.

Sectoriales

Son programas para asistencia en temas puntuales. Generalmente lo gestiona el municipio ante el Ministerio Provincial y no se materializa en sumas de dinero a excepción de las pensiones graciables. Actualmente están en funcionamiento: Programa Tercera Edad (Cubre a todos los partidos del CODENOBA con excepción de Alberti y Rivadavia), Programa Celíacos (Cubre a todos los partidos del CODENOBA con excepción de H. Irigoyen), Programa Juventud, Programa para Personas con Capacidades Diferentes (Cubre a todos los partidos del CODENOBA), Proyecto Adolescentes (Cubre a todos los partidos del CODENOBA con excepción de Alberti y Trenque Lauquen). El programa juventud prácticamente no está vigente por haber sido absorbido por el Proyecto Adolescentes, que es el último en ponerse en marcha. En el mismo un grupo determinado de adolescentes recibe facilidades para capacitarse.

Desarrollo Local y Economía Social

-Programa Huertas Bonaerenses: Cubre a todos los partidos del CODENOBA excepto Bragado, Carlos Casares y Rivadavia. Funciona "a demanda" de los diferentes distritos para el funcionamiento de las huertas comunitarias a través de convenios con el INTA.

-Banca Social: Los únicos partidos beneficiados son Nueve de Julio y Trenque Lauquen. Es un programa de créditos que se otorgan a proyectos de desarrollo.

-C.L.E.S. (Consejo Local Económico Social): Esta compuesto por ONG, que se reúnen para decidir en que se invierte y como se distribuye lo otorgado por el estado materializado en planes. El Consejo está constituido en la mayoría de los partidos, aunque con información muy difusa. No se tiene información acerca de la situación de Carlos Casares, Rivadavia y Trenque Lauquen.

Empleo

-Programa Barrios Bonaerenses: Cubre a todos los partidos del CODENOBA. Es un programa "heredado" de gestiones anteriores. Consiste en dinero otorgado para actividades barriales. Está siendo lentamente "absorbido" por el Programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados.

-Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Nacional): Cubre a todos los partidos del CODENOBA. Se materializa a través de dinero otorgado a cambio de una tarea determinada (contraprestación). A partir del año 2005 esta contraprestación es opcional y no obligatoria.

Fondo Participativo de Inversión Social

Este fondo fue de carácter Nacional y está camino a ser "provincializado". Se destina a fomentar micro emprendimientos. Ningún partido del CODENOBA ha sido beneficiado con el mismo.

Conclusión del Análisis Situacional

El Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires -CODENOBA está ubicado en el sector noroeste de la Provincia de Buenos Aires, ocupando el 8,5% de la superficie provincial. La Ruta Nacional Nº5 es el principal conector de la región debido a la densidad de los flujos que soporta. Esta ruta constituye la columna vertebral del consorcio, vinculando Capital Federal con Santa Rosa (La Pampa), y a la cual tienen acceso directo seis de los nueve municipios. A través de ella, la región se conecta con los puertos de Buenos Aires y La Plata, y con el Mercado Central de Hacienda. Su buena accesibilidad y conectividad vial con diversas regiones del país, se constituye así en una fortaleza para los municipios del consorcio. No así, el sistema de transporte ferroviario cuya incidencia en el transporte de pasajeros y mercancías es menor al transporte vehicular.

Si bien los inicios del CODENOBA, datan de fines de la década del '80, con el fin de elaborar proyectos productivos conjuntos, ha tenido una *continuidad relativa en la gestión regional, dificultando en parte el logro de sus objetivos.* Otro aspecto que dificulta la gestión es que a nivel administrativo, los nueve municipios responden a distintas regiones -sanitarias, judiciales, educativas, etc.-, obstaculizando el logro de una identidad común.

En el *aspecto ambiental*, el mayor riesgo de la región ha sido el de las inundaciones*;* los riesgos de anegamiento e inundación están ligados en gran medida a las condiciones climáticas, hídricas y geomorfológicas del lugar. La cuestión hídrica se constituye así en una de las problemáticas centrales para el desarrollo de los sectores productivos, ambientales y sociales a partir de la existencia de amplias zonas afectadas por las inundaciones, que son recurrentes en el tiempo, afectando la calidad de vida de la población, provocando migraciones internas, interrumpiendo vías de comunicación y dificultando la accesibilidad a los campos, imponiendo limitaciones a la producción, e incidiendo en el presupuesto de los municipios. En este contexto, la resolución de esta problemática impone un abordaje desde la complejidad local-regional.

En el *aspecto poblacional*, la región del CODENOBA se manifiesta como un territorio escasamente poblado .con una superficie de 26.186 Km^2 y una densidad de 8,9 hab./km^2. En el período 1991-2001, la región ha registrado un crecimiento poblacional bajo y no sostenido (3,4%), si se lo compara con la media de crecimiento demográfico de la Provincia de Buenos Aires (9,8%). Este incremento a nivel regional no se distribuye de igual manera entre los municipios, registrándose comportamientos disímiles en el ritmo de crecimiento poblacional. Se observan dos polos de concentración poblacional uno que comprende los partidos de Trenque Lauquen y Pehuajó (con el 34.1% del total del CODENOBA), y otro en torno a los Partidos de Nueve de Julio y Bragado (con el 37.4% del total del CODENOBA). Ambas concentraciones representan el 71.5% de la población total del CODENOBA (164.838 hab. sobre un total de 230.434 hab.).

En el CODENOBA es posible observar una fuerte *concentración de la población en las ciudades cabeceras* (más del 80% de la población), como consecuencia de la disminución de la

población rural. La tecnificación del campo junto a las mayores expectativas, rentabilidad y servicios que ofrece la ciudad, producen migraciones en este sentido con el consecuente incremento de la misma.

Si se observa el indicador de *necesidades básicas insatisfechas* (NBI), en la región se ha identificado un porcentaje menor al total provincial (8,8% a nivel regional frente a un 15,8% a nivel provincia). Sin embargo, al interior de la región es posible observar importantes diferencias entre los partidos con relación al total de población con NBI, tal es el caso de Alberti con el 5.9% de población con NBI frente a Gral. Viamonte con el 11.7%. Cabe destacar, que este número pudo haberse incrementado, considerando la crisis que atravesó el país en los últimos años.

La *caracterización socio-habitacional* de los partidos de la región permite apreciar un alto porcentaje de viviendas (84%) que presentan las mejores condiciones de servicio sanitario básico. Con relación a la calidad de los materiales de la vivienda, el 80% de las mismas posee una situación no deficitaria. Si bien al interior del CODENOBA se presenta una situación relativamente homogénea, donde se observan partidos con mayor criticidad.

Con relación al *sector salud*, todos los partidos de la región cuentan con equipamiento de salud en su ciudad cabecera y en sus principales delegaciones. Sin embargo, se caracterizan por ser de baja complejidad, existiendo sólo un hospital provincial en la zona (en el Partido de Nueve de Julio). Por otra parte, se verifica un porcentaje importante de la población regional con cobertura de obra social (59,60%), poniéndose de manifiesto una situación admisible en el sector salud. En relación, a las tasas de natalidad, mortalidad general y mortalidad infantil, correspondientes al período 1996-2000, no se aprecian variaciones significativas para el total de la región.

La *oferta educativa* disponible en la región cubre desde el nivel básico hasta el nivel superior e incluye centros de formación profesional. Pero se presenta insuficiente en el nivel universitario, lo cual genera la migración de los jóvenes hacia las grandes capitales educativas. La oferta educativa no se adapta a las necesidades locales y a las necesidades laborales locales. Los datos disponibles sobre el sector permiten establecer que Nueve de Julio y Trenque Lauquen presentan la mayor cantidad de establecimientos educativos en los niveles Inicial, EGB y Polimodal.

La región presenta una *infraestructura de servicios básicos* caracterizada por una gestión que se desarrolla tanto de forma privada, pública, mixta o por cooperativas. Todos los municipios cuentan con una red de servicios básicos que abastece a las ciudades cabeceras de los partidos del CODENOBA y a algunas localidades rurales. La calidad de los servicios es, en general, satisfactoria. En cuanto a la provisión de energía, ésta se encuentra limitada y genera inconvenientes para nuevos emprendimientos económicos, situación que amerita crear nuevas líneas de abastecimiento. Asimismo, todos los municipios cuentan con servicio de recolección de

residuos -en su mayoría público- pero sólo tres aplican procesos de reciclado. La recolección y el tratamiento domiciliario del municipio de Trenque Lauquen son una referencia regional en el tema.

La *situación de la seguridad* en el CODENOBA, no escapa a la observada a nivel provincial y nacional, caracterizada por el incremento de los hechos delictuosos. Al respecto, en la provincia de Buenos Aires la tasa de delincuencia para el año 2000 era de 211 delitos cada 10.000 habitantes, frente a 176 delitos por cada 10.000 habitantes a nivel del Consorcio. En este contexto, el número de delitos en el CODENOBA, ha registrado un crecimiento año tras año (66% de 1996-2000).

El *sector industrial* en los partidos de la región del CODENOBA presenta una fuerte disminución en el número de establecimientos industriales (del -46,6%) y en los puestos de trabajos ocupados (59,4%). Este proceso estuvo signado por una diversidad de situaciones a nivel de actividades y empresas, por una reestructuración con especificidades al interior de cada partido y de cada rama industrial. En el sector predominan las microempresas y Pymes, con una débil situación ocupacional, y con ventas destinadas al interior del consorcio. El diseño de estrategias coordinadas en el sector tendientes a un accionar interinstitucional de redes productivas, permitiría generar políticas de gestión y cooperación conjunta.

El *sector comercio y servicios* resulta de difícil medición debido a la ausencia de información sistematizada y actualizada. En este marco, resultaría conveniente la construcción de una base informatizada a partir de los datos del Código CIIU, que permita caracterizar a las actividades del sector y contribuya a su vinculación a nivel local y regional.

En el CODENOBA, la actividad agropecuaria constituye la principal fuente de recursos de la economía regional. Se caracteriza por una disminución de la diversidad productiva y una fuerte concentración de la tierra, en donde las explotaciones agropecuarias representan el 10% del total provincial. Al interior del sector, el mayor peso lo representa la *actividad agrícola*, en particular la producción de cereales y oleaginosas. La creciente especialización en este tipo de cultivos es acompañada por una pérdida de la variedad de tipos de cultivos, que limita la comercialización de las producciones con los mercados externos. Si bien la producción de la mayoría de los cultivos disminuye, todos poseen una tendencia positiva en el rinde por hectárea. Esto implica que existe una disminución de la superficie cultivada en todos los cultivos, menos en la soja; situación que repercute desfavorablemente en la diversificación agrícola del CODENOBA.

Si bien la actividad ganadera pierde terreno frente a los atractivos del paquete agro exportador, representa el 22% del PBI regional. La predominancia de la ganadería bovina es el rasgo distintivo en el CODENOBA, al igual que a nivel provincial y nacional (94%, 72% y 89% respectivamente). El partido que presenta la mayor cantidad de cabezas de ganado bovino es Trenque Lauquen. En el Consorcio, se destaca la industria lechera representada por cooperativas y pequeñas empresas. En el sector agropecuario, se observa una falta de articulación en el ámbito

regional para elaborar políticas tendientes al logro de una mayor variedad productiva y a un incremento en la comercialización de sus producciones.

En la *situación ocupacional* del CODENOBA se verifica una población económicamente activa -PEA- que alcanza al 60% de la población de 14 o más años. La tasa de actividad a nivel regional es del 43.9%, mientras que la tasa de empleo es del 33.6%, siendo jóvenes un tercio del total de desocupados. El análisis por categoría ocupacional permite identificar el peso relativo del sector asalariados. Una 3ª parte del personal asalariado del consorcio trabaja en el sector público.

Como puede observarse del análisis situacional anteriormente realizado, la región del CODENOBA se caracteriza por:

- Una buena accesiblidad y conectividad vial a diversas regiones del país y a los países limítrofes, favorable para su desarrollo económico-productivo.
- Una situación hídrica comprometida, para el desarrollo productivo, ambiental y social.
- Una distribución de la población fundamentalmente concentrada en dos polos al interior del Consorcio, como así también en las cabeceras al interior de cada partido.
- Una situación socioeconómica definida a partir de indicadores “aceptables” en relación a los de la Provincia de Buenos Aires.
- Una oferta de equipamientos de salud que cubre las necesidades primarias de la población.
- Una oferta educativa que no responde adecuadamente a las demandas laborales; y que satisface parcialmente las necesidades de mayor capacitación por parte de la población regional.
- Una infraestructura de servicios básicos que abastece a todas las cabeceras y algunas localidades de los nueve partidos de la región.
- Unas condiciones de seguridad óptimas para el Consorcio, constituyendo una fortaleza para sus habitantes.
- Un sector agropecuario que constituye la principal actividad económica de la región.

PARTE II
LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS FORMULADOS

SÍNTESIS DE LA ESTRUCTURA DEL ÁRBOL ESTRATÉGICO

VISIÓN: Aspirar a un desarrollo sostenido e integrado de la Región, en materia económica, social y ambiental; revitalizando su cultura e identidad como atributos diferenciales del territorio y en consecuencia como factores privilegiados de competitividad regional; donde el Plan Estratégico del CODENOBA, como un proyecto socialmente concertado de región, se convierta en un verdadero PROYECTO POLÍTICO, con capacidad de innovación, generador de movilización social, sustentado en los principios del buen gobierno, el desarrollo ambientalmente sustentable, el ordenamiento urbano y territorial, y el bienestar de la ciudadanía, con acento en la inclusión social.

