

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

# LOS TERRITORIOS DEL FUTURO

## ESCENARIOS PROSPECTIVOS DEL TERRITORIO ARGENTINO Y SUS REGIONES HACIA EL AÑO 2026

DOCUMENTO FINAL

Abril de 2013



Ministerio de  
Planificación Federal,  
Inversión Pública y Servicios



Subsecretaría de  
Planificación Territorial  
de la Inversión Pública

## GOBIERNO NACIONAL

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación

Arq. GRACIELA OPORTO

Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial de la Nación

Arq. MARTA AGUILAR

## GOBIERNOS PROVINCIALES

### BUENOS AIRES

Ministerio de Infraestructura  
Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda

### CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Ministerio de Desarrollo Urbano  
Secretaría de Planeamiento

### CATAMARCA

Secretaría General de la Gobernación  
Subsecretaría de Planificación

### CHACO

Ministerio de Planificación y Ambiente  
Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

### CHUBUT

Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico  
Subsecretaría de Desarrollo Estratégico

### CÓRDOBA

Ministerio de Obras y Servicios Públicos  
Dirección General de Coordinación de Obras Públicas

### CORRIENTES

Secretaría General de la Gobernación  
Secretaría de Planeamiento

### ENTRE RÍOS

Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios  
Dirección General de Planificación

### FORMOSA

Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos  
Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública

### JUJUY

Ministerio de Infraestructura y Planificación  
Secretaría de Planificación

### LA PAMPA

Ministerio de Obras Públicas  
Dirección de Planificación para el Desarrollo Territorial

### LA RIOJA

Ministerio de Infraestructura  
Dirección General de Obras

### MENDOZA

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable  
Agencia de Ordenamiento Territorial

### MISIONES

Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables  
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial

### NEUQUÉN

Ministerio de Desarrollo Territorial  
Subsecretaría del COPADE

### RÍO NEGRO

Secretaría General de la Gobernación  
Secretaría de Planificación

### SALTA

Secretaría General de la Gobernación  
Secretaría de Planificación Estratégica

### SAN JUAN

Ministerio de Infraestructura y Tecnología  
Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano

### SAN LUIS

Ministerio de Obras Públicas e Infraestructura  
Dirección de Catastro y Tierras Fiscales

### SANTA CRUZ

Ministerio Secretaría General de la Gobernación  
Subsecretaría de Planeamiento

### SANTA FE

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado  
Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas

### SANTIAGO DEL ESTERO

Gabinete de Asesores de la Gobernación  
Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública

### TIERRA DEL FUEGO AIAS

Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos  
Secretaría de Coordinación y Control de Gestión

### TUCUMÁN

Secretaría de Estado de Planeamiento  
Subsecretaría de Planeamiento y Tecnologías de la Gestión

## EQUIPO TÉCNICO

### Dirección

MARCELO SILI

### Coordinación

FERNANDO TOMASSI

### Consultores

JOAQUIN ZENTNER

ANDRÉS KOZEL

MARTÍN KUNIK

MARTÍN PÉREZ

SILVIA QUIROGA

SERGIO FOGLINO

La sección sobre Región Metropolitana de Buenos Aires se realizó en base al trabajo de un equipo consultor específico:

### Coordinación

DAVID KULLOCK

### Consultores

ARTEMIO ABBA

NILDA PIERRO

MARISA SCARDINO

**EQUIPO SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

**Coordinación**

MARIANA KOSSOY

**Moderación de talleres**

ALEJANDRA WULFF  
ALEJO BAlestri  
CARLA SALONIA  
DIEGO VESCIUNAS  
GABRIEL LOSANO  
HERNÁN SEIGUER  
JORGE BLANCO  
LUIS BAlestri  
LUNA MIGUENS  
MABEL SOSTILLO  
NATALIA TORCHIA  
RODOLFO DOMNANOVICH  
SILVIA GONZÁLEZ

**Supervisión de avances**

ALEJANDRO SICRA  
ÁNGELA GUARIGLIA  
JORGE BLANCO  
LEANDRO LANDUCCI  
LILIANA BENITEZ  
LUIS BAlestri  
MABEL SOSTILLO  
MARIANA KOSSOY  
NATALIA TORCHIA  
PATRICIA LESCANO  
RITA RIPANI  
SILVIA GONZÁLEZ

**Apoyo gráfico**

ALEJANDRO BOCCARDO

**Apoyo administrativo**

AILÉN SANTAMARÍA  
FEDERICO ROLDÁN  
JUAN BASUALDO  
MICHAELA RAPISARDI  
SOLEDAD SEIJO

**Edición**

ALEJANDRA WULFF

## Índice general

	Página
Introducción	8
1. El territorio argentino al año 2013	9
2. La prospectiva territorial como herramienta para la definición de políticas públicas territoriales	12
3. Bases y criterios para la definición de los escenarios prospectivos del territorio argentino	14
4. Los escenarios territoriales de futuro. Argentina 2026	22
4.1. El escenario de la desilusión	22
4.2. El escenario de la fragmentación territorial	25
4.3. El escenario de los equilibrios dinámicos	28
5. La Región del Noroeste Argentino. Estado de situación y escenario de futuro	34
5.1. Estado de situación actual de la región	35
5.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región	38
5.3. Los escenario territoriales del futuro	41
5.3.1. El escenario de la desilusión	41
5.3.2. El escenario de la fragmentación territorial	43
5.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos	44
6. La Región del Noreste Argentino. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro	49
6.1. Breve descripción del estado de situación actual de la región	50
6.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región	52
6.3. Los escenario territoriales del futuro	55
6.3.1. El escenario de la desilusión	55
6.3.2. El escenario de la fragmentación territorial	57
6.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos	58
7. La Región del Nuevo Cuyo. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro	63
7.1. Breve descripción del estado de situación actual de la región	64
7.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región	68
7.3. Los escenario territoriales del futuro	71
7.3.1. El escenario de la desilusión	71
7.3.2. El escenario de la fragmentación territorial	72
7.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos	73

---

8. La Región Centro Pampeana. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro	78
8.1. Breve descripción del estado de situación actual de la región	79
8.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región	83
8.3. Los escenario territoriales del futuro	86
8.3.1. El escenario de la desilusión	86
8.3.2. El escenario de la fragmentación territorial	87
8.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos	89
9. La Región Patagónica. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro	93
9.1. Breve descripción del estado de situación actual de la región	94
9.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región	98
9.3. Los escenario territoriales del futuro	100
9.3.1. El escenario de la desilusión	100
9.3.2. El escenario de la fragmentación territorial	102
9.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos	103
10. La Región Metropolitana de Buenos Aires. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro	108
10.1. Breve descripción del estado de situación actual de la región	108
10.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región	115
10.3. Los escenario territoriales del futuro	117
10.3.1. El escenario de la desilusión	117
10.3.2. El escenario de la fragmentación territorial	119
10.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos	122
11. Agenda 2026. Seis grandes desafíos de política para el desarrollo del territorio argentino	125
12. Anexo: Participantes de los Talleres Regionales de Prospectiva	142

---

## Índice de figuras

	Página
Figura N°1: El modelo territorial actual de la Argentina	11
Figura N°2: El modelo territorial de los equilibrios dinámicos de la Argentina	33
Figura N°3: La Región del NOA en la actualidad	37
Figura N°4: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del NOA	48
Figura N°5: La Región del NEA en la actualidad	52
Figura N°6: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del NEA	62
Figura N°7: La región del Nuevo Cuyo en la actualidad	67
Figura N°8: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del Nuevo Cuyo	77
Figura N°9: La región Centro Pampeana en la actualidad	82
Figura N°10: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región Centro Pampeana	92
Figura N°11: La región Patagónica en la actualidad	97
Figura N°12: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región Patagónica	107
Figura N°13: La Región Metropolitana de Buenos Aires	108

## Introducción

La Argentina ha iniciado un proceso de planificación territorial de suma importancia para lo cual ha formulado la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y ha creado el Plan Estratégico Territorial. Los enfoques adoptados por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública para poder llevar adelante esta política se han enriquecido con el aporte de diferentes disciplinas y tradiciones conceptuales, siendo la mirada prospectiva una herramienta de gran relevancia para repensar y construir el futuro en un contexto global de creciente complejidad.

En función de ello, la SSPTIP ha puesto en marcha un trabajo de reflexión sobre el futuro del territorio argentino con el objetivo de mejorar las políticas, los planes y las estrategias a seguir en materia de planificación territorial y de inversión pública. Esta reflexión ha sido realizada en forma colectiva en cada una de las regiones del país, movilizando funcionarios y técnicos públicos de todas las jurisdicciones, académicos, empresarios y representantes de la sociedad civil. Todos ellos participaron en talleres de reflexión sobre tres dimensiones territoriales claves: el futuro de los sistemas urbanos regionales, el futuro de las áreas rurales y naturales y el futuro de los sistemas espaciales de conectividad y transporte.

Este trabajo de debate colectivo se ha visto enriquecido, además, por el análisis de datos cuantitativos y cualitativos que permitieron identificar procesos e ideas fuerza, elementos portadores de futuro, factores capaces de transformar las tendencias pesadas que se desarrollan en la actualidad, con el objetivo de pensar el futuro desde múltiples miradas y lugares. En este sentido, especial atención se le ha prestado a la identificación de factores claves del cambio, es decir de elementos que son estructurantes del funcionamiento del territorio en la actualidad, y que pueden condicionar las tendencias de la evolución de los territorios hacia el futuro.

A partir de esta reflexión sobre el estado de situación actual de los territorios, de la identificación de los factores claves que afectan su evolución y del conocimiento de los diferentes actores que han participado en este proceso, se han podido sistematizar tres grandes escenarios de futuro.

Desde luego, el delineamiento de escenarios de futuro adquiere mayor valor si se acompaña de una reflexión en torno a una agenda concreta de trabajo que permita ir consolidando el escenario deseado. En este sentido, este documento incluye una serie de reflexiones sobre orientaciones de política para el desarrollo del territorio nacional, estrategias de orden nacional, provincial y local, contemplando también al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil.

Este documento se organiza entonces en 11 capítulos. El primero presenta un breve estado de situación del territorio argentino, el segundo define el concepto y el alcance de la prospectiva para explicar, en tercer lugar, la metodología de análisis prospectivo utilizada. En el cuarto capítulo se presentan los diferentes escenarios de futuro identificados para el conjunto del territorio nacional y, del quinto al decimoprimer, se presentan los escenarios prospectivos para cada una de las regiones de la Argentina, considerando además a la Región Metropolitana de Buenos Aires. Por último, se presentan una serie de lineamientos de política para la construcción del escenario deseado planteado.

## 1. El territorio argentino al año 2013

El territorio argentino comprende 2.780.400 de kilómetros cuadrados, el octavo país en términos de superficie en el mundo, con 40.117.096 de habitantes distribuidos en forma muy desequilibrada en el territorio.

En el año 2001, la población urbana total era del 89,3%, y se estima que para el año 2015 la población llegará a 42,4 millones y la tasa de urbanización ascenderá al 94%, según datos de la CEPAL, lo que colocaría a la Argentina entre las naciones más urbanizadas del mundo.

Región	Población (miles de habitantes)			Porcentaje de población urbana
	Urbana	Rural	Total	
Argentina	37.712	3.053	40.765	92,5
Asia	1.895.307	2.312.140	4.207.448	45,0
África	413.880	632.043	1.045.923	39,6
Europa	539.010	200.289	739.299	72,9
Estados Unidos	257.982	55.103	313.085	82,4
América del Sur	329.707	66.974	396.681	83,1
Regiones más desarrolladas	964.240	276.140	1.240.380	77,7
Regiones menos desarrolladas	2.668.217	3.065.439	5.733.657	46,5

**Nota:** las regiones más desarrolladas comprenden: Europa, América del Norte, Australia, Nueva Zelanda y Japón. Las regiones menos desarrolladas comprenden África, Asia (excluyendo a Japón), América Latina y el Caribe, Micronesia y Polinesia.

Fuente: Naciones Unidas 2011

Sin embargo, existe una notable diversidad con alta concentración urbana sobre el eje La Plata--Buenos Aires--Rosario-Córdoba y luego un gran territorio caracterizado por escasa población y reducida presencia de centros urbanos con funciones de prestación de servicio a las zonas rurales.