EJES	PROGRAMAS	PROYECTOS
1. EJE GESTIÓN Fortalecer y modernizar la gestión del Consorcio a través de consolidar al Plan Estratégico como proyecto socialmente concertado de región y aumentar la capacidad gestión en la promoción del desarrollo regional, la consolidación de su identidad y el incremento de la participación ciudadana.	1.1. MEJORA DE LA GESTIÓN INTERNA DEL CONSORCIO	1.1.1. Consolidación del Plan Estratégico Participativo del CODENOBA -PEPC-
		1.1.2. Relación Interinstitucional y Gestión de Recursos
		1.1.3. Coordinación de las Políticas Públicas Municipales de la región
		1.1.4. Evaluación Organizacional y Capacitación de los Recursos Humanos del Consorcio
		1.1.5. Propuesta de Proyecto de Ley sobre Consorcios de Gestión y Desarrollo
	1.2. CONSOLIDACIÓN DE LA IDENTIDAD E INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	1.2.1. Fortalecimiento de la Identidad Regional
		1.2.2. Incremento de la participación de los Actores Sociales públicos y privados
		2.1.2. Readecuación de los Contenidos de las Escuelas Técnicas, Agropecuarias y de Formación Superior.
		2.1.3. Fortalecimiento de la vinculación del CODENOBA con el Sistema Educativo.
	2.2. PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN REGIONAL DE ACTIVIDADES CULTURALES.	2.2.1. Formación de Recursos Humanos para la Gestión Cultural.
		2.2.2. Relevamiento de las Acciones en Deportes y Cultura existentes en los Municipios.
		2.2.3. Elaboración de un Calendario Cultural Regional.
	2.3. ARTICULACIÓN INTRA E INTERMUNICIPAL DE LAS AREAS SOCIALES.	2.3.1. Conformación de una Red Sanitaria Regional.
		2.3.2. Vinculación entre Instituciones Sociales Públicas y Privadas.
2. EJE DESARROLLO SOCIAL Implementar y fortalecer una política integral de inclusión social a través de una articulación de las distintas áreas sociales entre los municipios, una oferta de educación, capacitación y salud acorde a las demandas y	2.1. READECUACIÓN DE CONTENIDOS EN LA EDUCACIÓN FORMAL	2.1.1. Revisión de la Oferta Educativa en función de las Características Socio-productivas de la Región.

necesidades locales-regionales, potenciando así los recursos existentes y la identidad regional.		
3. EJE ECONOMICO - PRODUCTIVO Promover el diseño y ejecución de una política de desarrollo productivo regional que aproveche sus atributos identitarios, fomente la cultura emprendedora y sistematice prácticas de manufacturas que agreguen valor a la producción primaria tradicional.	3.1. PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL.	3.1.1 Nuevo Posicionamiento del CODENOBA.
		3.1.2. Marca de Origen y Calidad.
	3.2. IMPULSO DE LA CULTURA EMPRENDEDORA	3.2.1. Gestión Empresaria Eficiente.
		3.2.2. Apoyo al Sector MiPyMES.
	3.3. AGREGADO DE VALOR A PRODUCTOS PRIMARIOS.	3.3.1. Certificación de Productos Alimenticios.
		3.3.2. Certificación de Productos Kosher.
		3.3.3. Garantía de Calidad.
	3.4. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.	3.4.1. Instituto de Capacitación Laboral.
		3.4.2. Proyecto Capacitación Laboral.
4. EJE GESTION AMBIENTAL Y DESARROLLO TERRITORIAL DEL CODENOBA. Desarrollar una gestión ambiental integrada regionalmente construyendo la infraestructura necesaria para: garantizar una mayor articulación entre los municipios del consorcio (vial y de transporte), atenuar el impacto de las inundaciones periódicas (hidráulica) y ampliar la disponibilidad energética para la reproducción del sistema económico.	4.1. GESTIÓN AMBIENTAL REGIONALMENTE INTEGRADA	4.1.1. Oficinas de Gestión Ambiental en el CODENOBA
		4.1.2. Gestión Integrada de Residuos Sólidos Urbanos -RSU-.
		4.1.3. Uso Eficiente del Agua.
		4.1.4. Estudio sobre Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico.
		4.1.5. Tratamiento adecuado de Efluentes Cloacales.
		4.1.6. Áreas Protegidas en la Pampa Arenosa.
	4.2. PROGRAMA DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA, VIAL Y ENERGÉTICA.	4.2.1. Gestión Integral del Agua en Superficie.
		4.2.2. Energía Sustentable en el CODENOBA.
		4.2.3. Desarrollo de biocombustibles a partir de materia prima generada en el territorio.
		4.2.4. Infraestructura Vial y Ferroviaria.
		4.2.5. Sistema de Transporte a Nivel Regional.

PARTE III

Conclusiones de la Experiencia: REGIÓN DEL CODENOBA

En esta experiencia, se verifica que la dinámica de construcción regional tuvo dificultades para la integración socio-territorial en todas sus dimensiones. Si La región goza de algunos atributos esenciales que la posiciona positivamente para aspirar a un desarrollo sustentable, tales como su: Localización estratégica; los importantes recursos naturales provenientes de un suelo con alto índice de productividad; la alta tradición productiva en actividades mixtas agrícola ganadera; una red de MiPyMEs distribuida en todo el territorio que diversifican la actividad

productiva; buenos estándares de indicadores sociales; la identidad social y cultural, los actores se involucraron puntualmente en el desarrollo del Plan Regional, aprovechando estos atributos distintivos de la región.

En la construcción de la Región, no hubo logros de carácter proyectual, transversales al proceso, que tienen impronta fundacional. La Carta de Intención, firmada por los Intendentes Municipales, es el mayor avance en el marco político – institucional, en el marco de la Institucionalización de la Región.

La falta de planificación de políticas de desarrollo regional sustentable, que permitan construir un proyecto colectivo de crecimiento regional, consensuado por todos los actores sociales.

Materialización del Documento de Formulación del Plan Estratégico CODENOBA, como aporte para la discusión metodológica acerca de los procesos de articulación regional, a partir de una experiencia diferente a las iniciativas de regionalización impulsadas desde los gobiernos provinciales.

Es un proceso de regionalización concertada desde “abajo” que reconoce la participación explícita de sus habitantes y la decisión política de los gobiernos locales, a partir de la aplicación de una metodología -diseñada para esta experiencia por la UNLP-, capaz de ser replicada para la construcción de otras regiones.

Es un proceso en donde se lee claramente las dificultades de la gestión asociada entre los municipios que integran el CODENOBA, que atenta contra la consolidación regional, existiendo instituciones, empresas y otras organizaciones que no reconocen al Consorcio como una instancia útil para la asociación y articulación de acciones comunes que beneficie al conjunto.

Cabe señalar la dependencia de algunos de los municipios que integran el Consorcio de regiones provinciales distintas que complejiza la gestión de acciones coordinadas con la jurisdicción provincial.

Adquiere carácter de antecedente exitoso en cuanto a construcción social de una región, ya que cuenta con un Plan Integral definido al momento de constituirse.

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

FASE 2

D. EXPERIENCIA PLAN ESTRATEGICO COMARCAL CHUBUT

1. INTRODUCCIÓN: La Cuestión Regional -la tensión entre lo instituido y lo instituyente.

Las presentes notas tienen por finalidad presentar una reflexión sobre el significado de la experiencia del "Plan Estratégico Comarcal Chubut", esperando que puedan constituirse en un aporte para el debate sobre la revalorización que ciertas formas de asociación regional adquieren hoy., como formas de brindar respuestas a los desafíos que la globalización impone. Mas allá de la racionalidad Instrumental que orienta la segmentación territorial, se argumenta que tales experiencias adquieren valor en tanto construcción colectiva de políticas de desarrollo mas adecuadas al territorio y la sociedad chubutense como totalidad.

La pregunta que guía esta reflexión se organiza en torno a las implicaciones de sentido y significado que fueron pulsadas o activadas durante el desarrollo de la experiencia. Esto Implica plantear una contrastación entre la memoria de la experiencia (los argumentos+los instrumentos) y lo que ella significa en el contexto de la cultura de la Planificación regional actual.

Antes de avanzar en la caracterización de las particularidades que identifican y dan significado territorial a la experiencia de Chubut, nos interesa confirmar alguna de las precisiones que en torno a la noción de región, se han esbozado en la sección inicial del informe. En tal sentido reconocemos que en Chubut tanto como en La Provincia de Buenos Aires:

….."han primado las concepciones que entienden a la regionalización con características de partición espacial, en donde el establecimiento preciso de los límites cobra una importancia central y lleva a aproximar la regionalización a un ejercicio clasificatorio"…..

En este mismo sentido podemos afirmar que particularmente en el caso de las políticas de desarrollo implementadas en las décadas del '60 y '70 en ambos casos las políticas y programas denotaban un fuerte sesgo centralista orientado a la promoción desde el centro con el objetivo de explotar tanto recursos naturales como energéticos. Del mismo modo volvemos a coincidir con las reflexiones elaboradas en la etapa inicial de este informe en que se registra

….." *la ausencia de una política provincial sostenida en materia de regionalización, que conciba la región en términos políticos como producto del sistema federal concertado, en términos territoriales como* ***factor de desarrollo endógeno y en términos socio-culturales, como integración de la diversidad de identidades***

La falta de ponderación del territorio como sujeto de desarrollo, sumada a la ausencia de una conciencia de pertenencia regional, hacen de las regionales, concebidas de esta manera, una suerte de artefacto artificial, "incapaz" por naturaleza -asociada a su concepción como objeto-. En sentido contrario se sustenta en el presente documento la necesidad de una construcción social de las regiones sostenidas a partir de una construcción colectiva de base, con un proyecto político

propio, como elementos esenciales para posibilitar un posicionamiento proactivo en los escenarios globales.

De acuerdo con esta línea argumental se presenta a continuación una sucinta caracterización del marco legal establecido por la Constitución de la provincia de Chubut que da validez y orientación a esta experiencia

La Constitución de la Provincia de Chubut establece en su Titulo II- Gobierno Municipal las diferentes atribuciones y competencias de las diferentes figuras que definen la forma de gobierno y el ordenamiento territorial de la provincia. En tal sentido presenta inicialmente la siguiente definición especificando que entiende por Municipio:

ARTICULO 224: *Esta constitución reconoce la existencia de Municipios como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una* ***entidad autónoma***

Inmediatamente reconoce que entiende por AUTONOMÏA:

ARTICULO 225: Los municipios[73] *son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta constitución.*

Y mas adelante define y clasifica otras entidades respecto del tamaño en términos de cantidad de población inscripta en el padrón municipal requerida para constituir un municipio o una sociedad de Fomento y reconociendo así mismo a las ***Comunas rurales*** como entidades con competencia material, asignación de recursos, asegurándoles un sistema representativo con elección directa de sus autoridades.

Además de fijar otras atribuciones y competencias en sus artículos 229 al 234 incorpora un titulo especial para brindar marco a la **REGIONALIZACION y el ORDENAMIENTO TERRITORIAL** estableciendo el marco legal para la planificación regional e incorporando las figuras de Fusión y convenios para definir la capacidad y limites de asociación entre municipios y otras entidades en términos de cooperación o desarrollo conjunto de actividades concurrentes:

ARTÍCULO 235.- La ***regionalización*** *para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos municipales se*

[73] Cabe consignar que el municipio en la provincia de Chubut a diferencia de lo que ocurre en La provincia de Buenos Aires , solo tiene autoridad sobre el área urbana intraejidal

encuentren comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional.

FUSION

ARTICULO 236.- Los municipios contiguos entre sí pueden ***anexarse o fusionarse****, con autorización de la ley, previa conformidad prestada mediante ordenanza por los respectivos órganos deliberativos y ratificada por referéndum obligatorio de las poblaciones interesadas.*

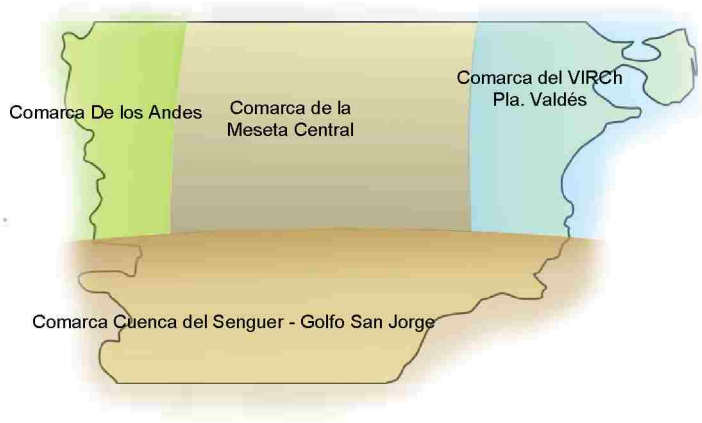
CONVENIOS

ARTICULO 237.- Los municipios pueden ***crear subregiones*** *para el desarrollo económico y social y* ***establecer organismos*** *con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar* ***convenios intermunicipales*** *para la prestación mancomunada de servicios ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia.*

Los municipios pueden firmar ***convenios con el Estado Provincial o Federal****, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con* ***organismos nacionales o internacionales*** *y municipios de otras provincias.*

Desde este marco el Gobierno Provincial, a través de su Ministerio de la Producción impulsa la iniciativa para la realización de esta experiencia que promueve la generación de un proceso de desarrollo regional y social equilibrado, poniendo de relieve, políticas de fomento productivo, orientadas por espacios comarcales[74].

El ANEXO I . Mapa Comarcal



Noción de Comarca

La noción de "*comarca*", surge en Europa cuando a partir del último cuarto del siglo xx, la aparición de disfuncionalidades en la estructura territorial formada por regiones históricas, provincias, partidos judiciales y municipios

[74] La región o comarca es una agrupación de ciudades o municipios, ligados entre sí por razones geográficas e históricas, y asociados en una unidad política superior que proporcione una mayor abundancia de medios para la realización integral de los fines humanos. La edición de 1780 del Diccionario de la Real Academia Española, define la comarca como «territorio que comprende un pueblo con todos sus alrededores» y el de 1832 proporciona ya la definición que se ha mantenido hasta la actualidad «división de un territorio que comprende varias poblaciones».

planteada en el XIX, y el nacimiento de las Comunidades Autónomas, que inicialmente buscan establecer formas de organización territorial propia, hace resurgir la idea de comarca, ahora con un sentido más técnico, como una entidad territorial que agrupa varios municipios y se articula sobre una cabecera de comarca, de manera que la Comunidad Autónoma pueda descomponerse en una serie de comarcas.