Por otro lado, las áreas rurales muestran una gran heterogeneidad interna como consecuencia de la diversidad de aspectos productivos, físicos, históricos e institucionales del país. Argentina se caracteriza por la producción de una gran variedad de cultivos, producto de la diversidad agroecológica, pues el territorio cuenta con 18 ecorregiones, cada una con características particulares en cuanto a clima, suelo y vegetación, aptas para el desarrollo de actividades agrícolas y/o ganaderas específicas. Un elemento que afecta la dinámica de los espacios rurales son las profundas transformaciones económicas, tecnológicas y sociales que datan de los años '70, que se han visto aceleradas por la apertura de la economía y la desregulación estatal de los años '90 y por el boom de los *commodities* con creciente inserción de capitales internacionales en las últimas décadas. En la actualidad, han dado lugar a un intenso proceso de agriculturización basado en el

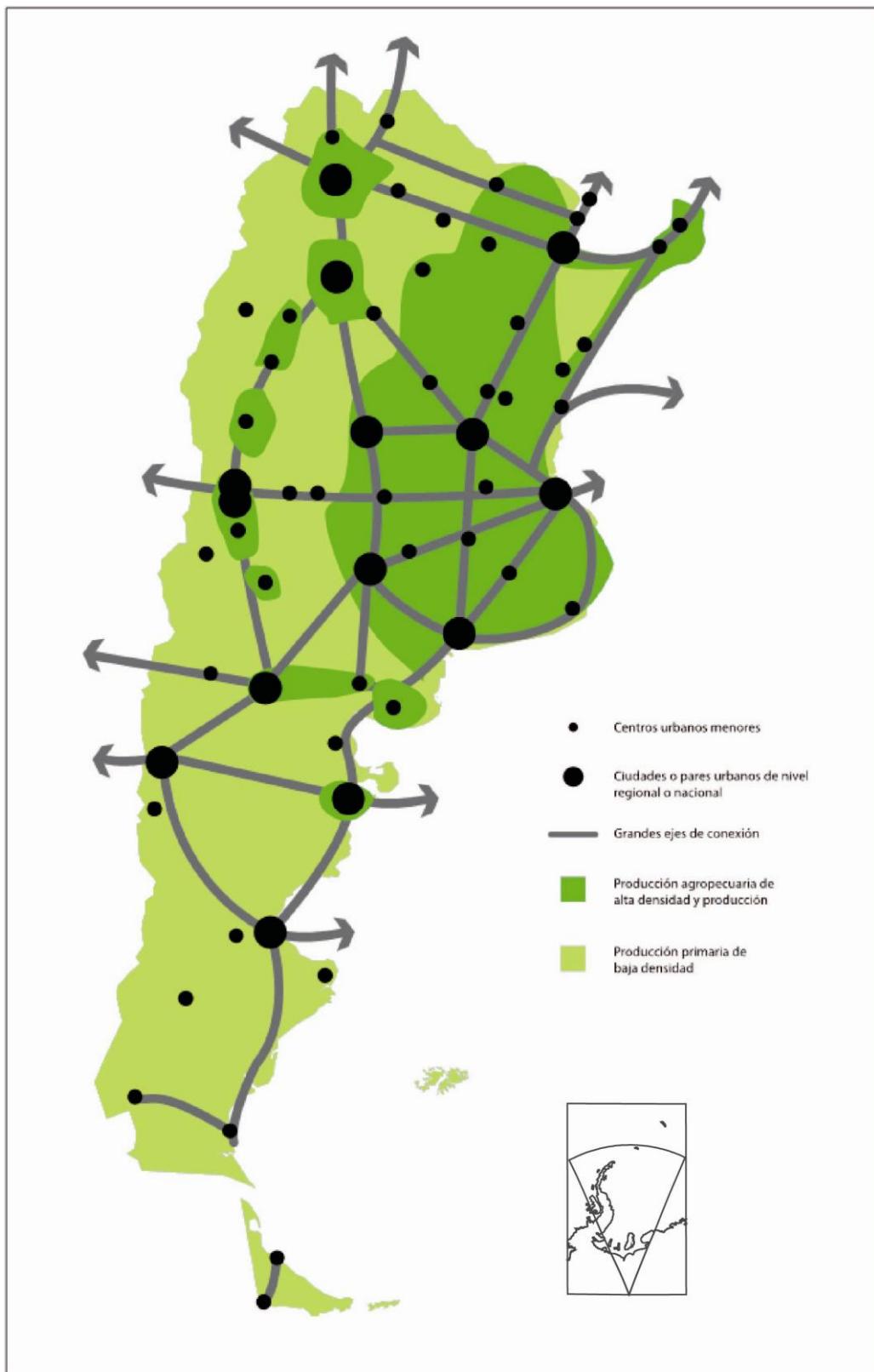
aumento de la escala predial, el uso de mayores dotaciones de capital e insumos tecnológicos y la reducción de la mano de obra directa.

Otro elemento clave en la organización territorial de la Argentina es su modelo de conectividad. El territorio nacional muestra áreas integradas y desarrolladas que conviven con grandes zonas de baja densidad y escasa integración. Las relaciones interregionales se encuentran direccionadas hacia el corredor fluvial-industrial del Paraná-Plata, principal aglomeración de producción y consumo del país, causando serios problemas de congestión. En líneas generales, el esquema conectivo se caracteriza por grandes ejes de comunicación norte-sur y este-oeste, con vínculos a otros países limítrofes y una buena conectividad interurbana, no obstante lo cual las áreas rurales más alejadas de los centros urbanos dinámicos sufren el aislamiento, producto de la falta o del deterioro de infraestructura vial.

En conclusión, el territorio argentino presenta una fuerte diversidad ambiental, un marcado desequilibrio demográfico y un modelo de conectividad que ha respondido históricamente al modelo de inserción del país en el contexto internacional, especialmente a partir de su rol como proveedor de bienes agropecuarios y energéticos. Este modelo de organización territorial, que puede visualizarse a través de la figura 1, manifiesta signos de transformación a partir de numerosas iniciativas de planificación e inversión que se plantean en todo el territorio nacional con el objetivo de reequilibrar las regiones y generar nuevas oportunidades de empleo, producción y mejora de la calidad de vida que permitan cambiar la matriz de desarrollo nacional.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 1: El modelo territorial actual de la Argentina



## 2. La prospectiva territorial como herramienta para la definición de políticas públicas territoriales

Las políticas de desarrollo territorial impulsadas en la última década han generado numerosos estudios, instrumentos y herramientas que nos permiten trabajar en contextos de creciente complejidad territorial. La prospectiva forma parte de ese instrumental y constituye un elemento clave para visualizar el territorio desde una perspectiva global que contribuye a pensar el futuro de la sociedad y del territorio. Entendida de esta manera, la prospectiva es un método de construcción social del futuro cuya función principal es iluminar las trayectorias posibles de desarrollo del territorio, de manera tal que la planificación pueda enfrentar el desafío de combinar políticas y estrategias en todos los niveles de organización del territorio. De esta manera la construcción de imágenes posibles de futuro se constituye en un desafío clave, en tanto permite visualizar caminos posibles de evolución del territorio y, por ende, definir políticas para su construcción.

En este ejercicio la prospectiva es entendida como una disciplina para la acción, es decir, como una disciplina que intenta comprender el futuro para poder actuar en el presente: no se orienta a predecir sino a explorar los futuros posibles para clarificar decisiones y prioridades presentes. La prospectiva-, visión global, cualitativa y múltiple del futuro-, busca comprender el pasado del sistema territorial y la estructura de su presente para perfilar diferentes futuros posibles. Para poder construir diferentes escenarios es necesario partir de la lectura de las realidades pasada y actual.

Desde una perspectiva sociopolítica y normativa hay que situar a la prospectiva en un contexto epistemológico de descubrimiento y no de justificación, o al interior de las ciencias de la concepción. Vistas las cosas de esta manera, la prospectiva y la exploración del futuro que supone son desafíos de innovación, pues se plantean suponen pensar la sociedad y sus territorios, bajo formas compatibles con las realidades existentes y las características del contexto global. Podemos decir, por lo tanto, que la prospectiva es también una herramienta que permite la invención de imágenes-territorios indispensables para la estructuración de las políticas, favoreciendo la acción común de distintos actores convocados en torno de un proyecto colectivo. Esto es sumamente importante desde el punto de vista político pues la prospectiva permite construir utopías capaces de movilizar y concertar diferentes actores de la sociedad favoreciendo la constitución de un territorio proyecto (escenario) en un esquema de pensamiento socio-político a partir del cual el diálogo, la solidaridad y el juego de competencias se ordenan y se potencian recíprocamente. Así, la prospectiva actúa como marco de regulación de las energías y los conflictos sociales, en función de un proyecto colectivo aportado por los escenarios. Para lograr dichos objetivos, la prospectiva necesita sistematizar y construir escenarios de futuro, capaces de ser leídos y comprendidos por la sociedad en su conjunto. En otras palabras, los escenarios deben ser parte de la racionalidad y del universo de referencia de los actores. Interesa, entonces, la tensión que se produce entre el presente y el escenario proyectado para el futuro, pues es la responsable de construir las dinámicas sociales de desarrollo capaces de concretar el escenario deseado. Por ello la prospectiva actúa como utopía movilizadora de la sociedad, pues lo que no es todavía actúa sobre la realidad actual. El ejercicio de prospectiva realizado en Argentina a cargo de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública implicó la participación de numerosos

actores públicos y privados de todas las escalas territoriales.. La metodología utilizada fue la siguiente:

1. En primer lugar, se elaboraron documentos sectoriales específicos sobre tres grandes sistemas espaciales: el sistema espacial urbano, el sistema espacial rural y natural y el sistema espacial de flujos y conectividad. Cada uno de estos documentos dio cuenta del estado de situación del sistema espacial respectivo, para el conjunto del país y para cada región.
2. En segundo lugar, se realizaron talleres de reflexión y debate en cada una de las regiones con base en los documentos elaborados. Estos talleres permitieron validar el estado de situación actual, identificar las fuerzas que motorizan los procesos de cambio a nivel regional para cada sistema espacial, proyectar los escenarios de futuro posible para cada sistema espacial y los escenarios integrados posibles para la región
3. En tercer lugar, sobre la base de los documentos y los aportes realizados en los talleres, se procedió a elaborar los documentos finales de escenarios prospectivos para cada una de las regiones y el documento de escenarios para el territorio nacional.

En el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se utilizó una metodología diferente, debido a su especificidad:

1. Se realizó una recopilación y síntesis comparativa de los documentos diagnósticos y/o propositivos de índole territorial desarrollados por organismos oficiales y por entidades no oficiales de reconocida trayectoria.
2. Se identificaron los factores de cambio que evidencian el Modelo Tendencial, el Modelo Deseable y el Modelo No Deseado, explícita o implícitamente considerados en dichos documentos.
3. Se detectaron las coincidencias y diferencias y el grado de desarrollo de cada propuesta.

Dada la complejidad de los temas implicados y la variedad de fuentes de información, el proceso de producción se basó en una permanente interacción entre los miembros del equipo consultor y su contraparte de la Subsecretaría.

Tres precisiones surgieron de dicha interacción y, en cierto modo, redefinieron y pormenorizaron la labor. Por un lado, la propia consideración de la RMBA -y no el área metropolitana- como región a trabajar de modo particular. Por otro lado, se acordó que los aspectos político-institucionales tendrían una jerarquía especial derivada de los desafíos que la interjurisdiccionalidad presenta en esta región. Por último, se definió que el producto principal no se limitaría a la elaboración de las matrices síntesis de los documentos, sino que se les agregaría un primer punto diagnóstico contextual referido al estado de situación de la RMBA y un segundo punto de identificación de las dinámicas de cambio en marcha. Asimismo, las matrices tendrían una presentación conceptual referida a los modelos, según los escenarios resultantes de su interpretación, manteniendo los escenarios trabajados en el resto de las regiones.

### 3. Bases y criterios para la definición de los escenarios prospectivos del territorio argentino

La construcción de los escenarios estuvo guiada por una serie de supuestos relativos a la situación actual y a las perspectivas de las dimensiones demográfica, económica, socio-política y ambiental en América Latina y, más particularmente, en nuestro país. --Estos supuestos tienen como base un conjunto importante de documentos que refieren a la prospectiva elaborados por organismos como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el MERCOSUR. Asimismo, se nutren de informes y planes de organismos sectoriales nacionales como el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA) y, especialmente, del Plan Estratégico Territorial (PET) elaborado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Aun cuando la revisión de estos documentos enfatizó aspectos estrictamente ligados a la problemática territorial, se procuró no perder de vista el entramado de factores de orden contextual que, según cabe suponer, operan como *factores de cambio o fuerzas motrices condicionantes* de aquellos otros elementos cuya prospectiva posibilita la caracterización de los sistemas espaciales en cada uno de los escenarios perfilados. La cadena de razonamientos que fijó los criterios para la construcción de los escenarios puede exponerse de la siguiente manera: Más allá de las variantes y matices, el panorama demográfico latinoamericano presenta en nuestros días rasgos relativamente favorables: de un lado, el hecho de que, de mantenerse una tasa de crecimiento económico razonable en el marco de un escenario tendiente a la estabilización de la cantidad de población, terminará habiendo más riqueza para repartir entre igual número de personas; del otro, está la ventana de oportunidades abierta por el bono demográfico. Pensando en el mediano y largo plazo,--hay que recordar el horizonte del envejecimiento de la pirámide poblacional, con sus múltiples consecuencias y derivaciones en materia previsional, infraestructural y sociocultural. Otros aspectos ligados a la demografía -pautas migratorias, modalidades de urbanización- aparecen como variables condicionadas por las dinámicas económicas, sociales y políticas.<sup>1</sup> El panorama económico global presenta, a la vez, rasgos auspiciosos e inquietantes. Los rasgos auspiciosos tienen que ver con las perspectivas abiertas por el aumento de los intercambios Sur-Sur. De hecho, en la última década América Latina incrementó sensiblemente sus niveles de participación en el comercio internacional, aumentando de manera considerable el volumen de sus intercambios con China y otros países de Asia Oriental. A modo de ilustración: si las exportaciones latinoamericanas crecieron en general a un 7% anualizado durante el último lustro, las exportaciones dirigidas a Asia Pacífico crecieron a un 22% anualizado -más del triple- en el mismo periodo.<sup>2</sup> Un somero examen de la composición de las exportaciones latinoamericanas revela que se trata mayormente de bienes primarios: recursos energéticos, minerales y agropecuarios, los llamados *commodities*. La región del MERCOSUR es la principal productora de alimentos del planeta; Chile es el principal productor mundial de cobre; Brasil, además de ser el mayor exportador de carnes y café, y

<sup>1</sup> CEPAL, Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008.