En el caso de Chubut, la noción de *"comarcas"* retoma este sentido de forma de organización propia y diferenciada de la tradicional estructura administrativa de provincias y municipios, y conforma espacios territoriales vertebrados a partir de las cuencas hídricas existentes que articulan en una unidad asociativa, conjuntamente municipios y comunas rurales[75].

Tabla: Distribución territorial de Municipios y Comunas Rurales por Comarcas

COMARCA	VIRCH-VALDES	MESETA CENTRAL	DE LOS ANDES	DEL RIO SENGUER - GOLFO SAN JORGE
MUNICIPIOS	28 DE JULIO	GUALJAINA	CORCOVADO	CAMARONES
	DOVALON	PASO DE INDIOS	CHOLILA	COMODORO RIVADAVIA
	GAIMAN		EL HOYO	GDOR COSTA
	PTO MADRYN		EL MAITEN	JOSE DE SAN MARTÍN
	PTO PIRAMIDES		EPUYEN	RADA TILLY
	RAWSON		ESQUEL	RIO MAYO
	TRELEW		LAGO PUELO	RIO PICO
			TECKA	RIO SENGUER
			TREVELIN	SARMIENTO
	VIRCH-VALDES	**MESETA CENTRAL**	**DE LOS ANDES**	**DEL RIO SENGUER - GOLFO SAN JORGE**
COMUNAS RURALES		ALDEA EPULEF	CARRELEUNFU	ALDEA APELEG
		COLAN CONHUE	C CENTINELA	ALDEA BELEIRO
		CUSHAMEN		BUEN PASTO
		DIQUE F. AMEGHINO		FACUNDO
		GAN GAN		LAGO BLANCO

[75] la Constitución de la Provincia de Chubut en su Titulo I, Gobierno Municipal establece en su el articulo, 228 respecto de las COMUNAS RURALES enuncia: La Ley determina la competencia material, asignación de recursos y forma de gobierno de las comunas rurales, asegurando, un sistema representativo con elección directa de sus autoridades

		GASTRE		RICARDO ROJAS
		LAGUNA SALADA		Dr. ATILIO VIGLIONE
		LAS PLUMAS		
		LOS ALTARES		
		PASO DEL SAPO		
		TELSEN		

Fuente: Anexo I del documento base del Plan de Desarrollo Comarcal Chubut

El Anexo II presenta un Análisis crítico del proceso de desarrollo de la provincia identificando diferentes etapas marcadas por el sesgo de políticas implementadas a nivel Nacional: así se identifica

En un **primer momento**: el nacimiento, crecimiento y desarrollo de los pueblos de la Provincia, se fue originando en base a los destacamentos y delegaciones estatales que iban instalándose estratégicamente en función del posicionamiento geopolítico (destacamentos militares, asentamientos escolares, etc).

En la **década del setenta**, con una visión más desarrollista de la región se planificó la infraestructura hoy existente en la Provincia y surgieron, entre otros, los proyectos hidroeléctricos y el triángulo de asfalto Esquel-Comodoro Rivadavia-Trelew. Así se generó cierto desarrollo industrial en una región tan alejada de los principales centros de consumo del país.

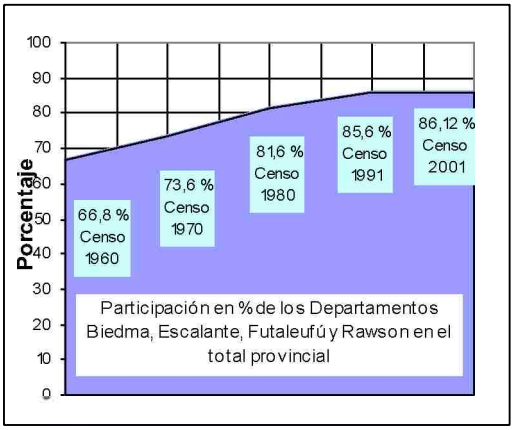
En los **últimos años del siglo XX**, el retiro del estado Nacional y Provincial en lo referente a políticas concretas de desarrollo, generó la necesidad de supervivencia de cada una de las ciudades que a la fecha se mostraban como más dinámicas. Se potenciaron así (con una fuerte vocación de autonomía y suficiencia) planes estratégicos locales que miraban al interior de cada ciudad, pero adolecían de un consenso común sobre cuáles eran las políticas adecuadas que favorecieran a la provincia en su conjunto

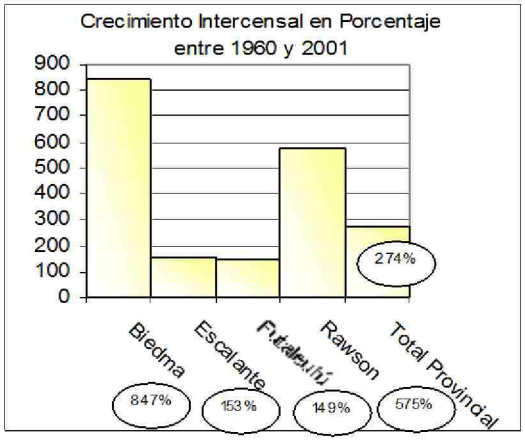
Sumado a esto, aquellos asentamientos poblacionales menos favorecidos por infraestructura y destacamentos gubernamentales, eran relegados al olvido, acelerándose el círculo vicioso de perdedores del desarrollo económico.

En todos los procesos descritos de alguna u otra manera estaba presente el Estado como Inductor del desarrollo que apuntalaba este en base a las ventajas de la gestión por localización.

Un efecto no deseado de los últimos cincuenta años de economía provincial, es la concentración de la población en unas pocas ciudades. Tomando los datos de censos poblacionales, se advierte que las ciudades de Comodoro Rivadavia, Esquel, Puerto Madryn, Rawson y Trelew en conjunto, pasaron de tener el 66.8% de la población en el año 1960 a tener el 86.12 % de la misma en 2001.

Participación relativa del crecimiento poblacional del corredor de la costa respecto del total provincial

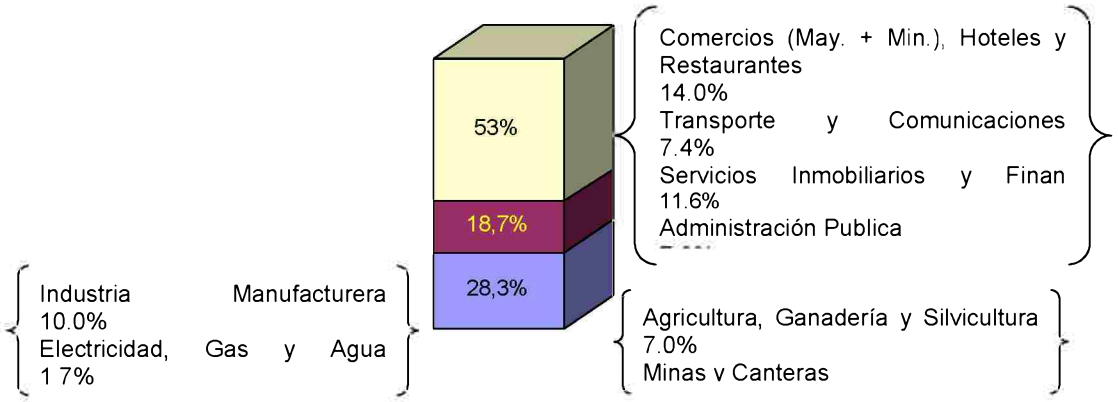




Fuente: Anexo II Análisis del desarrollo de la provincia de Chubut

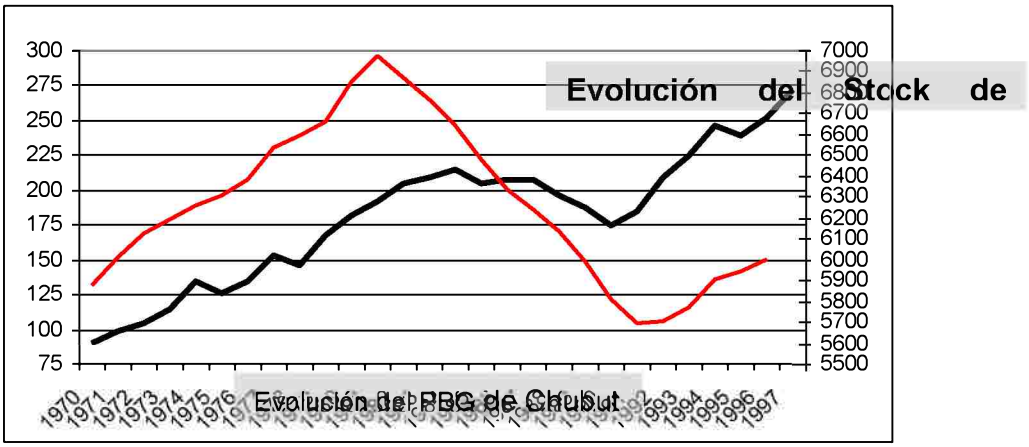
Un análisis de Producto Bruto geográfico por sectores al año 2000 y permite reconocer una composición de PBG con una alta participación de el rubro Minas y Canteras (21.3%) y una participación del Estado con un 15% ya que se agrega parte de los ítems de Administración Pública y de Enseñanza y Salud. Estos valores son superiores a la media nacional que se ubica en torno al 11%.

CHUBUT: PBG por Sectores - 2000 en Porcentajes



Fuente: Anexo II Análisis del desarrollo de la provincia de Chubut

En relación a las inversiones Hay que destacar que mientras que el PBG fue creciendo en los años considerados (eje Izquierda), el Stock de capital no fue sostenido, sino que todo lo contrario este disminuyó (Eje Derecha).



Fuente: Anexo II Análisis del desarrollo de la provincia de Chubut

Los datos recolectados indican que en el trienio 1998/2000 se realizaron en promedio inversiones del orden de los 350 millones de dólares. En términos nacionales, esta cifra implicaba el 3.2% del total. En el año 2004 esta cifra se duplicó llegando a ser de casi 800 millones de dólares, tornando a la provincia en la segunda de mayores inversiones en el país con un 10.2% del total nacional.

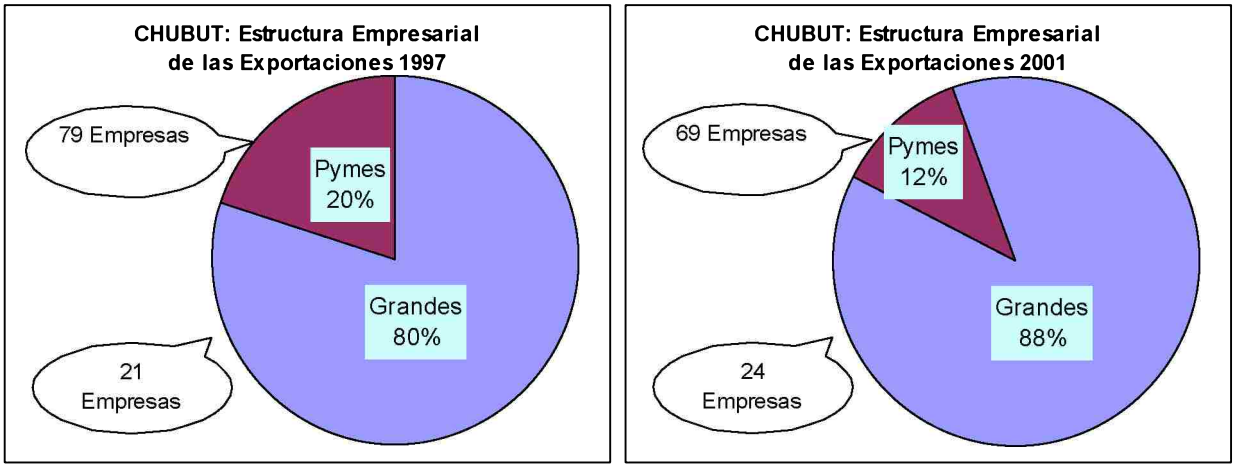
CHUBUT: Distribución Sectorial de la Inversión		
Cifras en Millones de Dólares	**1998-2000**	**2004**
Minas y Canteras	212,2	751
Industrias Manufactureras	137,9	19
Infraestructura		6
Actividades Primarias		18
Total	**350,1**	**794**

Una nota especial merece la excesiva concentración de las inversiones en unos pocos rubros y en muy pocas empresas. El sector de Minas y Canteras es el líder en inversiones (60% en el trienio 1998/2000 y 95% en el 2004), y a su vez en muy pocas empresas.

Las Exportaciones Provinciales

En cuanto a las exportaciones se reconoce a Chubut como la quinta provincia en términos de volumen exportado y la cuarta si consideramos el valor en divisas generado, presentando asimismo de acuerdo con el documento de referencia una evolución favorable desde 1998 que supera el 65% de crecimiento. Aunque estos datos son alentadores, cabe señalar que la exportación también esta concentrada en muy pocos productos básicos, siendo el petróleo el principal producto de la provincia, representando mas del 50% del total exportado en los últimos años. Siguen en orden de importancia el aluminio con 22% y la lana con un 8%.