<sup>2</sup> CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región en la década de las economías emergentes, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.

uno de los principales de soja, se cuenta entre los mayores productores de hierro y manganeso; Venezuela y México figuran desde hace décadas en el ranking de los diez mayores exportadores de petróleo. Esta situación ha tenido -y muy probablemente siga teniendo- importantes efectos sobre los territorios: de hecho, vastos espacios han sido “puestos a trabajar” para satisfacer las nuevas demandas: muchas fronteras agrícolas se han desplazado, áreas enteras del mapa fueron incorporadas a la actividad productiva, en tanto que otras vieron modificada parcial o totalmente pautas y orientaciones preexistentes. El elemento clave en esta dinámica, la expansión de la soja -que ha conllevado no sólo mejoramiento económico sino también incertidumbres, riesgos y nuevas tensiones- ha afectado tanto a nuestro país como a Brasil, Paraguay, Bolivia y, en menor medida, Uruguay.<sup>3</sup>

1. Los rasgos inquietantes del actual panorama económico global tienen que ver con la profunda crisis en la que se encuentran sumidas las economías centrales. Hay un debate intenso acerca de cuándo y de qué manera estas economías superarán dicha crisis y, también, acerca de los márgenes de maniobra que América Latina y, específicamente, la Argentina tienen para desempeñarse en dicho marco, lo cual remite a las posibilidades de aprovechar las ventanas de oportunidad que eventualmente pudieran presentarse. De esta cuestión se ocupan varios estudios recientes, entre los cuales sobresale “Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030”, dado a conocer por el INTA.<sup>4</sup> Este estudio propone pensar los futuros posibles del sector agropecuario nacional centrando la atención en una serie de interrogantes estratégicos a escala global -salida o no de la crisis, modalidades de salida si la hubiera-, regional -alcances de la relación Argentina-Brasil y de la integración sudamericana- y nacional -perfil del proyecto de gobierno preponderante: neodesarrollista o agroliberal-. Con base en estas premisas y en otras consideraciones, el estudio del INTA distingue cuatro escenarios para el sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial nacional, cada uno de ellos correspondiente o compatible con distintas evoluciones de la crisis de las economías centrales:

Evolución de la crisis	Escenarios INTA SAAA 2030	Rasgos principales
Salida “sin China y con más mercado” (vía corporaciones)	“My way”	Argentina entre granero y góndola del mundo, con altos grados de trasnacionalización productiva, concentración y profundización de los dualismos. Preponderancia del proyecto de gobierno agro-liberal. Actitud nacional pasiva.
Profundización de la crisis	“Un trompo arriba de una calesita”	Primarización -sojización- exacerbada. Dificultades para la consolidación del proyecto de gobierno neodesarrollista. Reactivación del dilema comer / exportar. Disputas constantes. Situaciones de “empate hegémónico”.

<sup>3</sup> Santana, Carlos y Óscar Sismondi, Expansión futura de la soja 2005-2014. Implicaciones para la seguridad alimentaria, el desarrollo rural sostenible y las políticas agrícolas en los países del MERCOSURy Bolivia, Santiago de Chile, FAO(Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), 2007.

<sup>4</sup> Patrouilleau, Rubén Darío; Marcelo Saavedra; María Mercedes Patrouilleau y Diego Gauna, Escenarios del SAAA argentino al 2030. Las fuerzas que impulsan su evolución, Unidad de Coyuntura y Prospectiva, inta, diciembre de 2011.

Salida "sin China vía Estados" (consolidación global de un capitalismo de Estado del que China es hoy el principal exponente)	<b>1.1.1 "Diagonal virtuosa"</b>	Diversificación productiva y de la canasta de bienes exportables. Preponderancia de la orientación neodesarrollista a nivel gubernamental.
Salida con "China como actor protagónico"	<b>"Argenchina"</b>	Primarización -sojización- exacerbada. Inhibición del proceso de integración con Brasil. Penetración de la cultura china en las firmas argentinas. Problemas macroeconómicos limitan la factibilidad de profundizar el modelo neodesarrollista.

Fuente: elaboración propia con base en los desarrollos de Patrouilleau, R. D. et al., *Escenarios del SAAA argentino al 2030. Las fuerzas que impulsan su evolución*, Unidad de Coyuntura y Prospectiva, INTA, diciembre de 2011.

Una de las principales facetas del debate concierne al aprovechamiento del escenario favorable a las *commodities* en dirección de una modificación genuina del patrón de especialización que permita superar la subordinación técnica, alcanzar un nuevo umbral de industrialización y acceder a un horizonte de desarrollo más consistente e integrado, a la vez que menos sometido a los vaivenes de una dinámica global incierta y volátil.<sup>5</sup> Se trata, por cierto, de un debate análogo al que viene teniendo lugar en otros países suramericanos como Brasil y Venezuela y que abarca temas como la calidad del crecimiento y la situación y las perspectivas de la balanza de pagos, remitiendo a la consideración del nivel político o el arte político del desarrollo.

En el estudio del INTA ya citado se afirma que "Argentina es uno de los países con mayor riesgo de sufrir la enfermedad holandesa por una demanda continua de soja por parte de China."<sup>6</sup> La problemática ha dado lugar a la formulación del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI), cuya fundamentación y directrices consensuadas poseen enorme relevancia, incluso desde un punto de vista centrado en las dinámicas territoriales.<sup>7</sup> De hecho, de cumplirse las expectativas del PEI -duplicar el producto industrial al año 2020-, el país accedería a un nuevo umbral de industrialización, superando eventualmente el patrón de especialización regresivo que tradicionalmente caracterizó a las economías latinoamericanas y aproximándose al tercero de los escenarios delineado en el estudio prospectivo del INTA -"diagonal virtuosa"-.

En el PEI se sostiene que "claramente Argentina está transitando un proceso de reindustrialización que se caracteriza -a diferencia de otros del pasado- por estar diseminado a todos los sectores, por generar aumento de productividad pero también de empleo, por realizarse en un contexto de inserción internacional con un creciente grado de complejización y en una economía abierta. Este proceso está generando una dinámica

5 Desde luego, todo esto enraíza en los aportes clásicos del pensamiento cepalino y es reformulado de distintos modos en la actualidad. Cf., entre otros materiales, Prebisch, Raúl, Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina, México, FCE/BID, 1970. También, Medina, Javier y Edgar Ortegaón, Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 2006, Serie Manuales, núm. 51. Entre otros, los aportes recientes de economistas como Aldo Ferrer marchan en análoga dirección.

6 Patrouilleau, R. D. et al., Escenarios del saaa argentino al 2030, cit., p. 38.

7 Plan Estratégico Industrial 2020, Ministerio de Industria de la República Argentina, 2012. Disponible en <http://www.industria.gob.ar/plan-estrategico-industrial-2020/libro/>

positiva de mayor empleo / mayor demanda / mayor producción que no sólo es inédito en la Argentina sino que la coloca en un sendero de desarrollo sostenible.”<sup>8</sup> La presentación del PEI ha suscitado debates entre los expertos acerca de los rasgos específicos de esta experiencia de (re)industrialización, sus alcances, condicionamientos y límites, en particular en relación con la producción de bienes de capital y con las posibilidades reales de acortar la brecha tecnológica -otro modo de referirse a la subordinación técnica- y, también, acerca de la necesidad de precisar las orientaciones generales perfiladas. Un modo de enfocar esta problemática es acudir al concepto de densidad nacional -acuñado por Aldo Ferrer- y considerarlo como eslabón intermedio entre el crecimiento económico y un horizonte de desarrollo nacional genuino. De acuerdo con Ferrer, esta densidad nacional está constituida por la cohesión social, por la impronta nacional y social de los liderazgos, por la democracia y por un tipo de pensamiento crítico capaz de ver el mundo desde nuestras propias perspectivas. En su opinión, en la última década la densidad nacional de nuestros países se ha fortalecido, contándose entre sus consecuencias la revalorización de la integración a nivel suramericano.<sup>9</sup>

Otra faceta del debate tiene que ver con la superación del rezago infraestructural y sus vinculaciones con el crecimiento y el desarrollo, situación extendida en América Latina, donde la actividad ha crecido con un ritmo más intenso que las infraestructuras. En la última década, la combinación de la mayor participación de la región en el comercio global, el crecimiento económico sostenido y la intensificación de la demanda interna ha generado múltiples e intensas presiones sobre la infraestructura existente, que sufre una suerte de estrangulamiento. Distintos tipos de déficit afectan a cada uno de los países y regiones en particular, repercutiendo, por ejemplo, sobre los tiempos de traslado de los productos y sobre los costos de su transporte y comercialización. Sostener los ritmos de crecimiento y transformar el crecimiento en desarrollo, modificando el patrón de especialización en el sentido antes indicado, plantea enormes desafíos en términos de infraestructura y conectividad: según estimaciones de la CEPAL, reducir la brecha de infraestructura en América Latina -transporte, energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado- requeriría invertir U\$S 170.000 millones anuales por varios años, sólo para “estar a la altura” de la situación. La cifra citada equivale al 5% del PIB regional. Sería preciso invertir casi el doble si se aspirase, por ejemplo, a alcanzar los niveles que actualmente ostenta la región de Asia Pacífico.<sup>10</sup>

Otro aspecto del debate tiene que ver con la integración regional. Sin desconocer la importancia de procesos e instancias pioneros de la integración latinoamericana, la creación de la UNASUR parece constituir un hito en la materia, a un punto tal que puede hablarse legítimamente de una nueva agenda regional. Entre otras cosas, el organismo ha promovido una serie de iniciativas infraestructurales -destaca, sin ser la única, la carretera interoceánica-, económico-financieras -creación del Banco del Sur, propuesta de conformar un fondo anticíclico- y sociopolíticas -como el área de libre residencia y trabajo-, todas de gran trascendencia histórica.

---

8 Plan Estratégico Industrial 20 20, cit., p. 35.

9 Ferrer ha desarrollado el concepto en varios de sus trabajos. Puede verse una síntesis reciente de sus puntos de vista en Ferrer, Aldo, “Transformaciones de América Latina”, Página 12, domingo 27 de enero de 2013. El texto reproduce los pasajes más salientes de la exposición presentada por Ferrer en el encuentro Caminos progresistas para el desarrollo y la integración regional, Instituto Lula, San Pablo, 21 de enero de 2013.

10Notas de la CEPAL, números 68 y 70. Disponibles en <http://www.eclac.cl>

El camino que queda por recorrer para alcanzar y consolidar niveles genuinos y profundos de integración es largo, y en modo alguno se presentará libre de dificultades. Uno de los problemas más importantes en este sentido tiene que ver con las notorias disparidades - de envergadura y peso específico, pero también, en ocasiones, de intereses concretos- que existen entre los países que componen ésta y otras instancias, tal y como sucede en el ámbito del MERCOSUR: casi semanalmente se pueden apreciar asperezas ligadas a estas cuestiones. En los últimos años, la UNASUR ha absorbido en su seno como foro técnico a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), con la finalidad de generar y robustecer espacios regionales de diálogo, planificación y ejecución. El balance de dicha absorción es positivo: actualmente se dispone, por primera vez en la historia, de un diagnóstico y de una cartera de proyectos integrales.<sup>11</sup> La cartera de proyectos establece diez ejes de integración y desarrollo, distinguiendo a su vez entre subespacios consolidados, de potencial crecimiento y emergentes, que requieren estrategias distintas. Más allá de las dificultades que puedan presentarse en fases subsiguientes, la sola existencia de la iniciativa, del diagnóstico y de la cartera de proyectos es un aporte crucial con vistas a la conformación de una agenda regional genuina.

Otra faceta del debate, ciertamente decisiva, concierne a las dimensiones ambiental y energética. Al respecto, hay disponibles valiosos estudios prospectivos. Uno de ellos es el elaborado por el PNUMA para América Latina y el Caribe, cuyo hilo conductor y objetivo estratégico es la noción de sostenibilidad, más amplia que la de sustentabilidad.<sup>12</sup> Tomando el año 2050 como límite temporal y considerando diferentes combinaciones plausibles de fuerzas motrices -población, crecimiento económico, desarrollo tecnológico, políticas económicas, acuerdos comerciales, gestión ambiental, entre otras- el estudio del PNUMA delinea cuatro escenarios, cuyos rasgos principales para una lectura centrada en lo territorial pueden sintetizarse como sigue:

Escenarios PNUMA	Rasgos principales
Sostenibilidad relegada	Énfasis en las fuerzas del mercado: priorización del crecimiento económico, con presiones considerables y crecientes. Escasa diversificación energética, escasa mejora en la eficiencia, escasa cooperación regional. Expansión descontrolada de la urbanización.
Reformas hacia la sostenibilidad	Mayores niveles de inversión y de asistencia para el desarrollo. Urbanización controlada. Crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas.
Insostenibilidad y conflictos	Escasa diversificación energética, escasa mejora en la eficiencia, escasa cooperación regional.

<sup>11</sup>Plan Estratégico Territorial (PET), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina. En particular, el su volumen 4: Integración Territorial Internacional. Planes, programas y proyectos para la consolidación de la integración regional.

<sup>12</sup>Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe (GEO ALC 3), Panamá, PNUMA, 2010. Otro estudio importante es GEO Mercosur: integración, comercio y ambiente en el MERCOSUR, PNUMA / MERCOSUR / CLAES, 2008, el cual se comenta enseguida.

	Expansión descontrolada de la urbanización. Fragmentación socioeconómica y política: islas de riqueza en un mar de pobreza. Violencia, represión, presiones migratorias. Cuadro de degradación ambiental.
Transición hacia la sostenibilidad	Niveles adecuados de inversión y de asistencia para el desarrollo. Control de la expansión urbana. Crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas. Enfoque integrado, con énfasis en el desarrollo humano.

Fuente: elaboración propia con base en los desarrollos de *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe* (GEO ALC 3), Panamá, PNUMA, 2010.