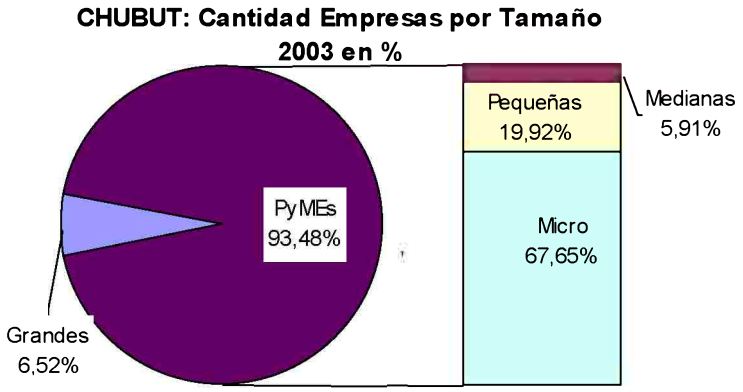
Si observamos la estructura de las empresas participes del proceso exportado no encontramos con una repetición del fenómeno antes mencionado ya que el 20% de empresas exportadoras, se lleva el 80% de los ingresos generados quedando el 80 % de las micro, pequeñas y medianas empresas con un margen de solo el 20% de los ingresos de acuerdo con lo que se verifica en los siguientes gráficos:



Fuente: Anexo II Análisis del desarrollo de la provincia de Chubut

Tipología de Empresas en la Provincia del Chubut

Respecto del total de empresas con empleados registrados, solo el 6.5% son grandes empresas, El resto se distribuye entre Micro, pequeñas y medianas firmas comerciales de acuerdo con lo que puede visualizarse en el grafico adjunto.



Fuente: Anexo II Análisis del desarrollo de la provincia de Chubut

Esta situación indica la necesidad de un claro direccionamiento de las políticas productivas hacia este sector mayoritario que requiere de apoyo para su fortalecimiento. Con mas razón cuando un mayor acercamiento este universo nos indica que en la Provincia más de la mitad de la estructura

productiva (55.29 %) está orientada a los servicios. El Comercio es la actividad que le sigue (34.39%) y la Industria ocupa un marginal 10.32%.

Modelo de desarrollo aplicado y su contrastación con el propuesto

La lectura del análisis anterior permite identificar un escenario de crisis estructural del sentido de las políticas de desarrollo implementadas, y como consecuencia de las mismas una creciente fragmentación del territorio y una fractura social originada por la vigencia de un modelo de desarrollo que privilegio las variables económicas en detrimento de las sociales.

Se presenta a continuación una matriz comparativa, para contrastar los conceptos subyacentes en el paradigma de planificación y gestión política implementados con algunas de las propuestas por el nuevo modelo

	Modelo de gestión en crisis	Modelo propuesto
Gestión política centralizada vs Protagonismo de actores locales	a. Persistencia de la idea de que las **políticas económicas las diseña y las realiza solo el gobierno nacional** y que los territorios provinciales y municipales (comarcales) **son solo una función de ellas**. La consecuencia de esta concepción es la instalación de una cultura de la demanda y/o la resistencia.	b. Que la provincia y sus localidades dejen de ser espectadores del crecimiento económico nacional, y pasen decididamente a ser sujetos principales de un modelo de desarrollo incluyente de la perspectiva local.
Desequilibrio y fragmentación territorial vs Integración Territorial y social	c. Aceptación de un modelo de tipo jerárquico de concentración y difusión que se traslada del ámbito nacional al propio territorio. Esto ha llevado al ***fortalecimiento de las ciudades más grandes*** y la condena a la ***debilidad estructural a las ciudades pequeñas y medianas y de las zonas rurales***.	b. Considerar al *territorio en su continuidad*, lo urbano y lo rural constituyen un solo ámbito de ***desarrollo comarcal***. Revalorizar la perspectiva local no significa adoptar un localismo irrelevante para la transformación del conjunto.
	c. Dominio de un ***enfoque burocrático en la gestión pública*** que fragmenta la acción de gobierno y ***desconoce la unidad territorial y social***.	c. Las lógicas locales serán integradas en espacios ampliados que potencien acciones de impacto estratégico.
Sobredeterminación de variables económicas Vs las sociales en el enfoque del desarrollo	d. ***Sobredeterminación de las variables económicas en el análisis de las políticas de desarrollo*** en desmedro de la política y la capacidad de gestión pública.	d. Reafirmar a la ***producción como un fenómeno social con efectos económicos***, por lo que la equidad social no es un aspecto residual y azaroso del modelo de desarrollo, sino su propio fundamento. e. Sólo a partir de ***crear un circulo virtuoso tendiente a mejorar la equidad***, es posible aspirar a mejores niveles de calidad de vida para nuestro pueblo.
	e. Suponer que se logra el desarrollo solamente por conseguir un crecimiento económico, ***privilegiándose y favoreciendo los emprendimientos de grandes empresas*** por sobre el apoyo a las pequeñas y medianas empresas de base territorial (local/ comarcal).	
Naturaleza Técnica vs Política del desarrollo	f. ***Disociación entre lo técnico y lo político*** en el diseño de estrategias de desarrollo. Con ***privilegio de la acción de la micro-política*** a corto plazo (electoralista) sobre la estrategia global de planificación del desarrollo.	f. Sostener la ***naturaleza política del desarrollo***, que es básicamente un ***proyecto colectivo*** y no un conjunto de fundamentos técnicos.
Conversión del territorio de objeto en sujeto del desarrollo	g. Consideración de ***la sociedad local solo como objeto del impacto de la economía*** y no como ***parte constitutiva de las estrategias de desarrollo*** y la creación de riqueza.	g. Considerar a las personas como los ***sujetos y objetos del desarrollo***. La ***creación y el fortalecimiento de las capacidades endógenas del territorio***, considerando las necesidades locales, son condiciones para la acción transformadora sostenida.

	h. Consideración del ***territorio solo como un espacio inerte*** en el que se vuelca la infraestructura o la inversión.	h. En definitiva la actividad económica se instala en un territorio que tiene su historia, sus instituciones, su cultura y su gente.

Políticas extractivas vs sustentabilidad	i. ***Privilegio de los recursos naturales extractivos*** como organizador de las políticas provinciales destinadas a la generación de riqueza.	i. Incorporar a la sustentabilidad ambiental dentro del análisis de las inversiones productivas. La responsabilidad sobre el patrimonio natural y cultural ante las futuras generaciones es un legado irrenunciable de una nueva estrategia de desarrollo, impuesto por mandato constitucional y ético.
Asociatividad para fortalecer el capital social y agregar valor a la producción	j. Privilegio de una estrategia adaptativa a la dinámica de los mercados de capitales esperando que esto atraiga "inversiones".	j. Considerar todos y cada uno de los eslabones locales de las cadenas de valor y las tramas productivas o *clusters*. ***La asociatividad no es producto de la generación espontánea***, requiere una intencionalidad estratégica por crear y fortalecer el capital social, sobre todo el aportado por las pequeñas y medianas empresas.
Apropiación local de la renta	k. Despreocupación de los ***mecanismos de apropiación de los excedentes por las sociedades locales***.	k. Crear condiciones institucionales para que los actores locales ***construyan instrumentos de apropiación de la renta***, identificando de manera explícita en las políticas de desarrollo a los ganadores locales. La creación de valor genera mecanismos de acumulación de capital por el propio mercado, solo las regulaciones estatales permiten incluir la distribución del mismo, distribución que no solo es social, sino también territorial.
Fortalecer articulaciones intersectoriales y Agregación de valor	l. ***Inadecuación de los modelos de indicadores sociales*** e insuficiencia de información de base local. Esto lleva a que ***se desconozcan los costos sociales*** producidos por las estrategias de resolución de los problemas productivos y del déficit público y no se incluyan en la definición de las estrategias de desarrollo.	l. ***Revalorizar los procesos y las tramas sociales, que sostienen las actividades productivas***, haciendo visibles y fortaleciendo las articulaciones intersectoriales y la coordinación entre actores públicos y privados presentes en la producción, la distribución y comercialización de bienes
Innovación y conocimiento para el fortalecimiento de tejido productivo y social	m. ***Baja preocupación*** por los problemas de la innovación de la estructura económica, la capacidad empresarial, la ***formación de recursos humanos locales***, la competitividad del territorio y la ***organización del espacio público como orientador del desarrollo***.	m. Incluir entre las **políticas públicas las políticas de conocimiento e innovación**, del nuevo contexto mundial basado en la revolución científico – tecnológica. En la actualidad la distribución del ingreso esta cada vez más en función de la distribución del saber, y esta última impacta en el proceso de desarrollo.
Acuerdos Comarcales Institucionalizados		n. Acordar con los actores sociales con vocación de cambio, acciones comunes, considerando que esta política de transformación enfrentará los intereses del estatus-quo. o. Establecer las bases para la realización ***de Acuerdos Comarcales institucionalizados***, facilitadores de las políticas de desarrollo sustentable, e incluyentes de las políticas locales.

A partir de estos valores se promueve el desarrollo de la provincia sustentado sobre la base de una nueva concepción de gobernabilidad democrática como elemento fundamental del desarrollo humano y de la ampliación de las oportunidades de las personas. En tal sentido el documento entiende la gobernabilidad democrática de acuerdo con la siguiente definición:

"La gobernabilidad democrática *no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las* ***capacidades de una sociedad*** *para enfrentar sus* ***retos y oportunidades. Una estrategia de gobernabilidad democrática*** *es una* ***estrategia de construcción de capacidades*** *propias para* ***fortalecer*** *la interrelación entre el* ***sistema institucional*** *existente,* ***las habilidades de los actores*** *políticos, económicos y sociales, y la* ***cantidad y calidad del liderazgo transformacional*** *existentes".*[76]

Mas adelante se señalan los valores actualizados que guían la acción en materia de Estrategia Productiva y que se sustenta en una visión de futuro compartida y en la propuesta de un modelo de gestión basado en la participación de todos los actores de la provincia, públicos y privados relacionados a la producción. Las siguientes son las premisas fundamentales que dan sentido a los valores que orientan las acciones del Gobierno:

- ✓ **El espacio rural / urbano** como un solo **ámbito de desarrollo**
- ✓ **Acuerdos comarcales** con una **visión de proyecto provincial único, integrador y continente**
- ✓ **Apropiación local** de la renta o beneficios del proceso
- ✓ **Pro-actividad** frente a **la globalización**
- ✓ **Acompañamiento de** la ciencia y la tecnología

Con el énfasis puesto en consorciar esfuerzos, evitando tanto la **concepción individualista de la ciudad estado**, se promueve priorizar aquellas iniciativas y proyectos concebidos aunando destinos, trabajados en conjunto y de manera coordinada por más de una localidad, que **generen escala** y cuyo producto **trascienda lo local** e impacte en la comarca de referencia

La convocatoria es a **pensar alternativas**, a generar opciones, a **crear para crecer.** En este marco, el perfil productivo local, deberá implicar el trabajo a partir de **eslabonar coordinadamente los esfuerzos en acciones conjuntas** de las localidades para superar limitaciones de escala y aumentar las probabilidades de éxito. Sólo será posible asumiéndonos como región patagónica, y dentro de Chubut como unidad operativa comarcal, sumando proyectos, aprovechando servicios e infraestructuras comunes y apropiables por todos.

---

[76] David Osborne, Izakhel Dror y Anthony Giddins

Así las localidades que comparten una proximidad geográfica, una historia y una cultura, se deben proyectar en forma comunitaria. Y a la hora de definir sus perfiles productivos, tomarla como ventaja de organización que apalanque un destino común. Esta ventaja se traduce en cada localidad en potenciar sus fortalezas, aprovechando las oportunidades y en minimizar sus debilidades, reduciendo las amenazas. Los enunciados son importantes pero no tienen valor si no se reflejan en una aplicación práctica que modifique las condiciones de vida de los chubutenses. Del mismo modo los espacios participativos son efectivos en el tiempo si se traducen en acuerdos sociales con decisión ejecutiva e institucionalizada.

Con un contexto de crecimiento económico dinámico de la provincia se podrá avanzar aceleradamente en la reducción de las brechas de desarrollo entre las regiones. Este proceso no se da por efecto "derrame", sino que depende del rol redistribuidor del gobierno, con el objeto de promover el desarrollo armónico del territorio.

Resulta impostergable **conformar un frente de concertación política** para el desarrollo del que sean parte activa el sector del trabajo, las organizaciones libres del pueblo, el capital productivo nacional; los gobiernos locales y el estado provincial. Expresados como la **articulación** de Trabajo, Sociedad Civil, Estado y Capital, devengan en un nuevo contrato social.

Constituyendo un **paradigma garante del desarrollo sustentable con inclusión y movilizador del conjunto de los actores y fuerzas productivas del territorio.**

PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

El proceso de institucionalización tiene por misión **establecer la estructura organizacional** y las reglas para el funcionamiento eficiente del camino que se inicia. Así mismo define el espacio y los canales para la participación, con eje referencial en los municipios. En forma reducida se presenta:

FORO DE PRODUCCIÓN COMARCAL

Los **Foros de Producción** serán el espacio de participación donde se definan las políticas y plasmen los proyectos estratégicos que se transformen en acciones sobre la base de la construcción de acuerdos. Son el escenario para canalizar las demandas y vertebrar acuerdos estratégicos. Estos ámbitos deben tener la conducción de los poderes legitimados territorialmente, que son los Intendentes y los Consejos Deliberantes.

Los Foros de Producción Comarcales estarán constituidos por:

- **El Estado Provincial**
- **Intendentes**
- **Consejos Deliberantes**
- **Sindicatos**
- **Ong´s relacionadas a la producción**

- **Cooperativas**
- **Universidades**
- **Instituciones de Ciencia y Tecnología**
- **Organismos nacionales (INTA, SENASA, otros)**
- **Otras organizaciones libres del pueblo con una probada historicidad y experiencia en el terreno.**

CONSEJO DE GESTIÓN

El **consejo de gestión** será un **espacio operativo** del desarrollo comarcal, de nexo y **articulación,** con un poder delegado y específico para el seguimiento de las políticas elaboradas por el Foro. Tiene la responsabilidad de la gestión de los proyectos. Sus principales características serán:

- Ser el órgano **encargado de priorizar los proyectos** según un criterio de escala, de pertinencia estratégica y por tener la característica de ser inclusivos.
- Contará con 8 miembros elegidos como delegados por el Foro respectivo:
    - 2 Intendentes
    - 1 Empresario rural
    - 1 Empresario urbano
    - 1 Coordinador de la Provincia
    - 1 Representante del trabajo organizado/dirigente gremial
    - 1 Concejal en representación de los H.C.D. de la comarca
    - 1 Diputado provincial

EQUIPO TÉCNICO

El equipo técnico estará conformado por personal idóneo con capacidad de asistir, informar y colaborar en todas aquellas necesidades técnicas que sean requeridas tanto por el Foro de Producción como por el Consejo de Gestión. Dicho equipo de trabajo se conformara con un representante de los siguientes organismos:

- Estado Provincial
- Municipios
- Organismos Nacionales
- Universidades
- Sociedad Civil

PLAN ESTRATEGICO PARTICIPATIVO

De acuerdo con estos lineamientos, el 20 de Mayo de 2005 se presento el programa a la comunidad con una amplia convocatoria a los diferentes actores sociales, para sumarse a la propuesta de cambio, participando de las diferentes instancias de participación que se plantean en

el programa. Sobre la base de la estrategia planteada el 20 de Mayo se construyeron los espacios de participación por comarca, de los que surgieron los ejes estratégicos.

I FORO DE PRODUCCIÓN

Se adopto la forma de taller participativo como metodología de trabajo, y contándose con un alto grado de participación. En este foro se revalidaron las diferentes líneas estratégicas que los municipios y comunas venían trabajando, y se lograron los acuerdos básicos sobre cuales debían ser los Ejes Estratégicos para las Comarcas. Se respetaron la historicidad y tradición en torno a los ejes que debían responder a valores consensuados y ser vertebradotes del territorio. Entre el 4 y el 8 de Julio se realizaron los diferentes talleres correspondientes al primer foro de la producción.

II FORO DE PRODUCCIÓN

EJES ESTRATEGICOS Y PROYECTOS POR COMARCA			
COMARCA VIRCH – VALDES	**COMARCA RIO SENGUER – GOLFO SAN JORGE**	**COMARCA DE LA MESETA CENTRAL**	**COMARCA DE LOS ANDES**
Eje Estratégico: Agricultura Proyecto: Fortalecimiento del sector agrícola del Virch	**Eje Estratégico: Agro- ganadero** Proyecto: Intensificación de la ganadería y su articulación con el sector agrícola en la comarca Río Senguer – Golfo San Jorge.	**Eje Estratégico: Agrícola** Proyecto: 1)Mejoramiento de la producción de forrajes. 2) Proyecto de electrificación rural orientado a favorecer la sistematización e incorporación de tecnología adecuada para riego.	**Eje Estratégico: Agricultura** Proyecto Ruta 1). Desarrollo de alternativas productivas, 2) Desarrollos de Sistemas de provisión de agua (riego) e innovación tecnológica (energía solar y eólica para bombeo)
Eje Estratégico: Ganadería Proyecto: Desarrollo de la ganadería intensiva en la Comarca Virch –Valdés		**Eje Estratégico: Ganadero** Proyecto: 1) Ampliación a toda la Comarca del Programa Mohair 2) Desarrollo de un programa ovino para pequeños y medianos productores (símil programa mohair)	**Eje Estratégico: Ganadería** Proyecto: Desarrollo de la ganadería vacuna
Eje Estratégico: Pesca Proyecto: Captura, procesamiento y comercialización de los productos de pesca artesanal.	**Eje Estratégico: Pesca** Proyecto: Promoción de la Pesca Artesanal-Comercial en Aguas Continentales y Marítimas.		
Eje Estratégico: Metal mecánica Proyecto: Desarrollo de la cadena de valor del aluminio basado en las PyMEs	**Eje Estratégico: Energías renovables y no renovables (metalmecánico)** Proyecto: 1. Estudio y factibilidad aprovechamiento Hidroeléctrico de las cuencas de Río Pico y Río Senguer mediante microturbinas. Proyecto: 2. Construcción y aprovisionamiento de molinos eólicos de baja potencia para poblaciones dispersas		
Eje Estratégico: Agroalimentario – Gourmet Proyecto: Estímulo al uso de materias primas del Virch – Valdes, comercialización y centros de elaboración de productos	**Eje Estratégico: Agroalimentario – Gourmet** Proyecto: Puesta en valor de recursos autóctonos mediante la certificación de calidad y buenas prácticas		**Eje Estratégico: Agroalimentario – Gourmet** Proyecto: Ruta Alimentaria vinculada a la Agroturística

Eje Estratégico: Textil Proyecto: Fortalecimiento de la competitividad del complejo textil lanero – artesanal		**Eje Estratégico: Artesanías de alta calidad** Desarrollo de mercados para artesanías con diseños basados en cultura e identidad comarcal.	
Eje Estratégico: Minería Proyecto: Desarrollo de la cadena de valor del caolín, pórfidos y piedras ornamentales.		**Eje Estratégico: Minería** Proyecto: Desarrollo de la minería de canteras para pequeños y medianos productores	**Eje Estratégico: Minería** Proyecto: Desarrollo Carbonato con centro en Tecka
Eje Estratégico: Turismo, Hospitalidad y Tiempo de Ocio. Proyecto: Programa integral de valorización de productos y servicios de la Comarca Virch – Valdés.	**Eje Estratégico: Turismo, Hospitalidad y tiempo de ocio.** Proyecto: Diseño de un circuito turístico integrado con sitios, productos y servicios de la Comarca.	**Eje Estratégico: Turismo, Hospitalidad y tiempo de ocio**. Proyecto: Proyecto: Desarrollo de un circuito integral de la comarca	**Eje Estratégico: Turismo, Hospitalidad y Tiempo de Ocio**. Proyecto: Proyecto Integral de Información (Interpretación) Turística
	Eje Estratégico: Forestal Proyecto: Generación de condiciones para el mejor aprovechamiento de la Ley Nacional de Promoción Forestal en la Comarca.	**Eje Forestal**: Proyecto: Desarrollo del programa de forestación comunal	**Eje Estratégico: Forestal** Proyecto: Desarrollo Forestal Integral para el uso Sustentable de los Recursos Forestales
Eje Estratégico: Conocimiento, Tecnología y Producción Proyecto: Articulación de trabajo y conocimiento mediante transferencia y capacitación	**Eje Estratégico: Corredor Bioceánico** Proyecto: Integración comarcal de recursos naturales, culturales y turísticos.		**Eje Estratégico: Energía y acuicultura** Proyecto: Energía eléctrica para el desarrollo regional

El objetivo del segundo foro fue darle contenido a los Ejes estratégicos. Como resultado se generaron las ideas base a partir de las cuales se formularían los anteproyectos. Los talleres correspondientes al IIFORO de la PRODUCCIÓN se desarrollaron entre el 25 y el 30 de Julio de 2005

INSTANCIA DE ELABORACIÓNDE ANTEPROYECTOS PRODUCTIVOS

Criterios Generales para definir los proyectos productivos comarcales

- Desarrollo productivo como prioridad económica
- Desarrollo productivo como desarrollo social
- Desarrollo sustentable como aspiración comunitaria

Criterios específicos para definir los proyectos productivos comarcales

- Que se integren las iniciativas de las localidades de cada comarca en forma articulada
- Que se puedan comenzar a implementar en el 2005
- Que su nivel de desarrollo técnico permita incluirlos en el presupuesto 2006
- Que se expliciten los compromisos del sector público y privado en su ejecución

INSTANCIA DE SELECCIÓN DE LOS TECNICOS

Se realizó u llamado público al que se presentaron 200 postulantes y quedaron seleccionados 37 uno por cada proyecto. Luego de seleccionados los técnicos se realizaron una serie de Talleres de trabajo por sector en cada una de las Comarcas con los coordinadores comarcales

III FORO DE LA PRODUCCIÓN

El punto central del III Foro de Producción por Comarca fue la presentación formal de los Técnicos seleccionados para la formulación de los Anteproyectos productivos.

TRABAJO EN TERRENO

Aparte del taller realizado en Rawson el 9 de Septiembre, cuyo objetivo fue la puesta en común de los avances realizados por los técnicos y el ajuste de la metodología de trabajo propuesta. En la oportunidad se definieron los plazos de entrega de los anteproyectos.

PRESENTACIÓN A LA COMUNIDAD DE LOS ANTEPROYECTOS PRODUCTIVOS

Como corolario del proceso iniciado el 20 de Mayo en la ciudad de Trelew, el 14 de Octubre se presentaron en Comodoro Rivadavia los Anteproyectos productivos. La presentación contó con autoridades Provinciales, Intendentes y Jefes comunales, y otras representantes nacionales y provinciales y una amplia participación de actores sociales, económicos y publico en general.

Se presentaron 37 proyectos que incluían una sucinta descripción del proyecto, identificaban el problema que el proyecto intentaba resolver y un detalle de beneficiarios directos del proyecto, identificando cantidad de unidades productivas y personas beneficiadas.

ESTADO DEL PROGRAMA A NOVIEMBRE DE 2005.

Elaboración del Proyecto Ejecutivo

La labor de los técnicos y los coordinadores de las Comarcas luego de la presentación del 14 de Octubre, se centro en la elaboración y definición de los Proyectos Ejecutivos.
En dichos proyectos era necesario la definición efectiva de los productos de cada proyecto, la realización de un detalle de las actividades a realizar para la ejecución del proyecto, un cronograma de acciones a llevar adelante y finalmente la Ejecución presupuestaria. Se definió como fecha de presentación de los proyectos el 30 de noviembre de 2005

Conformación del Consejo de Gestión

Se inició en la misma oportunidad trabajo de conformación de los Consejos de Gestión Comarcal Promotores. Siendo el primer consejo elegido por el Gobernador Das Neves a partir de una base de consenso y luego de 6 meses en funciones, el Consejo definirá su propio método de elección.
De acuerdo con otro **Informe de Situación elaborado en Mayo de 2007**

El Programa de Desarrollo Comarcal de Chubut ya superó la etapa de nacimiento (Primera Etapa - Desarrollo Local) y está en una sostenida etapa de consolidación (Segunda Etapa - Productiva).

La primera etapa (2005-2006) *ya ejecutada* incluyó ***38 contrataciones*** de las cuales sólo una, el Eje Metalmecánico, puede ser definida como de alta conflictividad, pues llegó a un punto de no resolución por las vías técnicas por no-aprobación de la obra por parte del CFI. (2,6 % del total).

Del resto, sólo 3 pueden ser definidas como contrataciones de mediana conflictividad en los Ejes Forestal de las comarcas Los Andes, Senguer y Meseta (7,8 %).

En total presentaron algún tipo de demora "anormal" sólo el 10,4 % del total. O visto de otra forma, se dio respuesta en tiempos habituales CFI o aún mejores al 89,6 % de los casos.

Para la segunda etapa (2006-2007), *recientemente terminada su ejecución*, la provincia solicitó un financiamiento de un millón de pesos. Se repartió en 44 ejes temáticos con el siguiente estado de ejecución:

- Ejes solicitados: 44 (33 sectoriales y 11 de apoyo y coordinación).
- Contratados: 28

- Solucionado pagando viáticos: 3
- En análisis: 5 (deben informes, no se pidió nueva contratación).
- A designar por la prov: 7
- TOTAL: 44

Uno de los aspectos para destacar en esta segunda etapa es la participación activa de los sectorialistas del CFI, especialmente de ejes tales como pesca, fruticultura, ganadería, y agroalimentos. En los demás ejes también ha existido buena disposición por los técnicos del CFI. Esta integración permite ***generar mayor densidad técnica*** al programa sin comprometer más recursos de la Prov.

En el marco del mismo programa y con su presupuesto, se recepcionaron, y se encuentran en las respectivas Áreas Técnicas 3 estudios complementarios para los ejes *pesca, textil y forestal* que serán canalizados como asistencias técnicas. De esta etapa quedó un remanente de $ 360.000 a ser ejecutado en la nueva etapa a iniciar.

La tercera etapa (2007 - 2007) se encuentra en ***elaboración de las propuestas de trabajo sectoriales***. A tales efectos los días 17, 22, y 30 de mayo se desarrollarán jornadas de trabajo en Chubut para cerrar las mencionadas propuestas e iniciar los trámites de las nuevas contrataciones. De acuerdo a los datos aportados por la Provincia (aún no se presentó la nota de pedido actualizada) el presupuesto necesario para ejecutar el programa hasta diciembre de 2007 inclusive es de $ 380.000. Esta nueva etapa se caracterizará por el crecimiento sectorial y por el aporte de los técnicos del CFI al proceso.

La dinámica del trabajo del Programa, la cantidad de contrataciones interdependientes y programáticas, sus recambios, y el estricto cronograma que demanda la gestión comarcal de proximidad *hacen* ***complejo el monitoreo y financiamiento***. El *presupuesto anual* necesario para el funcionamiento de este Programa en Chubut es de *1,3 millones de pesos.*

COMPARACIÓN DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS EXPERIENCIAS –

Identificadas en el informe diagnóstico

Fortalezas

Identidad cultural, experiencia y compromiso

- Presencia de experiencia práctica y trabajo de actores sociales, políticos, económicos e intelectuales comprometidos existencialmente con la patagonia
- Fuerte voluntad de favorecer la definición de políticas publicas de desarrollo que sostengan “acciones” con vocación de transformación.

- Reconocimiento de la conformación cultural que los identifica como aspecto relevante para la construcción de políticas que den respuesta eficaz a la globalización, sustentadas en la pertenencia territorial y basadas en las propias capacidades.