Sin duda, la ecuación por la que sociedades y gobiernos procuran equilibrar crecimiento económico, beneficios sociales y sostenibilidad es extremadamente delicada y compleja. Su resolución no admite una fórmula única ni definitiva. Tanto a nivel global como latinoamericano y nacional, la tendencia pesada en este sentido es que las cuestiones ligadas a estas dimensiones ocuparán un lugar cada vez más importante en los debates, sin que resulte posible excluir del panorama la intensificación de distintos tipos de presiones y conflictos. El documento conocido como GEO MERCOSUR se basa en información de alcance nacional producida con anterioridad y tiene la virtud de llamar la atención sobre las conexiones entre sostenibilidad e integración regional. Considerando las distintas modalidades de articulación entre estas dos dimensiones, dicho ejercicio plantea los siguientes cuatro escenarios: camino común a la sustentabilidad, integración sin ecología, mejoras ambientales sin articulación regional e insustentabilidad regional.<sup>13</sup>

No puede desconocerse, por lo demás, que una consideración adecuada de la problemática ambiental exige la correcta visualización de la geopolítica: los países desarrollados -principales responsables, por ejemplo, de la emisión de gases de efecto invernadero- se niegan a aplicarse a sí mismos los controles ambientales que, de ser implementados en forma estricta, modificarían sus pautas de consumo tanto como parecen limitar a priori las perspectivas de crecimiento de los países emergentes.<sup>14</sup> Los dilemas y los posibles puntos de bifurcación son múltiples: la tradicional tensión comer / exportar referida en el estudio del INTA hay que sumarle las tensiones más actuales implicadas en la noción de desarrollo sostenible y las que se derivan del hecho de que las metas ligadas a la producción a gran escala de biocombustibles compiten con aquellas asociadas a la seguridad alimentaria y a la protección a la biodiversidad.<sup>15</sup>

13 GEO Mercosur: integración, comercio y ambiente en el MERCOSUR, cit. En particular, el capítulo 8: "Escenarios".

14 En la sesión de apertura de la World Future Energy Summit 2013, llevada a cabo en Abu Dhabi a comienzos de 2013, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner abordó frontalmente la cuestión: "La equidad implica entender que los ciudadanos de algunos países ricos, en particular, tienen un patrón de consumo energético que no es sustentable porque no se puede universalizar". También: "El tema que hoy nos ocupa tiene como objetivo central el cambio climático para algunos países, pero para otros, los más vulnerables, lo que hay en juego son los costos para acceder al desarrollo, que superan sus propias posibilidades". Tomado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-211935-2013-01-16.html>

15 Desempeñándose como enviado especial del Secretario General de la ONU a la cumbre sobre cambio climático realizada en Bali en 2007, el entonces ex presidente de Chile Ricardo Lagos, sostuvo que a raíz del cambio climático tendremos que "modificar nuestros estilos de vida, nuestra forma de organizar las sociedades... Implica aceptar que los estados van a perder parte de su soberanía. Porque tiene que haber una soberanía global, porque es un problema global." Es altamente probable que el debate sobre estos temas gane importancia en los próximos lustros. El señalamiento de Lagos permite entrever que entre los ejes de los debates por venir se cuente, tal vez, la puesta en entredicho del élan desarrollista, del

En lo que respecta a la dimensión energética, parece un hecho incontrovertible que a lo largo del siglo en curso la humanidad transitará el camino que la conducirá a un tipo de civilización que ya no estará basada en el consumo de petróleo, así como que la obtención de electricidad a partir de la quema de carbón perderá peso, ganando importancia el uso de otras fuentes de energía -solar, geotérmica, eólica, nuclear, biocombustibles de nueva generación-. En el caso de los países emergentes lo antedicho no implica descuidar la exploración y la explotación petroleras en el corto y mediano plazo. Mario Molina, experto mexicano que obtuvo el premio Nobel de Química en los años noventa, propone una estrategia compleja basada en ahorrar energía -usar bien lo que se tiene-, no dejar de invertir en la exploración y explotación petroleras -de hecho, nos encontramos en una etapa de transición, en la cual el petróleo todavía contribuye a solucionar una parte principal de la demanda mundial de energía-, invertir en el desarrollo de las nuevas tecnologías más prometedoras--enfocar acciones a controlar otros gases y partículas - como el hollín y el metano- que afectan al clima de manera más eficiente que el dióxido de carbono y ser optimistas en cuanto a un acuerdo internacional que aborde el problema de la transferencia de recursos en esta materia.<sup>16</sup>

En síntesis, a lo largo del ejercicio se procuró establecer un diálogo entre la cadena de razonamientos referida y la referencia a factores de cambio y fuerzas motrices que contiene, los documentos elaborados por los consultores expertos para cada sistema espacial y para cada región -inspirados a su vez, en lo antedicho-, y, por último, los resultados obtenidos en los talleres regionales, intensas jornadas de trabajo que tuvieron lugar en las ciudades de San Juan, Salta, Córdoba, Resistencia y Neuquén. Del diálogo entre estas instancias surgieron los tres escenarios que se presentan a continuación, los cuales contienen una secuencia narrativa y una macro imagen asociada -centradas, fundamentalmente, en la consideración de dos variables contextuales que se juzgan decisivas: la dinámica económica global y el grado de proactividad estatal-, que luego se declinan para cada uno de los tres sistemas espaciales -rural, urbano y conectividad- y para cada una de las seis regiones del país -Noroeste, Noreste, Gran Cuyo, Centro-Pampeana, Patagonia y RMBA-, procurando dar cuenta de sus especificidades:

Escenarios	Secuencia narrativa	Macroimagen resultante
<b>De la desilusión</b>	A nivel internacional, un marco recesivo, o bien una modificación sustantiva de las condiciones generales con algún tipo de impacto negativo sobre la economía nacional. A nivel nacional, una situación prolongada de baja o nula capacidad de respuesta del Estado ante el panorama descripto, donde a lo largo de dos lustros la planificación resulta inadecuada o insuficiente y tiende a	Bajo crecimiento o estancamiento de la actividad productiva y un deterioro generalizado de las condiciones de vida, con mayor segregación social y menores capacidades de desarrollo por parte de las regiones o sus subespacios.

horizonte de lo deseable y de los modelos a seguir. La cita está tomada de Estenssoro, Fernando, "Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina", en Universum, núm. 25, vol. 2, Universidad de Talca, 2010, p. 72.

16 Molina, Mario, entrevistado por Omar López Vergara en Nacional Geographic, edición especial sobre energía del futuro, 2009.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

	<p>predominar el impulso del mercado en lo que concierne a la orientación general de las dinámicas productivas, sociales y territoriales.</p>	
<b>De la fragmentación</b>	<p>A nivel internacional, un marco expansivo, donde la demanda y los precios de los productos argentinos tienden a crecer a un ritmo sostenido (<i>commodities</i> del sector agropecuario, minería, energía, ciertos bienes industriales).</p> <p>A nivel nacional, una situación más o menos prolongada de baja proactividad estatal, donde la planificación se revela como inadecuada o insuficiente y tienden a predominar acciones descoordinadas y cortoplacistas en lo que respecta al direccionamiento de las dinámicas productivas, sociales y territoriales.</p>	<p>Crecimiento con escaso desarrollo. Reforzamiento de la tendencia a la primarización productiva y al predominio de la matriz pampeano-céntrica. Despuete de tendencias a la trasnacionalización de la propiedad de los activos agroindustriales.</p> <p>Persistencia o resolución parcial y, en última instancia, insatisfactoria de las asimetrías productivas y de los desequilibrios sociales y territoriales.</p>
<b>De los equilibrios dinámicos</b>	<p>A nivel internacional, un marco expansivo, donde la demanda y los precios de los productos argentinos de exportación tienden a crecer a un ritmo sostenido durante más de una década.</p> <p>A nivel nacional, una situación caracterizada por una proactividad sistemática de las instancias con capacidad planificadora y decisoria, donde se van tomando y concatenando oportunamente conjuntos de medidas orientadoras del desarrollo productivo, social y territorial.</p>	<p>Crecimiento con desarrollo: no exento de problemas ni de nuevos y constantes desafíos, el escenario se presenta como diversificado, sostenible y favorecedor de equilibrios sociales y territoriales.</p>

## 4. Los escenarios territoriales de futuro. Argentina 2026

### 4.1. El escenario de la desilusión

Este escenario propone una secuencia narrativa conformada por la combinación de los siguientes elementos: (a) a nivel internacional, un marco recesivo, o bien una modificación sustantiva de las condiciones generales con algún tipo de impacto negativo sobre la economía nacional; (b) a nivel nacional, una situación prolongada de baja o nula capacidad de respuesta del Estado ante el panorama descripto, donde a lo largo de dos lustros la planificación resulta inadecuada o insuficiente y donde tiende a predominar el impulso del mercado en lo que concierne a la orientación general de las dinámicas productivas, sociales y territoriales sin una clara orientación al desarrollo integrado del país. La macro-imagen resultante es la de un escenario de bajo crecimiento o estancamiento de la actividad productiva y un deterioro generalizado de las condiciones de vida, con mayor segmentación social y con menores capacidades de desarrollo por parte de las regiones o sus subespacios. Este escenario constituye lo no deseado, el lugar hacia el cual no se desea llegar, y representa en sí mismo una desilusión sobre el futuro argentino y sobre las posibilidades de transformar los inmensos recursos de cada una de las regiones en la materia prima para un desarrollo sostenible e inclusivo.

En un contexto global caracterizado por una larga recesión y por una intensificación de las tensiones geopolíticas, comerciales y financieras, en la última década el país no ha logrado avanzar en la dirección de una mayor diversificación productiva ni se han podido reducir las asimetrías sociales y territoriales. La densidad nacional se ha debilitado, por lo que se han visto reducidas las posibilidades de avanzar en la dirección de un desarrollo nacional genuino y sostenible. Por diversas razones, la problemática del desarrollo prácticamente ha desaparecido de la agenda pública.

El panorama productivo presenta altos niveles de polarización. Un número reducido de actividades de gran escala vinculadas a los mercados internacionales -la producción de soja y la extracción minera, entre ellas- obtiene importantes niveles de ganancia, en tanto que los ámbitos restantes atraviesan situaciones en extremo complicadas. Las actividades agropecuaria y extractiva no han sido capaces de incrementar los niveles de agregación de valor, resultando mermadas las posibilidades de eslabonar encadenamientos productivos dinámicos y quedando el conjunto de la economía sobreexpuesto al riesgo cíclico. En síntesis: producir bienes primarios para exportar en un contexto global de estancamiento o recesión.

Los indicadores sociales presentan niveles más críticos que los de hace una década. En las regiones históricamente más desfavorecidas del país -NOA, NEA- se está muy lejos de alcanzar los objetivos y metas planteados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Los expertos han comenzado a plantear que la oportunidad de aprovechar el bono demográfico ha quedado lamentablemente atrás y que, en el corto plazo, habrá que enfrentar las problemáticas ligadas al envejecimiento poblacional en un contexto general desfavorable, caracterizado entre otras cosas por un aumento preocupante de las tasas de desempleo y subempleo,

así como también por un incremento de la informalidad laboral y por una marcada caída de los ingresos reales de los trabajadores.

La tendencia al despoblamiento de las áreas rurales, en particular de las zonas de secano, se ha intensificado considerablemente. Las estadísticas demográficas revelan que la población rural se desplaza masivamente a las ciudades capitales de provincia y, en general, a las ciudades del país en las cuales el imaginario colectivo tradicionalmente ha depositado expectativas ligadas al hallazgo de empleo -RMBA; regiones centropampeana y patagónica-. En síntesis, un fuerte desequilibrio poblacional, con concentración urbana y despoblamiento rural.

En parte debido a lo anterior, las ciudades más importantes han visto crecer sus manchas urbanas de manera descontrolada. Este proceso supuso un avance indiscriminado sobre áreas rurales potencialmente productivas. Con visibles problemas de recursos y déficit en materia de planificación, las ciudades más pobladas soportan presiones crecientes sobre su equipamiento, que se presenta insuficiente y deteriorado. Por otra parte, la absorción de población en estas ciudades ha exacerbado problemas de larga data -desempleo, pobreza, marginalidad, inseguridad, falta de servicios-.

Este conjunto de procesos, sumado a las peculiaridades que adquirió el mercado inmobiliario en el contexto descripto y a la falta de alternativas para el ahorro, ha profundizado significativamente los problemas de acceso al suelo urbano. En particular, el acceso a la vivienda se encareció en forma considerable para los sectores bajos y medios. A nivel nacional hay más de 5,6 millones de hogares sin una solución habitacional digna. El ODM consistente en reducir a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular aparece como eventualmente inalcanzable.

En virtud de la desaceleración económica y a pesar de que la producción orientada a los mercados internacionales muestra relativo dinamismo, los flujos de bienes y mercaderías han tendido a disminuir, morigerándose en parte la presión sobre el sistema de conectividad, especialmente sobre el modo terrestre asociado al desplazamiento de cargas por medio de camiones. El patrón de conectividad es ahora discontinuo y fragmentario.

La insuficiente inversión en los últimos lustros -que implicó largas demoras y hasta suspensiones en la ejecución de proyectos infraestructurales- ha configurado un escenario de alarmante congestión de las principales vías intra e interregionales y de los pasos fronterizos. Esta congestión se vuelve crítica en torno a las ciudades más grandes, las cuales sufren una ineficiente conectividad y un colapso de sus sistemas de transporte, lo cual las vuelve muy poco competitivas desde lo económico y acarrea impactos negativos sobre la calidad de vida. Por las mismas razones, la consideración de los indicadores básicos de seguridad vial arroja un balance negativo. El efecto que toda esta situación ha tenido sobre la estructura de los costos -y, en consecuencia, sobre la competitividad- ha incrementado los reclamos corporativos de los sectores más dinámicos de la economía pero también ha afectado la calidad de vida de la generalidad de la población, tanto urbana como rural, pues también se han agudizado el aislamiento de las zonas y regiones más alejadas, especialmente de las zonas rurales con caminos en mal estado o intransitables, afectando de esta manera las posibilidades de desarrollo integral de las áreas rurales. En síntesis, a nivel de conectividad y articulación territorial, se ha producido

una fuerte fragmentación con aislamiento por un lado y una congestión con pérdida de calidad por el otro.

Las consecuencias ambientales de una década de desaceleración y falta de respuestas han sido ambivalentes. Las debilidades institucionales han conspirado para no alcanzar una mejor gestión del riesgo. Aunque el prolongado estancamiento ayuda a explicar cierta disminución de las presiones sobre el ambiente y sobre el consumo de energía, la insuficiente inversión en infraestructura ha tenido entre sus consecuencias el agravamiento de problemáticas preexistentes -deforestación, erosión, desertificación, contaminación- y la aparición de otras nuevas, potenciadas por los incontrolados cambios en el uso del suelo y por los efectos del cambio climático.