Capacidad instalada y dinámica territorial

- Inmigración Boer
- Desarrollo de pueblos a partir de destacamentos o delegaciones estatales instaladas en función de posicionamientos geopolíticos
- Décadas 50/60 construcción de infraestructura de base productiva, caminos y equipamientos sociales que perduran
- Concentración poblacional en los centros del área costera
- Iniciativa colonizadora de tierra fiscal, que ocupa y puebla efectivamente el territorio impulsado por medidas promocionales y ventajas comparativas relacionadas con la dotación de recursos energéticos
- Visión mas desarrollista en la década del 70 planificó la infraestructura existente en la provincia
- la dotación de infraestructura de base, proyectos hidroeléctricos, y triangulo de asfalto Esquel, Trelew. Comodoro Rivadavia
- Cierto desarrollo industrial

Fundamentos del nuevo modelo de gestión

- Concepto de gestión basado en **la participación** para la "**planificación productiva**"
- Se sostiene la **naturaleza política del desarrollo** entendida básicamente como un **proyecto colectivo** y no como un conjunto de fundamentos técnicos.
- Postular la necesidad de que la provincia y sus localidades dejen de ser espectadores del crecimiento económico nacional y pasen a **ser "sujetos" de un modelo ce crecimiento incluyente** de la "perspectiva local"
- Considerar a la **personas como sujetos y objetos** del desarrollo.
- La **creación y el fortalecimiento de capacidades endógenas del territorio**, considerando que las necesidades endógenas son condiciones para la **acción transformadora sostenida.**
- **Revalorizar los procesos y las tramas sociales**, que sostienen las actividades productivas, haciendo visibles y **fortaleciendo las articulaciones intersectoriales** y la coordinación entre actores públicos y privados-Agregación de valor
- La **asociatividad** como estrategia intencionada
- La **apropiación local de la renta producida**

- La **sustentabilidad ambiental**. La responsabilidad sobre el patrimonio natural y cultural ante las futuras generaciones como legado irrenunciable.
- **Acuerdos comarcales** con una **visión de proyecto provincial único, integrador y continente**
- **Pro-actividad** frente a la globalización
- **Acompañamiento de la ciencia y la tecnología**
- Construir una **visión compartida** e **integradora del desarrollo**
- Constituir un **paradigma garante del desarrollo sustentable con inclusión y movilizador** del conjunto de los actores y fuerzas productivas del territorio.
- **eslabonar coordinadamente** los esfuerzos en **acciones conjuntas**

Institucionalización

- Voluntad de generar lo marcos institucionales, normativos y de gestión presupuestaria para la concreta implementación de la propuesta participativa
- gestión concreta del apoyo técnico (CFI-Universidad, etc.) necesario para el desarrollo de los proyectos y de evaluación y soporte de los proyectos emanados de los espacios participativos y de los consensos establecidos
- Se encuentra en implementación la 3°etapa 2007-2007. **el presupuesto necesario para ejecutar el programa hasta diciembre de 2007 inclusive es de $ 380.000**
- **El** presupuesto anual **necesario para el funcionamiento de este Programa en Chubut es de** 1,3 millones de pesos.

Debilidades

Evolución del enfoque de desarrollo –desequilibrios y fragmentación

- Crisis de sentido de las políticas de desarrollo
- Fragmentación y desequilibrio en la forma de crecimiento de la red urbana de la provincia
- Estado como inductor de desarrollo sobre la base de ventajas de la gestión por localización
- Los asentamientos menos favorecidos por la infraestructura eran relegados al olvido
- Privilegio de las ciudades de la costa y luego del triangulo Esquel, Rawson, Comodoro Rivadavia.

- Modificación de las configuraciones territoriales de las lógicas de acumulación de capital y la propia base material de las relaciones sociales a partir de la innovación acelerada de procesos tecnológicos y valoración económica del conocimiento.
- Efecto no deseado concentración de la población en pocas ciudades (Comodoro Rivadavia, Esquel, Puerto Madryn y Trelew
- En los últimos años del siglo XX el retiro del Estado Nacional en lo referente a políticas de desarrollo generó la necesidad de supervivencia de cada ciudad, potenciando (con una fuerte vocación de autonomía y suficiencia) planes estratégicos que miraban al interior de cada ciudad, pero adolecían de consenso común y políticas adecuadas que favorecieran a la provincia en su conjunto.
- localidades con menor dotación de infraestructura condenadas al olvido.

Fundamentos del nuevo modelo de gestión

- Dentro de un enfoque de planificación del desarrollo claramente sustentado desde el nuevo paradigma de planificación, la propuesta trasluce un marcado sesgo productivo (sectorial) de la propuesta.

Institucionalización

- La dinámica del trabajo del Programa, la cantidad de contrataciones interdependientes y programáticas, sus recambios, y el estricto cronograma que demanda la gestión comarcal de proximidad hacen complejo el monitoreo y financiamiento.

REFLEXIONES FINALES

Instalación provincial

Del análisis realizado a la experiencia de regionalización llevada a cabo en La Provincia de Chubut surge claramente la firme voluntad por parte de la provincia no solo para implementar un modelo de gestión participativo que involucre tanto al conjunto de actores como a la base territorial de la provincia como totalidad, sino también la disposición y decisión de gestionar el financiamiento, soporte técnico y metodológico a la par de la institucionalización del programa, que mantuvo su vigencia con la implementación de una tercera etapa hasta diciembre de 2007.

Marco normativo de la constitución provincial

Cabe destacar inicialmente la diferencia en el marco normativo, ya que la Constitución de la Provincia de Chubut, a diferencia de la de la Provincia de Buenos Aires, establece la Autonomía de los Municipios. Otra diferencia significativa tiene que ver con el ámbito territorial de

competencia administrativa y jurisdiccional de los mismos, que en el caso de Chubut se reduce al área urbana intraejidal, quedando, el área rural, bajo la jurisdicción provincial por lo que la provincia necesita de la participación de los municipios para la elaboración de políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial, de acuerdo con lo que establece su articulo 235.

Propósito de la experiencia

La experiencia que promueve la generación de *"un proceso de desarrollo regional y social equilibrado, poniendo de relieve, políticas de fomento productivo" siendo* impulsada por la Provincia a través de su Ministerio de la Producción, hecho que aun desde una voluntad de convocatoria amplia e incluyente, y con vocación de fortalecer el tejido social, le imprime un sesgo marcadamente productivo que se refleja en el carácter y la orientación de los ejes estratégicos seleccionados por comarca. En cuanto a la delimitación territorial, se retoma la noción de "Comarca" surgida en el ámbito europeo con el sentido de forma de organización propia y diferenciada de la tradicional estructura administrativa de provincias y municipios, y conforma espacios territoriales vertebrados a partir de las cuencas hídricas existentes que articulan en una unidad asociativa, conjuntamente municipios y comunas rurales.

Momento inicial-diagnóstico crítico

A partir de de un diagnóstico crítico de los modelos de desarrollo anteriores; -fundados en el excesivo centralismo de las políticas implementadas desde la nación (modelo de arriba hacia abajo), un modelo territorial desequilibrado con predominio de algunas ciudades mas grandes y la debilidad estructural de las pequeñas, la sobredeterminación de las variables económicas en el análisis de las políticas de desarrollo, la consideración de la sociedad local solo como objeto de las políticas de desarrollo y al territorio como un espacio inerte en el que se vuelca la infraestructura y la inversiones-; se elabora la propuesta que sustenta esta experiencia

Instancia participativa

Metodológicamente reconoce tres etapas en la construcción social por Comarcas. Cada etapa que adopto la forma de un taller participativo (I°, II° y III° FOROS DE LA PRODUCCIÓN) y cumplieron con objetivos diferenciados y con convocatorias específicas: el primero convoco a autoridades municipales y provinciales para acordar los ejes sobre los que veían trabajando los municipios. El segundo convocó a actores sociales y políticos vinculados a cada eje, con el objeto de poner a punto las "ideas de base" para la formulación de los anteproyectos.

Apoyo interinstitucional técnico y financiero

Previo al tercer foro se establecieron las bases y los criterios para la selección de técnicos, que convertirían las ideas consensuadas en programas presupuestados en condiciones técnicas de ser ejecutados. La selección de técnicos se realizó mediante convocatoria pública y finalmente en el tercer foro se realizó la presentación formal a los actores públicos y privados de los técnicos seleccionados para formulación de los anteproyectos productivos. Se contó asimismo con soporte técnico y financiero del CFI.

Rol del estado provincial

En la implementación, orientación de líneas directrices, gestión y búsqueda de financiamiento y soporte técnico para el programa en sus diversas instancias el Estado Provincial asume un claro liderazgo, instalándose como garante en una búsqueda gradual de consensos, cuanto en su esfuerzo por construir un proyecto político único integrador y continente que entienda el espacio rural/urbano como un solo ámbito de desarrollo, fortaleciendo el tejido socio productivo e institucional, y convirtiendo al territorio en sujeto activo de un desarrollo mas equilibrado y sustentable.

Relación intergubernamental

En la lectura de las relaciones intergubernamentales, desde este rol de liderazgo, merecería un estudio mas profundo para verificar si los vínculos horizontales realmente se fortalecen o estad siendo sostenidos verticalmente por las políticas, implementadas desde el nivel provincial.

Institucionalización y Continuidad temporal de la experiencia

El programa se lanza en mayo de 2005, y mantiene su vigencia hasta hoy. A fines del 2005 se conformaron los Consejos de Gestión, en un informe de mayo del 2007 se señala que el programa supero la etapa inicial orientada al desarrollo local y esta en una sostenida etapa de consolidación

Resultado obtenido

Como resultado de la convocatoria participaron 600 actores sociales, se definieron 35 ejes productivos a razón de entre 7 y 9 por comarca y se realizaron dos talleres por eje productivo. Se realizaron 38 contrataciones correspondientes a los diferentes proyectos aprobados con un total de 9973 puestos de trabajo directos implementados. La implementación del proyecto demando un monto de alrededor de 1,3 millones de pesos anuales y contó con una inversión de 69 millones de pesos en el 2006.

REGIONALIZACION
DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Fase 2

E. CONCLUSIONES COMPARATIVAS

CONCLUSIONES COMPARATIVAS

El presente apartado reúne las conclusiones respecto de las experiencias seleccionadas como casos testigo, tanto para la Provincia de Buenos Aires como para la Provincia de Chubut. En ese sentido se pretende reconocer aquellos aspectos comunes y diferenciados, de las mismas, con la finalidad de obtener una valoración de las variables identificadas, en una primera aproximación, como determinantes a la defunción de las relaciones intergubernamentales, fundamentalmente entre el estado provincial y los gobiernos locales involucrados en cada una de ellas (Ver Matriz de Valoración). De aquí que se procure enmarcar las distintas experiencias, desde una perspectiva político institucional, que de cuenta de los déficits y aciertos de cada uno de los casos evaluados, en un escenario que centre la mirada en la articulación de las mismas con las políticas del estado provincial en materia de regionalización.

En cuanto a las variables incluidas para la evaluación comparada, se escogen aquellas que aporten a una doble mirada complementaria con el fin que desde una visión critica, puedan ayudar a la definición de parámetros que devengan en modelos superadores:

- Las que permitan reconocer la articulación de la experiencia en un contexto de anclaje mayor, fundamentalmente desde una perspectiva política – estratégica provincial.
- las que permiten una revisión de las experiencias mas hacia adentro, identificando potencialidades y desajustes.

La evaluación realizada respecto de las experiencias asociacionistas intermunicipales, objeto de estudio de la FASE 2 del presente informe permite entonces, concluir al respecto:

1. Apoyo supramunicipal

Frente al análisis conjunto de cada experiencia, podemos identificar las variables que caracterizaron a los diversos productos analizados, según las posibilidades de las diversas unidades administrativas y socioculturales (localidades) de una región para desarrollarse a partir de una política regionalizante globalizadora.

En cuanto a las políticas de estímulo financiero para alentar la asociatividad regional y articularse con los niveles superiores que las contiene, podemos decir que todos los casos analizados contaron con financiamiento supramunicipal, a excepción del producto CONSORCIO GRAN LA PLATA, que se instrumentó con financiamiento local.

La Región CAPITAL contó con apoyo político y financiero a nivel supramunicipal en el nivel provincial, instalada en el Plan Trienal de la Provincia de Buenos Aires (1997-1999), para la concreción de un Plan Estratégico Regional, en el *momento 1* de la experiencia. En contrapartida,

el *momento 2* que propusiera la conformación del CONSORCIO GRAN LA PLATA, no tuvo apoyo supramunicipal alguno.

Por otra parte, la Región del CODENOBA para consolidar el consorcio, su base institucional y definir el proceso de toma de decisiones así como los objetivos de desarrollo regional, solicitó distintas fuentes de financiamiento, como la Cooperación Científico Técnica de Francia, a través de la UNESCO / MOST, el Consejo Federal de Inversiones CFI, además de contar con recursos propios. También la Región del TUYU, para llevar adelante el proyecto de Plan Estratégico, contó con el apoyo financiero del Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Para la experiencia de la provincia de Chubut, se contó con el apoyo técnico - financiero del Consejo Federal de Inversiones.

2. Rol del estado provincial

En cuanto a rol del Gobierno Provincial se observa el impulso dado a las experiencias de las Regiones CAPITAL (primer momento), TUYU y CODENOBA, para que los sistemas regionales puedan desarrollarse y encontrar una nueva dinámica de acción si deserción de las estructuras mayores. En el caso del CONSORCIO GRAN LA PLATA, el rol provincial estuvo ausente e incluso uno de sus lineamientos estratégicos formulados consistió en solicitudes de obras y acciones requeridas al Gobierno Provincial, que fueron consideradas prioritarias y de interés común por parte de los municipios de la región

Cabe destacar que para el plan Comarcal el gobierno de la Provincia de Chubut, asume un claro liderazgo, instalándose como garante del proceso, al que instala como un tema prioritario en su agenda política.

3. Relación intergubernamental

Queda claro que las relaciones intergubernamentales horizontales (entre estados de un mismo nivel de gobierno), existen en toda experiencia que se implemente desde la praxis asociacionista intermunicipal, ligada directamente a la conformación de regiones. Lo que si cambia en cada experiencia, es la modalidad con que se estructuran tales relaciones. Para el caso del CONSORCIO GRAN LA PLATA, en ambos momentos analizados, sin minimizar la participación y compromiso de los otros estados municipales, se observa un liderazgo del Municipio de La Plata, que posiblemente se explique por su capacidad de gestión ligada a la estructura institucional del mismo, los atributos diferenciales que la incluyen como centro urbano metropolitano y su posicionamiento en el escenario provincial, a partir del rol de capitalidad.

En cuanto a las experiencias CODENOBA y del TUYU, las relaciones intermunicipales planteadas como proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado,

vertical y horizontal), y con alcances macro y micro, que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos, se verifican claramente en el nivel horizontal. En el nivel vertical la coordinación con niveles superiores de gobierno no ha sido vista en ambas experiencias como una condición indispensable para la coordinación horizontal, siendo ambas inseparables. En la coordinación vertical, el nivel superior de gobierno juega un papel normativo, de financiamiento y monitoreo, que sólo estuvo presente en el inicio del proceso de estas experiencias.

La mirada respecto las relaciones intergubernamentales verticales (entre estados de diferentes niveles gubernamentales /municipio/ provincia / nación), también es distinta para cada experiencia, y se ha explicado en cada una de ellas en particular. A los fines del presente trabajo, se centrara el enfoque de la interrelación municipios de la experiencia / estado provincial.

Al respecto se ha expuesto que la Provincia ha participado en todas la experiencias, a excepción del momento 2, de la experiencia Gran La Plata. Con todo, y con independencia del modo y grado de participación o no del estado provincial, se observa que las relaciones intergubernamentales provincia/ municipios, adquieren alguna relevancia en el momento inicial de la experiencia , pero no se consolidan en su aspecto factico en el tiempo, instancia que contribuye al debilitamiento de la misma, cuando no a su desarticulación, debido probablemente a que no se encuadran en una estrategia provincial de regionalización que las potencie y dinamice.

Para la Provincia de Chubut, en la lectura de las relaciones intergubernamentales, desde este rol de liderazgo, merecería un estudio mas profundo para verificar si los vínculos horizontales realmente se fortalecen o están siendo sostenidos verticalmente por las políticas, implementadas desde el nivel provincial.

4. Instalación en la política provincial

Las consideraciones precedentes, se asocian directamente a la ponderación posible de esta variable. Si bien, en general el estado provincial ha tenido la preocupación de definir una regionalización sostenible para la Provincia de Buenos Aires, ello no se ve plasmado en una política central de dicho estado, como un tema de agenda prioritario. Mas bien, ha tenido recurrentes vaivenes, en los que, de modo mas coyuntural que estructural, configuran escenarios de inserción de las diversas experiencia analizadas. Por consiguiente, ninguna de ellas da cuenta de estar “instaladas en una política provincial de regionalización “.

En el caso de la Provincia de Chubut se manifiesta una firme voluntad en el nivel provincial de implementar un modelo de gestión participativo como así también la disposición y decisión de gestionar el financiamiento, soporte técnico y metodológico a la par de la institucionalización del programa. En la implementación, orientación de líneas directrices, gestión y búsqueda de

financiamiento y soporte técnico para el programa en sus diversas instancias el Estado Provincial asume un claro liderazgo, instalándose como garante en una búsqueda gradual de consensos.

5. Propósito de la experiencia

Es interesante señalar que todas las experiencias de la Provincia de Buenos Aires, toman como punto de partida la Formulación e Implementación de un Plan Estratégico Regional. En este sentido, es importante mencionar que la escala de los planes trasciende lo local y aborda la dimensión regional, concebida como escenario de gestión municipal asociada, que implica el reconocimiento de identidades, diversidades y particularidades, y supone una necesaria concurrencia y diferenciación de competencias municipales y provinciales, inherentes a la naturaleza de la noción de región. El inicio de estas experiencias a partir de un proyecto de Plan Estratégico, facilita las condiciones necesarias para el desarrollo territorial, donde el éxito de estos procesos dependerán de la capacidad de organización e instalación que realicen los agentes del territorio, a fin de crear la institucionalidad para el fomento económico asociado del mismo, e introducir nuevos consensos sociales para efectivizar la región desde una perspectiva estratégica.

La experiencia de la Provincia de Chubut, promueve la generación de un proceso de desarrollo regional y social equilibrado, poniendo de relieve, políticas de fomento productivo impulsada por la Provincia a través del Ministerio de Producción, le imprime un sesgo marcadamente productivo que se refleja en el carácter y la orientación de los ejes estratégicos seleccionados por comarca.

6. Resultado de la experiencia

En contrapartida, y a la luz de los resultados obtenidos hay diferencias en el logro de las metas propuestas en cada una de las experiencias analizadas:

Así, en relación de la Región GRAN LA PLATA, se arribó en el *momento 1,* sólo a una instancia diagnóstica, realizada con rigurosa metodología y copiosa información, que implico incluso la cooperación interinstitucional de los municipios y diversos organismos provinciales y equipos de asesores y especialistas. En el segundo momento, de esta experiencia -que retoma el diagnostico de base antes expuesto, - se concertó la formulación de lineamientos estratégicos, y la idea central de conformar el CONSORCIO GRAN PLATA (que no fuera llevado a la practica) como único producto.

Por otra parte, los resultados alcanzados por las regiones del TUYU y del CODENOBA completan las etapas previstas para el desarrollo del Plan. En ambas, a partir de las problemáticas identificadas se puede arribar a la Formulación e Implementación del Plan, logrando materializar proyectos y acciones concretas emergentes en el marco de dichos planes tal como se expresó en el análisis particularizado de cada experiencia.

Como resultado de la experiencia del Plan Comarcal se realizaron talleres por eje de índole productivo que derivó en contrataciones para la ejecución de los diferentes proyectos aprobados y que diera lugar a la dinamización del circuito laboral a partir de la creación de nuevos puestos de empleo.

7. Delimitación territorial

Evidentemente, el territorio es un factor clave a la hora de hablar de regiones, en tanto la región, constituye un ente eminentemente territorial, e implica, a partir del par dialectico local-global una resignificación del territorio como sujeto de desarrollo endógeno. En este sentido los límites de la región no son un aspecto menor, mas si se considera, que como se ha visto, en el ámbito provincial, no hay al menos de modo explicito, presupuestos mínimos que aborden de modo integral y totalizante su regionalización.

Traducido ello a la experiencias, vemos que en caso GRAN LA PLATA para un mismo propósito: *la realización de un Plan Estratégico Regional*, se definen en los distintos momentos dos extensiones diferentes. Ello, más allá de la cuestión cuantitativa, supone varios aspectos que cambian en la connotación y definición de una misma región: GRAN LA PLATA. Entre otros, resulta interesante señalar aquellos referidos a la definición de los municipios incluidos; en el primer momento desde una iniciativa provincial, es diferente de la del segundo momento desde una mirada local, que suma a los Municipios de Magdalena y Brandsen. Esto también repercute en las características de la región así definida, en tanto varían, las identidades locales, el perfil productivo, la conformación territorial más o menos ligada a la lógica metropolitana (Tercer cordón) y la complejidad que supone la diversidad.

Por otro lado en la Región de CODENOBA, debido a la movilidad de los municipios socios se establecen modificaciones permanentes de su estructura, implicando la readecuación de rasgos y realidades diferenciadas del espacio regional. Resulta complejo en esta experiencia implementar políticas de desarrollo regional sin una clara delimitación territorial que permita evaluar las características propias de las distintas unidades espaciales que puedan contribuir en términos potenciales al desarrollo del Consorcio.

En la experiencia del TUYU, si bien la delimitación es clara, el sesgo hacia el eje turístico e identidad, deja de lado otras potencialidades imprescindibles para el desarrollo regional y que complementan los anteriormente citados.

Para el Pan Comarcal de Chubut, la delimitación territorial de las comarcas, se basó inicialmente en el criterio de división cuencas, no habiéndose registrado modificación en el número de comarcas de inicio.

8. Instancia participativa

En cuanto a los mecanismos participativos de las experiencias de la Provincia de Buenos Aires, se señala que en todos los casos ha habido mecanismos participativos. No obstante, la modalidad adoptada al respecto por cada uno, es diferente y con distinto nivel de apertura.

La experiencia del GRAN LA PLATA es un ejemplo de tales disimilitudes. Así, en el *momento 1,* Región CAPITAL, la participación de múltiples actores ha estado presente, plasmada en una gran convocatoria, impulsada por el gobierno provincial que tuvo representación de múltiples actores locales, regionales y provinciales, referentes en lo académico, instituciones, colegios profesionales, económicos, sociales y políticos, cuya labor fructificó en el consenso de temas – problemas regionales a abordar en el marco del lanzamiento del Plan. En cuanto al *momento 2,* de la experiencia, CONSORCIO GRAN LA PLATA, los mecanismos participativos, estuvieron limitados a la interacción y consenso de los equipos técnicos de los municipios involucrados, a los que se sumo la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Geografía, en el rol de facilitador y articulador de la propuesta. Una explicación posible, es que se toma como punto de partida el diagnostico del primer momento, cuyos temas abordados gozaron del consenso ya expuesto. También es probable que obedezca a que se instalo una primera etapa mas ligada a la gestión asociativa intermunicipal, como plataforma de un plan estratégico regional, que a los fines de su concreción e implementación, previera en una segunda instancia la ampliación de los mecanismos participativos, sometiendo a consenso los lineamientos estratégicos formulados. Esta hipótesis no tiene posibilidad de contrastación debido a lo efímero de la experiencia.

La instancia participativa en el caso de la Región DEL TUYÚ llevó a diseñar espacios específicos para las distintas escalas de trabajo: el Consejo Regional como espacio de participación de la comunidad regional a través de los representantes surgidos de las Comisiones de Seguimiento de cada uno de los Órganos Promotores Locales (OPL) de los municipios que la integran, que dieron el marco de institucionalización a los ámbitos de debate de los grandes temas territoriales a fin de alcanzar una postura consensuada en toda la comunidad.

Por su parte, la Región del CODENOBA para la instalación del Plan en el territorio utilizó distintos espacios de participación ciudadana, como Talleres Temáticos por sectores, Comisiones Locales, Seminarios de Pensamiento Estratégico, Reuniones de Junta Promotora y Mesa de Concertación, que permitieran consensuar el posicionamiento de los actores participantes.

En el caso analizado de la Provincia de Chubut, metodológicamente reconoce tres etapas en la construcción social por Comarcas, adoptando la forma talleres participativos en la conformación de Foros de Producción.

9. Institucionalización de la experiencia

En esta variable es de interés evaluar el nivel de institucionalización alcanzado por cada experiencia porque da cuenta de algunos aspectos que contribuyen a la continuidad de la experiencia en el tiempo como por ejemplo: la capacidad de gestión, de asignaciones presupuestarias a través de obtención de mecanismos de financiamiento, de captación de recursos humanos calificados, que por otra parte dan cuenta de la existencia de voluntad política, factor que resulta definitorio a la hora de sostener y alimentar el proceso en el tiempo, y en consecuencia el logro de resultados concretos. Al respecto, la experiencia GRAN LA PLATA en ambos momentos estudiados, se caracterizo por una carencia de institucionalización a escala regional, siendo su nivel de anclaje institucional para el desarrollo de la experiencia, los referentes individuales, que ejercían alguna función publica local, o bien actores externos sumados al proceso por convenios puntuales para resultados parciales.

Los casos de las regiones de CODENOBA Y TUYU, registran nivel de institucionalización, en el inicio del proceso.

10. Continuidad temporal

Esta variable, como hemos visto, está directamente ligada a la anterior, y su relación ha sido brevemente enunciada en el párrafo precedente. Ahora bien, en los casos de la Provincia de Buenos Aires, para el caso del GRAN LA PLATA particularmente, no tuvo continuidad, de hecho hoy sendos momentos evaluados, no mantienen vigencia en lo fáctico y en cuanto a su funcionamiento, se reconoce un periodo de duración menor al año y no han superado la etapa formulativa o diagnostica. Ello habla a las claras, sobre la debilidad estructural existente en materia de políticas regionales en el escenario provincial. Con todo, resultan valiosos como antecedentes en la materia: por consiguiente entendemos que cualquier otra experiencia que se plantee para la región, debiera incluirlas como camino transitado que potencie los aprendizajes devenidos de sus logros y mitigue sus restricciones.

Por su parte, en las Regiones de CODENOBA y del TUYU, la continuidad temporal se ha mantenido en todo el proceso de instalación, diagnóstico y formulación de sus respectivos planes estratégicos. Ambas regiones, pudieron materializar algunos de los proyectos planteados.

En el caso de la Provincia de Chubut el programa se mantiene vigente hasta hoy, conformándose Consejos de Gestión y se supera la etapa inicial orientada al desarrollo local.

REGIONALIZACION

DE LA

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Conclusiones Generales

Hemos explicado que se concibe la región como un sistema dinámico de interacciones físicas, ambientales, sociales y económicas compuesto por subsistemas naturales, productivos, institucionales, culturales, en las que se articulan los pares híbridos de base dialéctica: capital y trabajo, recursos naturales y sistema productivo, fijos y flujos, objetos y acciones, con identidad propia, en el que es clave la existencia, densidad y fortalecimiento del tejido institucional así como los mecanismos y procedimientos, de legitimación del sistema asociado de decisiones que supone las relaciones intergubernamentales y gobierno sociedad en un territorio dado.