No se ha avanzado significativamente hacia un horizonte de manejo sustentable de los residuos urbanos: el insuficiente tratamiento de los residuos -sólidos y líquidos- y de los vertidos industriales ha tendido a agravar la contaminación urbana. Tampoco se ha avanzado en la racionalización del consumo de agua potable: aunque el servicio alcanza a cubrir al 79% de la población a nivel nacional, el consumo se mantiene elevado, generando una demanda cercana a 5 mil millones de metros cúbicos, lo que incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales, a pesar de mantenerse un bajo nivel de cobertura del servicio, que asiste al 46% de la población. En suma, la combinación de falta de recursos y de intensificación de las presiones y de la conflictividad social ha dado lugar a la predominancia de reacciones de naturaleza cortoplacista, todo lo cual redundó en el debilitamiento de la institucionalidad y en la obturación de posibles vías superadoras de las situaciones más problemáticas. En síntesis, los problemas ambientales se han agudizado, lo cual ha generado un fuerte deterioro de la calidad de vida y de la competitividad global de la economía debido a las externalidades negativas que esto genera. Las posibilidades de construir una imagen de país sostenible, con excelentes perspectivas en términos de nuevas actividades y dinámicas más ecológicas, se ha perdido.

El mapa nacional del escenario de la desilusión presenta un territorio donde se han agudizado la fragmentación y la polarización territorial, con centros dinámicos que sufren problemas irresolubles de congestión y marginalidad, con amplios vacíos demográficos y con pérdida de dinamismo en todas sus regiones debido a la falta de innovación, inversión y gestión para el desarrollo. Dentro de este contexto, la conectividad se ha ido deteriorando, reduciendo aún más las posibilidades de desarrollo de los territorios excéntricos de las dinámicas de los espacios urbanos centrales.

## 4.2. El escenario de la fragmentación territorial

Este escenario propone una secuencia narrativa integrada por la combinación de los siguientes elementos: (a) a nivel internacional, un marco expansivo, donde la demanda y los precios de los productos argentinos tienden a crecer a un ritmo sostenido -*commodities* del sector agropecuario, minería, energía, ciertos bienes industriales-; (b) a nivel nacional, una situación más o menos prolongada de baja proactividad estatal, donde la planificación se revela como inadecuada o insuficiente y tienden a predominar acciones descoordinadas y cortoplacistas en lo que respecta al direccionamiento de las dinámicas productivas, sociales y territoriales. La macro-imagen resultante es la de un escenario de crecimiento con escaso desarrollo, caracterizado por el reforzamiento de la tendencia a la primarización productiva y al predominio de la matriz pampeano-céntrica por un despunte de tendencias a la trasnacionalización de la propiedad de los activos agroindustriales y por la persistencia o resolución parcial -y en última instancia insatisfactoria- de las asimetrías productivas y los desequilibrios sociales y territoriales. En este escenario, el bajo nivel de institucionalidad, la falta de planificación y la falta de espacios de concertación y diálogo entre actores generan un margen de maniobra que sólo permite acciones inmediatas de bajo o nulo efecto para la resolución de los problemas estructurales de la sociedad y el territorio.

En un marco global expansivo, donde la demanda y los precios de los productos argentinos -*commodities* del sector agropecuario, minería, energía y ciertos bienes industriales- tienden a crecer a un ritmo sostenido, el país ve crecer su economía sin lograr traducir ese crecimiento en un desarrollo nacional genuino y sostenible. No se ha logrado potenciar de manera significativa la densidad nacional. Una inadecuada e insuficiente planificación ha dado lugar al predominio de una suerte de *laissez faire* cortoplacista en lo que respecta al direccionamiento de las dinámicas productivas, sociales y territoriales. En consecuencia, y aún cuando cabe constatar cierta tendencia a la mitigación de algunos de los déficit estructurales, la misma se verifica de modos parciales y fragmentados, lejos de alcanzar una reversión plena de las principales asimetrías y desequilibrios sociales y territoriales. Por razones que tienen que ver con los rasgos que ha ido tomando últimamente la dinámica política del país, la problemática del desarrollo nacional pasó a ocupar un lugar cada vez más reducido en la agenda pública, desplazada por otras consideraciones, entre las que destacan las ligadas a la rentabilidad, la eficiencia, la seguridad y el orden.

El panorama productivo aparece caracterizado por un claro reforzamiento de la tendencia a la primarización, así como por el incontestable predominio de la matriz pampeano-céntrica. Ha sido muy marcada la tendencia a la trasnacionalización de la propiedad de los activos agroindustriales. De hecho, entre los polos más dinámicos destaca el correspondiente a la producción de oleaginosas y cereales, cuya dramática tendencia expansiva -muy notable en zonas del NOA y el NEA- ha llamado la atención de numerosos observadores, así como también la actividad minera -intensificada en las zonas del NOA y de Cuyo-, y el turismo.

Aunque algunas producciones agropecuarias regionales han conseguido eslabonar secuencias más diversificadas y en las zonas más dinámicas se han desarrollado *clusters* agroindustriales -resultando particularmente dinamizado el sector servicios-no se ha

avanzado de manera significativa en lo que concierne a la generación de valor agregado y la diversificación productiva. En consecuencia, el mapa productivo nacional semeja más una sumatoria de enclaves exportadores desarticulados que una retícula de polos de desarrollo. La modalidad de crecimiento ha tenido un impacto muy moderado en la atenuación de los históricos desequilibrios sociales y territoriales: perduran notorias disparidades entre regiones y subregiones que han alcanzado mayores niveles de diversificación y competitividad y espacios que no consiguen generar valor agregado ni incorporarse a encadenamientos productivos dinámicos.

Pese al crecimiento del producto, los principales indicadores sociales no han mejorado de manera significativa en la última década, manteniéndose en general en niveles críticos en las regiones históricamente más desfavorecidas -NOA y NEA-. El patrón de distribución de población se muestra más equilibrado gracias a nuevas oportunidades de empleo y desarrollo en algunas ciudades y enclaves productivos del país. No obstante, el proceso de éxodo rural se mantiene, ya no orientado de manera exclusiva a las grandes ciudades sino también a las pequeñas ciudades del interior.

En términos generales, los grandes nodos urbanos han visto disminuir sus ritmos históricos de crecimiento. Sin embargo, sus manchas urbanas no han dejado de aumentar. Los expertos lo atribuyen dos razones principales: la migración rural/urbana, debida al impacto de las tendencias a la concentración y la tecnificación, y la llegada constante de migrantes de países limítrofes, ocasionada por la difusión de las expectativas asociadas al crecimiento económico. La demanda de suelo continúa representando una fuerte presión sobre las áreas periurbanas potencialmente productivas. Se identifican problemas edilicios en zonas urbanas consolidadas, debidos a situaciones de abandono y ocupaciones informales. Paralelamente, ha tenido lugar un proceso de reemplazo de la vivienda individual por edificios en altura. Han surgido nuevas centralidades periféricas, conformadas por complejos comerciales y centros de esparcimiento de gran tamaño.

En la mayor parte de las ciudades se han consolidado algunos barrios tradicionalmente periféricos; no obstante, en determinados ejes han aparecido asentamientos informales nuevos, que presentan, entre otros, problemas de aislamiento. Gracias a cierto nivel de intervención estatal, se ha logrado disminuir en un 20% el déficit de vivienda, alcanzándose, a nivel regional, una cifra próxima a los 4,5 millones de hogares con problemas de precariedad habitacional a nivel nacional.

Sin duda, han tenido lugar una serie de transformaciones favorables en lo que respecta a la conectividad -incorporación de zonas alejadas, mejora de los vínculos entre los centros urbano-industriales, reformas aeroportuarias, facilitación fronteriza-. El patrón de conectividad permite articular casi todos los puntos de la red de asentamientos humanos y zonas rurales. Sin embargo, las vías y los medios de transporte distan de estar en condiciones de asimilar de manera adecuada las presiones derivadas de la creciente actividad.

El desarrollo del modo ferroviario -tanto de transporte de personas como de carga- contribuiría sustantivamente a la descongestión vehicular y a la reducción de costos. Pero no se vislumbra a mediano plazo la posibilidad de una vigorización sustantiva de la red. Algo análogo sucede con la posibilidad de articular este modo con el fluvial. En síntesis, la red se encuentra mucho más conectada pero mantiene problemas estructurales de mantenimiento, congestión o deterioro que limitan la calidad del transporte y las

comunicaciones, afectando el desarrollo económico y la igualdad de oportunidades de desarrollo humano en las regiones distantes de los centros urbanos más dinámicos.

El crecimiento basado en la expansión de un andamiaje productivo caracterizado por niveles intensivos de producción y de extracción ha tenido importantes consecuencias ambientales. En particular, se han intensificado considerablemente las presiones sobre los recursos clave -suelo, agua, vegetación natural-. En varias regiones del NEA y NOA, el avance continuo y no controlado de la frontera agrícola, sumado a los procesos de degradación en ecosistemas frágiles, ha potenciado la ocurrencia de mayores inundaciones en los centros urbanos que, según los expertos, se deben a la creciente frecuencia e intensidad de las precipitaciones. En la región centro-pampeana, sin más fronteras que traspasar, la presión sobre los recursos sigue siendo intensa. Los estados provinciales del NEA y NOA enfrentan apreciables dificultades para hacer cumplir la normativa correspondiente al ordenamiento territorial de bosques nativos y para frenar la pérdida de los mismos, fruto natural de la expansión de la frontera agropecuaria verificada en los lustros anteriores.

Hay analistas que insisten en la necesidad de implementar un plan de ordenamiento territorial con énfasis en la regulación del uso del suelo, a los efectos de prevenir y mitigar riesgos existentes y de optimizar el uso del territorio. Más en general, la presión sobre los recursos energéticos se ha intensificado, en tanto la matriz energética aparece poco diversificada y las acciones orientadas al ahorro energético se revelan insuficientes.

En suma, la pujanza económica no se ve reflejada en mejoras significativas a nivel de equilibrio territorial ni de saneamiento de los pasivos ambientales.

#### 4.3. El escenario de los equilibrios dinámicos

Este escenario propone una secuencia narrativa definida por la combinación de los siguientes elementos: (a) a nivel internacional, un marco expansivo, donde la demanda y los precios de los productos argentinos de exportación tienden a crecer a un ritmo sostenido durante más de una década; (b) a nivel nacional, una situación caracterizada por una proactividad sistemática de las instancias con capacidad planificadora y decisoria, donde se van tomando y concatenando oportunamente conjuntos de medidas orientadoras del desarrollo productivo, social y territorial. La macro-imagen resultante es la de un escenario de crecimiento con desarrollo: no exento de problemas ni de nuevos y constantes desafíos, dicho escenario se presenta como diversificado, sustentable y favorecedor de equilibrios sociales y territoriales. Este es el escenario hacia el cual se pretende avanzar articulando y asociando en forma equilibrada, con un ritmo creciente, las múltiples iniciativas públicas y privadas.

En un marco global expansivo, donde la demanda y los precios de los productos argentinos tienden a crecer a un ritmo sostenido -*commodities* del sector agropecuario, minería, energía, ciertos bienes industriales-, el país ha logrado en la última década potenciar de manera significativa la densidad nacional, dando pasos apreciables hacia un horizonte de diversificación productiva y de superación de la pauta habitual de especialización. El elemento decisivo no parece haber sido otro que la proactividad sistemática de las instancias con capacidad planificadora y decisoria, que han ido tomando y concatenando oportunamente conjuntos de medidas orientadoras del desarrollo productivo, social y territorial. Aún cuando la situación no se presenta exenta de problemas ni, tampoco, de nuevos y constantes desafíos y presiones, resulta legítimo hablar de un desarrollo genuino, sostenible y crecientemente favorecedor de los equilibrios sociales y territoriales.

El examen del panorama productivo muestra que en la última década se han desarrollado nuevas actividades, caracterizadas por un significativo agregado de valor y por un uso eficiente de los recursos naturales. En las regiones históricamente más desfavorecidas - NOA y NEA-, importantes inversiones en materia de equipamiento energético y de infraestructura han logrado incorporar nuevos espacios a la actividad productiva, contribuyendo a la reducción de las disparidades.

La tendencia a la presión descontrolada sobre los recursos se ha visto limitada por el crecimiento de la demanda de producciones locales diversas así como por el incremento de la agregación de valor en origen, que ha permitido el desarrollo de actividades complementarias, fuertemente articuladas entre sí, multiplicando las ofertas de empleo y coadyuvando a la regeneración de los tejidos productivos y laborales. De manera paulatina pero creciente, esto ha redundado en la configuración de alternativas válidas de arraigo y desarrollo de la población. A su vez, gracias a la ampliación de las oportunidades de acceso a bienes, servicios y crédito por parte de diversos estratos productivos, ha despuntado una tendencia a la atenuación de los niveles de concentración del capital. De hecho, se asiste a una más adecuada articulación de los distintos actores regionales en distintas etapas de los procesos de producción y comercialización. El mapa nacional de desarrollo productivo se asemeja ahora a una matriz diversificada de actividades articuladas, diversas y competitivas en un entorno internacional en general favorable.

Los principales indicadores sociales de las regiones más desfavorecidas ya no presentan los niveles usuales de criticidad y han comenzado a aproximarse a las medias nacionales, que también revelan mejorías.

En términos sociodemográficos, las principales ciudades del país revelan un alto dinamismo en el sector servicios. La migración rural-urbana se ha morigerado, fundamentalmente a causa de los efectos del desarrollo más balanceado de la economía y a las nuevas oportunidades de desarrollo productivo y de mejor calidad de vida en las áreas rurales. Así, el nuevo mapa de población se presenta más equilibrado, caracterizándose por un mayor crecimiento de la población de los centros urbanos menores y por un proceso de renacimiento rural, siendo ambos procesos producto de las mayores oportunidades de empleo en dichas zonas.

Hay signos evidentes de que han comenzado a revertirse varias de las problemáticas urbanas características de etapas anteriores -desempleo, pobreza urbana o inseguridad-.

El sistema urbano es mucho más policéntrico, equilibrado y conectado. Las ciudades se complementan en servicios y funciones dentro de las mismas regiones, en tanto que los centros intermedios se han fortalecido, permitiendo una distribución más homogénea de la población bajo un principio básico de concentración sin congestión. Los centros secundarios, intermedios y turísticos atraen capitales y población debido a la dinamización de las inversiones, que logran consolidar la demanda interna y competir internacionalmente. Muchos de esos centros consolidan su proceso de crecimiento a partir de la absorción de migrantes regionales o de países vecinos.

Las ciudades dominan los instrumentos de ordenamiento territorial, subsumiendo la dinámica urbana a las potencialidades del medio físico, humano y económico: gestionan una estrategia ambientalmente sustentable que respeta la gradualidad de la interfase rural-urbana, disuelve tendencias a la fragmentación socioespacial y propende a una distribución equilibrada y accesible de equipamientos, infraestructuras y nuevas tecnologías. Así, el crecimiento de la superficie de las manchas urbanas se ha contenido en base a la utilización de espacios ociosos y vacantes y de la implementación efectiva de políticas de ordenamiento y de protección del paisaje urbano. Entre los efectos de lo anterior se cuenta también la morigeración de la demanda de suelo, que ha reducido el nivel de presión sobre el periurbano, permitiendo la preservación de áreas para uso rural.

Numerosas localidades avanzan con sistemas y conceptos novedosos de gestión y desarrollo urbano, especialmente en materia de hábitat ecológico, transporte sustentable, conectividad inalámbrica y gestión ambiental. lo cual genera nuevas dinámicas urbanas y nuevas identidades. En este sentido, los municipios han consolidado el asociativismo para gestionar la provisión de servicios y otras acciones de fomento local, construyendo nuevas dinámicas de cooperación interurbanas

La conectividad intraurbana se ha desarrollado sustancialmente con sistemas innovadores que permiten reducir el tiempo de traslado, la contaminación ambiental y los niveles de congestión. El transporte público ha incrementado su participación en términos de traslado de personas en detrimento del transporte automotor individual. La relación campo-ciudad se ha fortalecido gracias a una mejor conectividad y a una mayor articulación de actividades turísticas, recreativas y de consumo de bienes agroalimentarios -a través de ferias y otro tipo de actividades-.

De esta manera, a nivel de asentamientos humanos existe un escenario promisorio de mayor calidad de vida urbana, con innovaciones importantes en materia de uso del espacio, recreación urbana, reducción de la contaminación y despliegue de actividades culturales que hacen de las ciudades espacios atractivos e innovadores.

Esta mejora del sistema urbano tiene su correlato en las áreas rurales. Aquí se observa que la matriz productiva rural se ha diversificado significativamente: si bien el empleo rural agropecuario es importante, el empleo rural no agropecuario ha crecido en términos porcentuales, siendo clave en el sostenimiento de los territorios rurales y en el arraigo rural -tanto en las áreas de población dispersa como en los pueblos y pequeñas ciudades-. Las cadenas agroalimentarias regionales se han fortalecido significativamente gracias a la innovación tecnológica y organizacional, a las mejoras en la calidad y al incremento del agregado de valor en origen. La Argentina se consolida como un país fuertemente exportador pero con una matriz de productos más diversificados y de mayor valor agregado.

La explotación minera garantiza principios de sustentabilidad en sus regiones. La misma ha avanzado sustancialmente en la agregación de valor en origen a través de la consolidación de *clusters* mineros, reduciendo el proceso de deslocalización de la renta y elevando el impacto local de los complejos centrados en los productos más dinámicos -minerales metalíferos, hidrocarburos-. Se ha incrementado la producción de energía basada en fuentes renovables no convencionales.

La actividad turística se ha consolidado en torno al concepto de sustentabilidad en todo el territorio, con generación de empleo local. Muchos territorios rurales han consolidado su identidad turística siendo, junto con los servicios, las que estructuran la economía local, especialmente en áreas de fuerte potencial paisajístico. En muchas otras zonas del país, el turismo rural es sostén clave de productores agropecuarios.

Se ha avanzado en una regulación del uso del suelo bajo principios de equidad en el acceso a la tierra -con regulación de la extranjerización y la concentración- y sustentabilidad ambiental. La gestión del recurso hídrico es integral, los bosques nativos se preservan como proveedores de servicios ambientales y las áreas naturales protegidas han ampliado su jurisdicción a nuevas zonas de alta fragilidad ambiental.

En líneas generales, se ha fortalecido la calidad de vida de la población rural como consecuencia del reconocimiento de la identidad cultural y de una mayor accesibilidad a los servicios de educación, sanitarios, medios de transporte y tecnologías de la comunicación. Esto ha ido a la par del fortalecimiento de la red de centros intermedios rurales como instrumentos para el arraigo de la población rural en base a actividades productivas más diversificadas y un mayor respeto por la identidad rural, ahora plenamente revalorizada. Los territorios rurales muestran en este nuevo escenario una mayor capacidad de generación y gestión de proyectos endógenos de desarrollo sustentable, valorizando fuertemente las instancias de participación ciudadana.

El patrón de conectividad ha cambiado sustancialmente. La conectividad internacional se ha consolidado en torno a los ejes de integración continental -Andino del Sur y del Sur, Capricornio, MERCOSUR-Chile, Hidrovía Paraná-Paraguay- gracias a la concreción de grandes obras de infraestructura de vinculación terrestre y a las acciones y obras de facilitación fronteriza que permiten una vinculación ágil y segura.

Se completó un sistema de rutas pavimentadas y con altos estándares de calidad y seguridad, que junto con los corredores de integración, posibilitan alternativas tanto para la conexión Sur-Norte como para la integración de las áreas costeras con las cordilleranas -NEA-NOA-. Esto ha permitido acortar distancias mediante enlaces que contribuyeron a resolver el aislamiento histórico de varios distritos en las distintas regiones. La red vial es más densa y transitable, mucho más equilibrada, e interconecta los nodos de acuerdo con su jerarquía, resolviendo problemas de conectividad de los distritos marginales, las travesías, circunvalaciones y accesos adecuados en los principales nodos urbanos -estructurantes y potenciados- y la congestión de los circuitos turísticos consolidados. La transitabilidad de los caminos rurales se ha visto mejorada a partir de nuevos modos de gestión de su mantenimiento -como los consorcios camineros- permitiendo la transitabilidad permanente y, por ende, las mayores posibilidades de desarrollo productivo y el mantenimiento de una buena calidad de vida rural.

Se ha incrementado la participación del modo ferroviario, tanto de transporte de pasajeros como de cargas, con tramos rehabilitados, mejorados y extendidos. La red ferroviaria conecta nodos regionales y subregionales, complementando a la red vial. El sistema ferroviario de cargas ha recuperado sus niveles históricos de participación, favoreciendo la articulación intermodal y alejando el desafío de concretar algunos proyectos ferroviarios binacionales. El Ferrocarril Belgrano Oeste, el Ferrocarril Urquiza y el Ferrocarril Belgrano se han rehabilitado y funcionan adecuadamente para el transporte de cargas y personas, con ramales secundarios consolidados y nuevas líneas interregionales.

La conectividad aérea regional está consolidada y la infraestructura aeroportuaria es acorde a las necesidades regionales. La trama de conectividad aérea se ha equilibrado bajo una lógica regional que ha mejorado la conectividad interna e internacional con rutas aéreas federalizadas y posee nodos jerarquizados para descongestionar los aeropuertos de Buenos Aires, potenciando *hubs* de distribución regional como Mendoza, Córdoba, Salta y Bariloche. El sistema de aeropuertos está jerarquizado según su escala -regional, subregional y microrregional-.

Crece la participación del modo marítimo, con un sistema de puertos especializados por carga. El transporte fluvial ha readecuado su sistema de puertos con equipamiento e infraestructura acorde al incremento del flujo de cargas, en conjunto con un sistema multimodal con centros de transferencia integrados a una red nacional e internacional con capacidad de reducir costos logísticos -Formosa, Barranqueras, Corrientes y Posadas-. Funciona plenamente el cruce por aguas argentinas a la isla de Tierra del Fuego y el sistema logístico del territorio antártico. Existe una conectividad regular con las Islas Malvinas. El frente fluvio-marítimo ha optimizado su gestión portuaria en base a puertos con una gestión moderna e integrada a centros de transferencia altamente especializados -sistema San Martín-Rosario-La Plata- y litoral marítimo -complejos bonaerenses y patagónicos-.

La red de fibra óptica y las subredes están consolidadas, lo cual permite a la población el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación independientemente de su lugar de residencia- Esto se ha transformado en un poderoso factor de descentralización y desconcentración de actividades productivas y, por ende, de generación de nuevas

oportunidades de desarrollo en vastas regiones del país -a través del teletrabajo u otras actividades-.

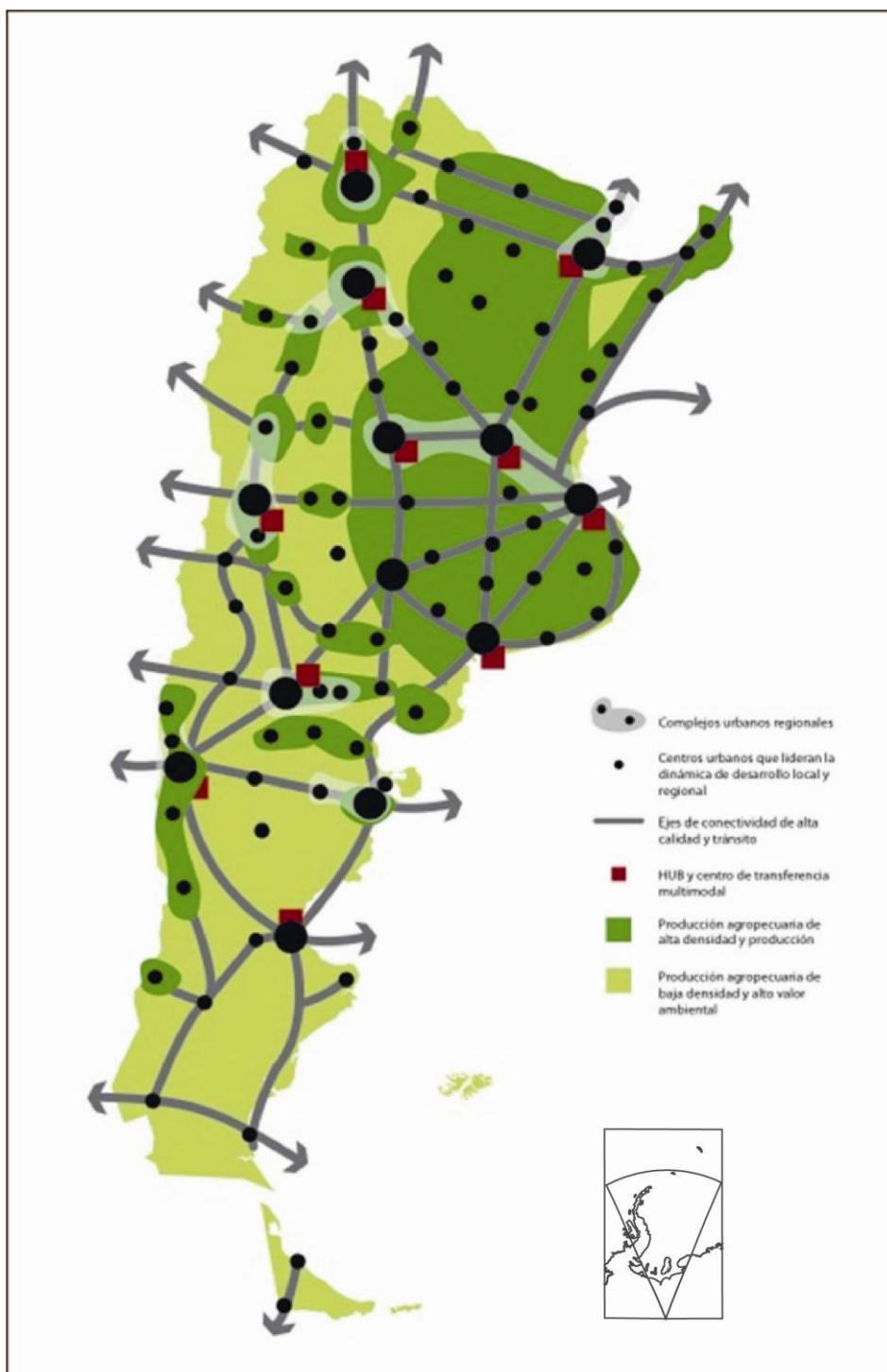
Se cuenta con un sistema de centros de transferencia multimodal integrados a una red nacional e internacional, regidos por una normativa que incluye la figura del operador multimodal, los seguros unificados y el contrato único de transporte. Todo lo anterior, sumado a adecuaciones de diseño y a la incorporación de tecnología en sistemas de transporte inteligente, ha redundado en un descenso significativo de la siniestralidad.

Se incrementa la implementación de energías limpias y transportes alternativos al automotor de manera satisfactoria, reduciendo la contaminación ambiental. El sistema de alertas sobre riesgo y desastre opera eficientemente, contribuyendo a la previsibilidad de la conectividad. De esta manera, se ha logrado diversificar la matriz energética en el transporte con la priorización de los modos masivos y sustentables -el ferroviario y el fluvial-.