De aquí que resulte necesario construir y consolidar un nuevo significado del territorio, articulado e integrado en sus dimensiones administrativa, social, espacial y productiva, en el que se consensúe a través de mecanismos participativos un proyecto político que incluya las estrategias de promoción del crecimiento económico y social con equidad y sustentabilidad ambiental, la generación de condiciones de competitividad que viabilicen la inserción en el escenario global bajo premisas que prioricen el uso racional de recursos y el fomento de los procesos tecnológicos y la transferencia de tecnología. En consecuencia la regionalización "es un instrumento para implementar nuevas formas de gestión y articulación entre lo local y lo provincial, tendiente a dar respuesta a las necesidades locales, descubriendo así el valor de las macro y micro regiones, que trascienden a los municipios y permiten potenciar la voluntad asociativa de los mismos y superar problemas comunes"[77] de modo que sean los propios municipios los que definan nuevas formas de organización y procedimientos. Por todo lo expuesto, sin minimizar los esfuerzos y diversas propuestas del Estado Provincial tendientes al logro de una organización regional, la Provincia debiera asumir el rol de garante del fortalecimiento de los gobiernos locales, atendiendo no sólo la primera gran división, entre provincia pampeana y área metropolitana, sino también la diversidad de las realidades de las 134 comunas. Un buen punto de partida es la promoción del sistema autónomo municipal, y el impulso de la formación y consolidación del asociacionismo en diversas modalidades. Para ello, es requisito el diseño y formulación de políticas provinciales basadas en una visión integral y sistémica del desarrollo, abarcativa de las

[77] Fernando Tauber, "Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el Estado", en Revista CONTACTAR, Nº 2, julio 1999.

dimensiones políticas, socioculturales, económico-productivas y territoriales. Esta es la materia pendiente de los próximos años del Gobierno Provincial.

Por otra parte y considerando las experiencias analizadas en la Provincia de Buenos Aires se dan patrones comunes que, en mayor o menor medida refuerzan la idea de déficit en materia de regionalización en términos de existencia de una política provincial que instale la problemática como tema de agenda.

Asimismo y en general, el rol asumido por el estado provincial, dista de ser garante de la continuidad y fortalecimiento de los procesos asociacionistas. Sabido es que tales procesos tienen un sesgo eminentemente productivo; No obstante su reformulación y re- direccionamiento desde una perspectiva integral fundada en las estrategias regionales impulsadas por el gobierno provincial, puede constituirse en una de las acciones no excluyente para profundizar el tema.

Al referirnos a una perspectiva integral, estamos aludiendo a incluir en el proceso de regionalización la totalidad de las dimensiones (expuestas en el desarrollo del presente informe) cuya interacción, coexistencia, tensión, y complementariedad hacen a la definición de la región. Ello, supone una tamaña empresa, máxime tratándose de la provincia de Buenos Aires, de gran complejidad, que resulta extrema si se dimensiona el mapa de actores involucrados en el consenso posible para la construcción política e institucionalmente concertada de una regionalización provincial. En ese escenario, resulta definitorio abandonar la visión cortoplacista, coyuntural, para de modo gradual e ininterrumpido, diseñar y formular en el marco de un Plan Provincial, políticas y estrategias que estructuren y profundicen sucesivamente la concreción del modelo regional de la Provincia de Buenos Aires.

La incursión en experiencias de alcance provincial, como en el caso del Plan Comarcal de la Provincia de Chubut, pone de manifiesto el rol que deberían llevar adelante las gestiones provinciales para el logro de procesos de regionalización exitosos.

Finalmente, y tendiente a revertir las debilidades y profundizar las fortalezas mencionadas, la Provincia de Buenos Aires debe superar la centralización provincial existente y avanzar aún más en los procesos de descentralización ya iniciados, fortaleciendo a los municipios como entidades políticas autónomas de gestión adecuados a sus propias características y necesidades. Para ello resulta impostergable la formulación y la continuidad en el tiempo de una política provincial que entienda como eje prioritario la constitución de regiones en el marco de un plan estratégico provincial, para redefinir su regionalización.

BIBLIOGRAFÍA

1.- 1991. Plan Trienal 1989
2.- 1991: "Plan de los 1000 Emprendimientos".
3.- Argentina.
4.- Austin Millán, T. (1991). Descentralización y regionalización en la actualidad. Chile.
5.- Boffi, L. (1972). Intermunicipalismo, en Curso de Municipalismo, La Plata, 1972, pág. 43.
6.- Boisier, S. (1996). La gestión de las regiones en el Nuevo Orden Internacional. Cuasi Estados y Cuasi Empresas en Revista Modernidad y Territorio, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
7.- Boisier, S. (1999). Estrategias Ambientales para el Desarrollo Sostenible de América Latina y El Caribe. La Planificación Bioregional.
8.- Boisier, S. (2000). Biorregionalismo. Una nueva versión del cuento del traje del Emperador. Revista Universum, nro 15.
9.- Bonanata, H. (1999). Regionalización de la República Argentina. http://www.educ.ar
10.- Bonini, C. (2005). Capítulo Municipalismo, Descentralización y Región En: Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Ministerio de Gobierno. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Pp. 11 – 32.
11.- Bugallo, S. (2005). Acerca de la Regionalización. Plan Trienal 2004 - 2007.
12.- Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses. (2005). Regiones Geográficas. Grupo Banco Provincia.
13.- Centro de Estudios Populares. (2000). Proyecto: Modernización Institucional entre el Municipio y los Consorcios Productivos Regionales (Primer Informe de Avance).
14.- Centro de Estudios Populares. (2000). Proyecto: Modernización Institucional entre el Municipio y los Consorcios Productivos Regionales (Informe Final).
15.- Centro de Estudios Populares. (2001). Metodología para la Regionalización de la provincia de Buenos Aires y marco regulatorio de los Consorcios Regionales (Segundo Informe Parcial).
16.- Cuartango, O.; Cuartango, G. (2003). Los gobiernos locales en Argentina" En: Desarrollo Local. Jefatura de Gabinete de Ministros. Pp. 27 - 36.
17.- Czajkowski, J.; Rosenfeld, E. (1992). Regionalización Bioclimática de la Prov. de Buenos Aires. UNLP.
18.- Esteban, R.; Rossi, D. (2003). V Seminario Nacional de RedMuni. La reforma municipal pendiente: porqué y para qué. Aportes hacia una Regionalización Posible y Necesaria para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.
19.- Fernández, V. (2001). Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo scenario global local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. E URE (Santiago), vol. 27, no.82, p.43 - 63.
20.- Frediani, V.; Frediani, J. (2006). Hacia un nuevo rol de los municipios en la
21.- Hernández, R. (1996). Un modelo de desarrollo regional. Provincia de Buenos Aires.
22.- ILPES, Santiago de Chile.
23.- Instituto de Ciencias Políticas y Sociales para el Desarrollo Bonaerense (INDEB) http://www.indeb.com.ar/quees.htm.

24.- Katarzyna Dembicz. (2004). Los Conceptos de la Región y el Desarrollo Regional en el Pensamiento Socioeconómico de la CEPAL..
25.- Legnini, C. (2004). Municipalismo, Descentralización y Región. En: Revista Eje de Desarrollo "Cruz del Sur". Instituto de Cs. Políticas, Sociales y Económicas para el Desarrollo Bonaerense (INDEB).
26.- Llorens Corvalán, M.(2001). Modernización de las estructuras y del funcionamiento de la administración municipal. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
27.- Mattos, C.(1986). En Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional. Pensamiento iberoamericano. Revista de economía política, Desarrollo regional: nuevos desafíos-
28.- Matus, C. (1997). Los tres cinturones de Gobierno. Fundación Altadir. Caracas.
29.- Ministerio del Interior. Secretaría de Provincias. 2002. La Regionalización en la Argentina Apuntes para su debate.
30.- Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires. 1989
31.- Provincia de Buenos Aires, Subsecretaria de Asuntos Municipales Institucionales del entonces Gobierno de la Provincia.1996. Libro Región Capital.
32.- Reca, R. P. 2002. Derecho Urbanístico. Volumen III: Área Metropolitana. Ed. La Ley.
33.- Sabsay, D.; García, M.; Nápoli, A.; Ryan, D. (2002). Región Metropolitana de Buenos Aires: Aporte jurídico institucional para su construcción. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). www.farn.org.ar
34.- Sergio, B.(2004). Hacia un Plan de Desarrollo para la provincia de Buenos Aires
35.- Tauber, F. (1999). Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el Estado", en Revista CONTACTAR, Nº 2. UNLP
36.- Tauber, F.; Ravella, O. (2007). La Región, una alternativa necesaria de gestiónterritorial (Inédito).
37.- Tauber, F. (1998). Elaboración de la metodología para el desarrollo integral del TOA
38.- Tauber, F. (1998). Enfoque sistémico del desarrollo municipal.
39.- Tauber, F. (2000). La hora de los municipios.
40.- Tauber, F.; Delucchi, D. (2007). Construcción metodológica para el plan estratégico participativo del CODENOBA.
41.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Guardia H. (1995). Metodologías y estrategias para el desarrollo de proyectos de reconversión productiva en la actividad agropecuaria de la zona de crecimiento común. Ed.: Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo.
42.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J. (2002). Planificación estratégica en tiempos de crisis: la necesidad de la permanente readecuación metodológica.
43.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J. (2002). Procesos de innovación en la gestión local: información, tecnologías de gestión, participación comunitaria y readecuación organizacional: el caso de Tres Arroyos.
44.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Pintos, P. (2006). La planificación estratégica participativa.
45.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Sanchez, M.; Martino, H., Frediani, J. (2007). Construcción de una metodología participativa para el plan estratégico Zárate.
46.- Tauber, F.; Sánchez Arrabal, M (2000). Interdisciplina en la formación ambiental a través del Programa Observatorio de Calidad de Vida.

47.- Tauber, F.; Sánchez Arrabal, M.; Frediani, J.; Delucchi, D. (2007). Los planes estratégicos y el gobierno local. Herramienta consensuada para el desarrollo local, como experiencia de participación comunitaria.
48.- Tauber, F.; Sanchez, M. (2006). Los planes estratégicos y el gobierno local.
49.- Tauber, F.; Zivano, G.; Fulco, C.; Merino, J.; Arrieta, G. (1999). Proceso participativo para la formulación y gestión institucional y social de un proyecto de desarrollo sustentable.
50.- Tauber, F; Delucchi, D.; Martino, H.; Besler, D.; Frediani, J.(2005). Descentralización, Regionalización y Fortalecimiento del Estado Municipal. Estudio de caso: utonomía Financiera Municipal y Descentralización Tributaria en los Municipios del CODENOBA, Prov. de Buenos Aires". Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno de la Prov. de Buenos Aires.
51.- Zuccherino, R. (2003). Evolución de la problemática municipalista En: Desarrollo Local. Jefatura de Gabinete de Ministros. Pp. 73 - 77. Buenos Aires.
52.- Tauber, F; Delucchi, D.; Martino, H.; Longo. J.; Pintos, P. (2002). La construcción de una región a partir de un proceso de planificación participativa: Región Tuyú Mar y Campo, una experiencia inédita de planificación estratégica participativa

- Esteban, Ramón A.; Rossi, Diego D. 2003. V Seminario Nacional de RedMuni. La reforma municipal pendiente: porqué y para qué. "Aportes hacia una Regionalización Posible y Necesaria para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires"
- Fernández, Víctor R. 2001. Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. EURE (Santiago), vol. 27, no.82, p.43-63.
- Frediani, Valeria P. y Frediani, Julieta C. 2006. Hacia un nuevo rol de los municipios en la Argentina.
- Hernández, Ruby D.1996. "Un modelo de desarrollo regional. Provincia de Buenos Aires".
- Legnini, Claudia. 2004. "Municipalismo, Descentralización y Región". En: Revista Eje de Desarrollo "Cruz del Sur". Instituto de Cs. Políticas, Sociales y Económicas para el Desarrollo Bonaerense (INDEB).
- Llorens Corvalán, Margarita. 2001. Modernización de las estructuras y del funcionamiento de la administración municipal. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Instituto de Ciencias Políticas y Sociales para el Desarrollo Bonaerense (INDEB) http://www.indeb.com.ar/quees.htm
- Katarzyna Dembicz. 2004. Los Conceptos de la Región y el Desarrollo Regional en el Pensamiento Socioeconómico de la CEPAL..
- Mattos, Carlos A. En "Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional". Pensamiento iberoamericano. Revista de economía política, Desarrollo regional: nuevos desafíos, Madrid, 1986, 10
- Matus, Carlos. 1997. Los tres cinturones de Gobierno. Fundación Altadir. Caracas.
- Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires. 1989-1991. Plan Trienal 1989 – 1991: "Plan de los 1000 Emprendimientos".
- Ministerio del Interior. Secretaría de Provincias. 2002. La Regionalización en la Argentina Apuntes para su debate.
- Provincia de Buenos Aires, Subsecretaria de Asuntos Municipales Institucionales del entonces Gobierno de la Provincia. 1996. Libro Región Capital.
- Reca, R. P. 2002. Derecho Urbanístico. Volumen III: Área Metropolitana. Ed. La Ley.
- Sabsay, Daniel A.; García, M. del Carmen; Nápoli, Andrés; Ryan, Daniel. 2002. Región Metropolitana de Buenos Aires: Aporte jurídico-institucional para su construcción. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). www.farn.org.ar
- Sergio Bugallo.2004. Hacia un Plan de Desarrollo para la provincia de Buenos Aires
- Tauber, Fernando. 1999. "Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el Estado", en Revista CONTACTAR, Nº 2.

- Tauber, Fernando; Ravella, Olga; 2007. La Región, una alternativa necesaria de gestión territorial (Inédito).
- Zuccherino, Ricardo. 2003. “Evolución de la problemática municipalista” En: Desarrollo Local. Jefatura de Gabinete de Ministros. Pp. 73-77. Buenos Aires.