Desde el punto de vista ambiental, los procesos de degradación del suelo y del agua han comenzado a ser mitigados y en muchos casos revertidos, fundamentalmente como consecuencia de la aplicación de medidas proactivas de conservación y cumplimiento de las normativas ambientales vigentes, en un marco de generación y aplicación de planes de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. Esas medidas también han conseguido limitar el uso de tierras ecológicamente frágiles, normalmente amenazadas por la expansión de las actividades productivas o de la urbanización indiscriminada. Gracias a la educación formal y a los efectos de distintos tipos de campañas de sensibilización, la población se ha vuelto cada vez más consciente de las consecuencias del consumo excesivo e irresponsable. La sociedad está tan activamente involucrada en la separación de la basura en origen que gran parte de los residuos está en condiciones de ser reciclada, alcanzándose un estado de genuina gestión integral de los residuos sólidos urbanos. Éstos son sometidos a un manejo sustentable y se ha reducido sensiblemente la superficie necesaria para la disposición final de los no reciclables. Estas acciones también han dado lugar a una efectiva racionalización del consumo de agua potable, considerando el incremento de cobertura propuesto en la adscripción a las Metas del Milenio: con un acceso al servicio del 97% de la población, el consumo se ha mantenido en niveles inferiores a 5 mil millones de metros cúbicos. Esta racionalización favorece el control ambiental de los efluentes cloacales, al avanzarse a elevados niveles de cobertura de la población -82%-, que incluyen una mejora sustantiva en los niveles de tratamiento. En la medida que el dinamismo de las actividades no sólo genera pujanza sino que somete al ambiente a nuevas presiones, diversos actores sociales y políticos debaten activa e intensamente estrategias alternativas al respecto, planteándose acciones para profundizar los niveles de conciencia de la sociedad e, incluso, aportes vinculados al delineamiento de horizontes superadores de la matriz energética vigente.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura nº2: El modelo territorial de los equilibrios dinámicos de la Argentina



## 5. La Región del Noroeste Argentino. Estado de situación y escenarios de futuro.



## 5.1. Estado de situación actual de la región

La Región Noroeste Argentino (NOA), conformada por las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero, genera el 5,7 % del Producto Bruto Interno nacional.<sup>17</sup> Cuenta con una población de 4,6 millones de habitantes y una extensión de 467.215 kilómetros cuadrados, que se traduce en una baja densidad poblacional regional (9,79 habitantes/kilómetro cuadrado) con respecto al promedio nacional (14,54 habitantes/kilómetro cuadrado).

En términos sociodemográficos, una elevada proporción de su población presenta indicadores sociales críticos, tanto en los núcleos urbanos como en las zonas rurales. El crecimiento demográfico es relativamente alto con respecto a la media del país (18,7‰ habitantes contra el promedio del país que es 10,1‰ habitantes<sup>18</sup>), y las tasas de natalidad (19,6‰) y mortalidad infantil (13,94 cada mil nacidos vivos) se encuentran por encima del promedio nacional (18,7 y 11,9‰ respectivamente).<sup>19</sup>

En el orden económico productivo, la economía regional se basa en la prestación de servicios, la explotación minera, y un creciente sector agrícola ganadero. El rubro de administración pública, enseñanza, salud y servicios personales reúne un 22% del Producto Bruto Geográfico regional, seguido por la explotación de minas y canteras (15%), comercio, restaurantes y hoteles (14%) y servicios financieros, inmobiliarios y empresariales (12,5%). La industria manufacturera (10,9%) y la producción agropecuaria (10,4%) le siguen por su relevancia a nivel regional, pero en algunas provincias constituyen la actividad con mayor peso detrás de la administración pública, como Tucumán (20%) y Salta (14%). En Jujuy se destaca la actividad comercial y hotelera (20%), tanto como en Santiago del Estero (21%). En Catamarca, en cambio, resulta excluyente la participación de la explotación minera, que genera el 61% del producto.<sup>20</sup>

En el sector agrícola-ganadero, desde el punto de vista de la estructura agraria, se manifiesta un nivel de desigualdad y un proceso de concentración muy importante. En la región convive un sistema productivo moderno o de la gran empresa agropecuaria, constituido por enclaves económicos de alta tecnología, con un sector de la pequeña producción agropecuaria o campesino, lo que ha acentuado en todas las provincias la heterogeneidad del territorio -en lo productivo, en lo económico y en lo social-. La moderna agricultura patentiza el avance del agronegocio y una tendencia hacia la desaparición de la agricultura familiar. El avance del cultivo de la soja, en paralelo con la deforestación, puede asociarse a los conflictos por el dominio de la tierra en la que habita la población rural dispersa -en Santiago del Estero, Salta, y Jujuy, principalmente-.

En términos de conectividad, la región presenta dificultades en el transporte debido a las distancias que separan a los principales polos de producción del NOA con las zonas de mayor actividad económica del país, donde se ubican los principales puertos de salida de la producción nacional. La Región afronta escasez de servicios, demoras, y mayores tarifas, que se agudizan en época de cosechas. Las vinculaciones entre las regiones y el interior de las provincias tienden a ser incompletas y los caminos rurales, deficientes. El acceso a los centros sanitarios y educativos de mayor complejidad se ve dificultado por la dispersión de

17 Para el año 2009. PBI: INDEC; PBI Geográfico: CFI

18 Indec, Tasa anual media de crecimiento 2001-2010

19 Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Boletín 2010

20 Consejo Federal de Inversiones

la población y la precariedad en la conectividad interna, particularmente en las áreas de montaña de Jujuy, Salta y Catamarca. La red vial exhibe una clara concentración de rutas y caminos asociada al corredor central de las provincias, especialmente a través de las RN9 y 34.

En cuanto al medio ambiente, se observa falta de control de los avances de las urbanizaciones sobre las zonas rurales productivas y sobre los cambios de uso del suelo, que han generado en la región procesos de deforestación, erosión, reducción de nutrientes y fertilidad, entre otros. Asociado a las actividades económico-productivas, en las zonas de montaña y en la Puna en Salta, Jujuy y Catamarca se destacan problemas producidos por sobrepastoreo en las actividades de crianza de ovinos y llamas, que acentúan la erosión y desertificación, así como la extracción de leña del monte xerófilo por parte de las poblaciones locales.

En la región de las yungas el problema más evidente es la desaparición del bosque en las zonas con menores pendientes y con buenos suelos agrícolas, fruto de la expansión de la frontera agropecuaria, lo que orientó los suelos hacia una agricultura tecnificada, con riego y con elevados índices de productividad. El crecimiento de las oleaginosas y cereales tuvo como contrapartida una reorganización de la ganadería bovina, que ha sido desplazada hacia otras zonas, tal como se observa en Salta y Santiago del Estero.

Respecto de la explotación minera, se reportan tensiones con actividades residenciales y productivas de las poblaciones locales, que implican diversos niveles de conflictividad social y evidencia la necesidad de implementar acciones de control ambiental por parte del Estado. La posibilidad de contaminación por la minería -por ejemplo, por filtraciones de diques de cola- aparece controlada, si bien constituye por su magnitud una problemática latente.

En el ámbito urbano, uno de los principales problemas está asociado a la demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos urbanos, problema que actualmente es objeto de programas de gestión integral en los aglomerados más críticos. El consumo de agua potable se estima por encima de la media nacional, con una cobertura del 86% de la población. Esto incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales, a pesar de que la cobertura del servicio (46%) es apenas inferior a la media nacional.

La figura 3 representa la síntesis regional de los modelos deseados configurados en el Avance 2011 del PET para las provincias del NOA, que sirvieron como punto de partida para orientar la participación de los funcionarios y agentes públicos y privados invitados al Taller de Prospectiva Regional.

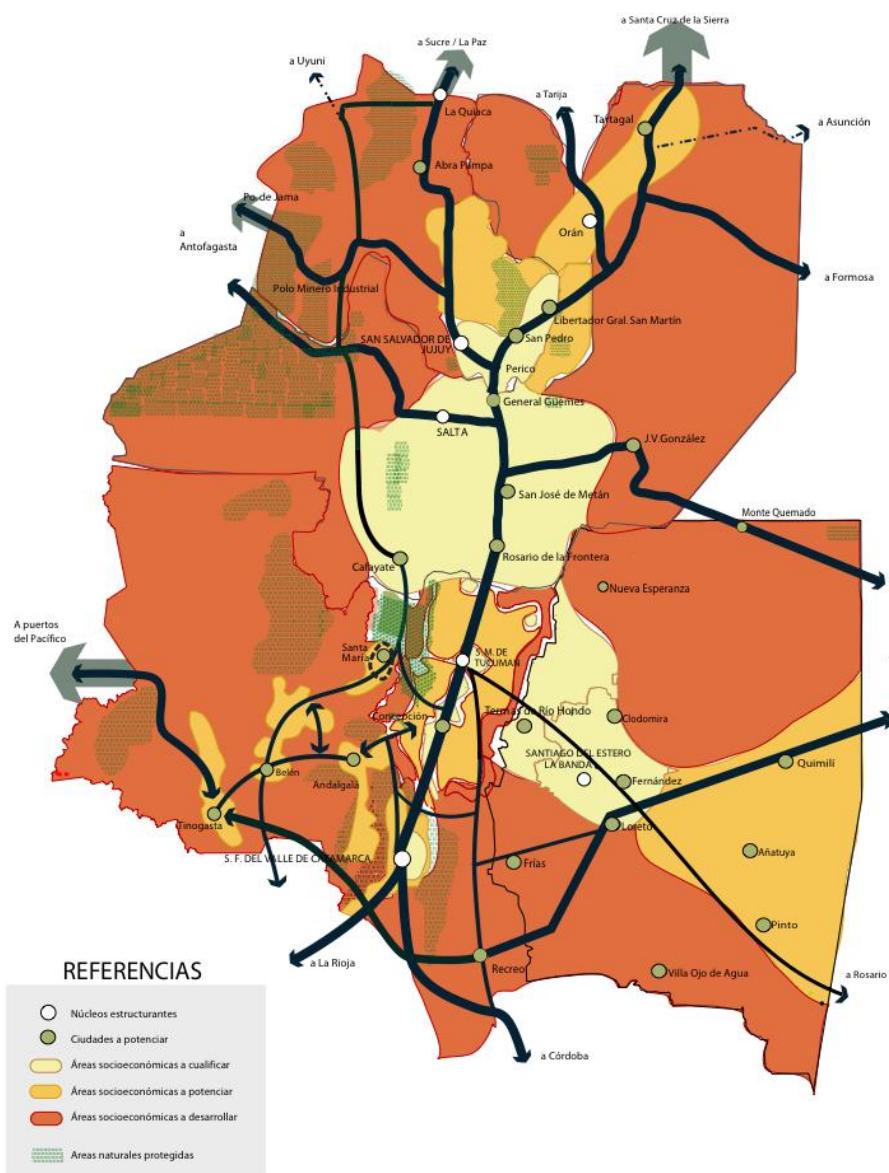
El mismo refleja la identificación de extensas áreas de intervención a desarrollar, correspondientes a las zonas geográficas Andina y de la Puna y a los ambientes de llanura chaqueña -zonas demandantes de inversión en vivienda, infraestructura básica y equipamiento, provisión energética y conectividad- dirigida a resolver el históricamente elevado nivel de carencias de sus habitantes.

Las áreas a potenciar, por su parte, coinciden con las subregiones conocidas como Quebrada de Humahuaca y Ramal, en la Provincia de Jujuy, los Oasis de la provincia de Catamarca, el sector oriental de la diagonal fluvial en Santiago del Estero, la subregión agroindustrial del este de Salta y las áreas de pedemonte en Tucumán -Llanuras del este y sur, sierras del norte-. En ellas, el objeto rector de la intervención pública está dirigido a la

diversificación productiva y al completamiento de la infraestructura necesaria para el despliegue del potencial de estos distritos.

El área a cualificar coincide con el sistema de núcleos urbanos que componen las capitales provinciales y su tejido conectivo, alineado en un eje histórico norte-sur, actualmente asimilable al eje de integración y desarrollo continental denominado Andino del Sur. Transversalmente, la región participa del eje de Capricornio, configurado en torno a la integración de un conjunto de corredores transversales que conectan ciudades e instalaciones portuarias de los océanos Atlántico y Pacífico entre los 20° y 30° de latitud sur.

Figura N° 3: La región del NOA en la actualidad



## 5.2. Los grandes factores de cambio territorial en la Región

Para la consideración de los factores determinantes en la conformación espacial de la región en los próximos quince años, se consideran cuatro grandes agrupamientos: los de orden demográfico, económico-productivo, físico-territorial -incluyendo las variables ambientales- y socio-institucional.

La consideración de factores sociodemográficos remite, por una parte, a la dinámica reproductiva de la población de la región, que se mantiene por encima del nivel de reemplazo de acuerdo al enfoque tradicional de transición demográfica, mostrando una importante dicotomía entre sectores sociales pertenecientes a las clases urbanas consolidadas y del sector agropecuario modernizado, en contraste con sectores sociales vinculados a actividades agropecuarias de subsistencia o sectores urbanos en consolidación, que aún no acceden suficientemente a las condiciones que caracterizan a las poblaciones en fase de segunda transición.

No obstante, se espera para este período el ingreso de la región en la etapa de bono demográfico, cuya capitalización quedará condicionada por las mejoras en el rendimiento de su sistema educativo, que aún presenta críticos resultados y fuertes disparidades espaciales. Estas condiciones resultarán determinantes para el advenimiento del fenómeno de envejecimiento demográfico, que la región experimentaría tardíamente respecto de la media nacional.

Por otra parte, se analizan la magnitud y el sentido de los desplazamientos de la población, tanto en términos de sus principales causantes como de los atributos que caracterizan a la población migrante: nivel de ingreso, actividad económica, procedencia geográfica o condición social. Respecto de los móviles del desplazamiento, destaca en la región una tradicional oferta de oportunidades laborales estacionales, así como la emergencia de nuevas demandas de personal con calificaciones especiales de elevada remuneración- como el ligado al sector minero-. Esto señalaría un aparato productivo regional relativamente dinámico en términos de oportunidades de empleo, así como un sector público que ha incrementado su capacidad para administrar programas de mitigación de la pobreza y de apoyo al sector productivo, tanto bajo la forma de programas de asistencia social como de políticas de ayuda directa. Ello representa un mejor acceso a servicios básicos como la educación y la salud, los servicios urbanos y la vivienda, y asistencia para la capitalización de empresas en un contexto de progresiva urbanización.

La generalización de tecnologías de uso menos intensivo de mano de obra en labores agrícolas -en detrimento del empleo menos calificado- y la imposición de modelos de organización y gerenciamiento de la producción rural han consolidado un proceso de concentración de tierra que, asociado al reemplazo de producciones tradicionales por cultivos extensivos en términos de empleo rural, han inducido al desplazamiento del pequeño productor. Esta tendencia ha reforzado el avance de la urbanización periférica sobre las áreas periurbanas de los asentamientos humanos, algunas de ellas sobre áreas de secano con infraestructuras de distribución de agua para riego. Por otra parte, es incipiente el desarrollo alternativo de empleo rural no agropecuario, generalmente asociado al complemento de actividades como la vitivinicultura, subsidiarias del emergente desarrollo del turismo, con creciente proyección internacional. Esta alternativa demanda mejoras en la oferta de infraestructura y servicios rurales, particularmente deficitaria en materia de electrificación rural.

Se espera que la región sostenga el proceso de urbanización acelerada, generalmente en torno de las capitales provinciales pero también en nodos emergentes de segundo orden - Orán, Rosario de la Frontera, Cafayate, Belén- algunos de ellos asociados al crecimiento del turismo. Se espera que estos últimos inducirán especialmente la presión por la demanda de nuevos servicios sociales y culturales, puntualmente significativos en la satisfacción de algunos de los objetivos previstos en la adhesión a las Metas del Milenio. Los principales objetivos estarán orientados a la satisfacción de mejoras en materia de cuidado ambiental, infraestructuras y sistemas para la conectividad interregional -con distritos que presentan demandas históricas de mejora- y en materia de movilidad intraurbana.

Respecto de los factores de orden económico productivo, la región ha experimentado el avance de cultivos extensivos de secano que suplantaron producciones locales y áreas de monte y bosque natural. Esta circunstancia, sumada a la transformación estructural de producciones tradicionales financiada por una corriente de capitales extranjeros y nacionales -vitivinicultura, olivicultura- explican una mayor internacionalización de su producción. A esto se agrega un fuerte impulso a la minería -cobre, molibdeno, oro, plata, plomo, litio- mayormente orientada a la demanda externa. Es asimismo creciente la gravitación del turismo, tanto por las actividades complementarias a las producciones tradicionales como la emergente de los corredores potenciales con atractivos de alto valor patrimonial. Estos cambios determinarían un mayor condicionamiento de la actividad humana en la región por la evolución esperada de la demanda externa e interna de los bienes y servicios producidos en la región, en función de las variables que determinan la inserción regional en esta dinámica, como la evolución de los precios internacionales y el empleo de instrumentos de política comercial, cambiaria y fiscal.

Interesa, en este sentido, observar los efectos territoriales del proceso de concentración y centralización del capital, tanto respecto de la organización espacial de la producción como de su eventual integración a las emergentes cadenas de logística, en razón de su ubicación regional y por el desarrollo de nuevos procesos asociados al crecimiento de la minería y la agroindustria, lo que plantea nuevas escalas para la infraestructura de transporte y comunicaciones.

Esta eventual reconfiguración de volúmenes y directrices de los flujos, consolidando los destinos domésticos o determinando la necesidad de nuevas infraestructuras para reconducir los flujos asociados a nuevos destinos para los bienes producidos o en tránsito, demandará el seguimiento de un programa de ampliaciones de la infraestructura vial y de facilitación fronteriza, comenzando por las infraestructuras más comprometidas, tanto en términos de densidad como de seguridad de tráfico, y tasas de uso de instalaciones, comprendiendo además la optimización en el empleo de los sistemas ferroviario y aeroportuario.

En cuanto a los factores de orden físico territorial que condicionarán la actividad humana en la región, se considera que, respecto del ámbito urbano, las mutaciones en el patrón de ocupación territorial son determinantes para las posibilidades igualitarias de acceso al suelo, del mismo modo que comprometen la calidad de vida urbana, particularmente en lo que atañe a la oferta de movilidad en condiciones de sustentabilidad ambiental.

Por su parte, los condicionantes de orden físico se presentan tanto inherentes al medio, relativos a la sismicidad -a la que pueden asociarse los procesos de remoción en masa y

aluvión- y a las crecientes limitaciones en el recurso hídrico influido por eventuales efectos del cambio climático -inundaciones y amenazas hidrometeorológicas- como por los que pueden imputarse a prácticas humanas con escasa o nula consideración hacia la sustentabilidad ambiental. Asimismo, los condicionantes climáticos e hídricos generan la aparición de procesos de degradación ambiental como la erosión eólica e hídrica y la desertificación.

Esto conduce a la consideración prioritaria de instrumentos de planificación territorial, de escasa implementación en el ámbito regional, para regular el avance de los usos urbanos sobre áreas rurales y áreas de alta calidad ambiental además de avances tecnológicos que conduzcan a una mejora del balance ambiental de la actividad humana en la administración de recursos ambientales -como en materia de disposición final de residuos- y energéticos, especialmente en actividades como el transporte.

En referencia al ámbito productivo, se advierte como factor de cambio fundamental la difusión de un modelo asociado a formas de organización empresarial que favorecen una concentración de suelo rural y de avance sobre áreas ocupadas en actividades de subsistencia, que aceleran el despoblamiento y la deslocalización. En un contexto motorizado por la reorientación del espacio productivo a nuevas demandas mundiales, sujeta la expansión del espacio productivo a los enclaves mineros y a un avance de la frontera agropecuaria asociado en la Región a una mejora en infraestructura energética, otros determinantes relevantes pueden identificarse en los efectos del cambio climático, que demandarán tanto infraestructura de riego como instrumentos de racionalización del consumo de agua para atenuar sus efectos en el territorio; la difusión del progreso tecnológico, tanto por sus efectos en el rendimiento de los recursos -hídrico, energético- como por las posibilidades que ofrece para la reversión del empobrecimiento del pequeño productor y/o empresario; la gestión ambiental, que involucra tanto un compromiso del sector productivo como de los gobiernos locales, así como un amplio programa de educación ambiental.

En términos de la conectividad en la región, se analiza su mejora respecto de áreas históricamente marginadas de los circuitos de la actividad humana, en parte motorizada por su revalorización productiva o asociada a funciones de preservación ambiental. Asimismo, se prevé el impacto de las políticas de integración a partir de la dinamización que producirá la mejora de pasos de frontera.

La incorporación de factores en el aspecto socio-institucional se enfoca en la capacidad de las instituciones para planificar y gestionar la regulación de los efectos territoriales de la actividad humana, contando entre ellos la gestión sustentable de servicios, la capacidad técnica y financiera para la implementación de programas y la coordinación intergubernamental, la capacidad del sector público para generar y asimilar mejoras tecnológicas que sirvan a la administración territorial, la vigilancia y el monitoreo ambiental, la planificación y el ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y las mejoras al diseño y la gestión de los sistemas de conectividad, incluyendo los controles fronterizos.

La identificación de estos factores, en términos de su relevancia regional, se focaliza en la posibilidad de generalizar y actualizar los instrumentos vigentes de regulación del suelo y en la planificación del desarrollo territorial, actualmente expresados en normas fragmentarias con escasa eficacia administrativa en general. También depende de la capacidad institucional para proveer instrumentos de mejora a la coordinación

interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano -entre los niveles local y provincial- y de cargas -básicamente en el plano interprovincial y con la autoridad nacional-, infraestructuras de tratamiento y disposición final de residuos -provincia y municipios- y gestión del riesgo ambiental, tanto el de origen sísmico como el procedente del cambio climático. En este último caso, especialmente, se destaca la necesidad de coordinar la actividad de los distintos organismos de cada nivel gubernamental, subrayando la necesidad de definir un órgano responsable de esta función a nivel de cada provincia. Asimismo, se requiere consolidar una red de información y definir una escala de trabajo y criterios de ponderación comunes para la medición de amenazas, procesos de degradación y factores de vulnerabilidad entre los organismos que concurren al tratamiento del tema.

### 5.3. Los escenarios territoriales de futuro

#### 5.3.1. El escenario de la desilusión

En la región del NOA no se ha logrado avanzar en la dirección de una mayor diversificación productiva ni se han podido reducir las brechas entre los sectores más modernizados y las pequeñas producciones tradicionales. En términos generales, la sociedad no ha sido capaz de superar sus rasgos asimétricos: los indicadores sociales presentan niveles más críticos que los de hace una década. El panorama productivo presenta altos niveles de polarización. Un número reducido de actividades vinculadas a los mercados internacionales -los cultivos extensivos de secano y la minería entre ellas- obtiene importantes niveles de ganancia, en tanto que los productores pequeños y medianos atraviesan situaciones extremadamente complicadas. La producción agropecuaria no ha sido capaz de incrementar la agregación de valor, quedando sobreexpuesta al riesgo cíclico, y resultando mermadas las posibilidades de eslabonar encadenamientos productivos dinámicos. Las tendencias al despoblamiento de las áreas rurales, en particular de las zonas de secano, se han intensificado considerablemente. La población rural se desplaza masivamente a las ciudades capitales de provincia y, también, a otras ciudades del país en las cuales el imaginario colectivo ha depositado tradicionalmente expectativas ligadas al hallazgo de empleo -RMBA, región centro-pampeana y patagónica-.

Las ciudades capitales de las provincias que conforman la región han visto crecer sus manchas urbanas de manera descontrolada -principalmente San Miguel de Tucumán y Salta, pero también las demás-. Se ha avanzado indiscriminadamente sobre áreas rurales, resultando muy notoria y problemática la presión ejercida sobre los valles productivos. La meta ideal de revertir o, al menos, de reducir la concentración de la población en las ciudades capitales de provincia aparece como inalcanzable. Con visibles problemas de recursos y con déficit evidentes en materia de planificación, las ciudades capitales soportan presiones crecientes sobre su equipamiento, que se presenta insuficiente y deteriorado. Por otra parte, la absorción de población en estas ciudades ha exacerbado problemas de larga data -desempleo, pobreza, inseguridad, falta de servicios-. Este conjunto de procesos, sumado a las peculiaridades que adquirió el mercado inmobiliario en el contexto descripto y, también, a la falta de alternativas para el ahorro, ha profundizado significativamente los problemas de acceso al suelo urbano. En particular, el acceso a la vivienda se encareció en forma considerable para los sectores bajos y medios. A nivel regional, más de un tercio de los hogares carece aún de una solución habitacional

digna. El ODM consistente en reducir a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular, aparece como inalcanzable.

En virtud de la desaceleración económica, y pese a la existencia de algunos enclaves productivos dinámicos, los flujos de bienes y mercaderías han tendido a disminuir, morigerándose en parte la presión sobre el sistema de conectividad, especialmente sobre el modo terrestre, asociado al desplazamiento de cargas por medio de camiones. Sin embargo, la insuficiente inversión en los últimos lustros -que implicó largas demoras y hasta suspensiones en la ejecución de proyectos infraestructurales- ha configurado un escenario de congestión de las principales vías intra e interregionales y de los pasos fronterizos. La consideración de los indicadores básicos de seguridad vial arroja un balance negativo. El impacto que toda esta situación ha tenido sobre la estructura de los costos -y, en consecuencia, sobre la competitividad- ha incrementado los reclamos corporativos de los sectores más dinámicos de la economía regional pero también ha afectado la calidad de vida general de la población. Se ha agudizado el aislamiento de las zonas más alejadas y también, previsiblemente, el de la región en su conjunto en relación con las zonas de mayor actividad económica del país.

Las consecuencias ambientales de una década de desaceleración son ambivalentes. Las debilidades institucionales han conspirado para no alcanzar una mejor gestión del riesgo y, aunque el prolongado estancamiento ayuda a explicar cierta disminución de las presiones sobre el ambiente y sobre el consumo de energía, la insuficiente inversión en infraestructura ha tenido entre sus consecuencias el agravamiento de problemáticas preexistentes -deforestación, erosión, desertificación, reducción de nutrientes y fertilidad, contaminación de agua debida a la actividad minera-, y la aparición de otras nuevas, potenciadas tanto por los incontrolados cambios en el uso del suelo como por los efectos del cambio climático. Por otra parte, no se ha avanzado significativamente hacia un horizonte de manejo sustentable de los residuos urbanos: el mal tratamiento de los residuos -sólidos y líquidos- y de los vertidos industriales ha tendido a agravar la contaminación urbana. Las estadísticas más recientes indican que la región genera anualmente 1,4 millones de toneladas de residuos sólidos urbanos, equivalentes a 2,4 millones de metros cúbicos, que demandan 38,6 hectáreas anuales de superficie para su disposición final, punto difícil de afrontar para los gobiernos locales en el actual contexto recesivo. La combinación de la falta de recursos y de la intensificación de las presiones y de la conflictividad social fue dando paso a reacciones de naturaleza cortoplacista, lo cual redundó en el debilitamiento de la institucionalidad y en la obturación de posibles vías superadoras de las situaciones más problemáticas.

Se mantiene de hecho una elevada demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos, que en las grandes ciudades se satisface parcialmente con la proliferación de basurales clandestinos. Tampoco se ha avanzado en la racionalización del consumo de agua potable: aunque el servicio alcanza a cubrir al 81% de la población, el consumo se mantiene elevado, lo que incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales, a pesar de mantenerse un bajo nivel de cobertura del servicio -44% de la población-.

### 5.3.2. El escenario de la fragmentación territorial

La región del NOA presenta una estructura productiva con marcadas tendencias a la centralización y a la concentración de la propiedad. Aunque algunas producciones agropecuarias regionales -cítricos, caña de azúcar, olivos, maderas, vides, oleaginosas y cereales- han conseguido eslabonar secuencias más diversificadas, no se ha avanzado de manera significativa en ese plano. El mapa productivo regional semeja más una sumatoria de enclaves desarticulados que una retícula de auténticos polos de desarrollo. Entre los polos más dinámicos destaca el correspondiente a la producción de oleaginosas y cereales, cuya dramática tendencia expansiva ha llamado la atención de numerosos observadores -en especial en Salta y Santiago del Estero-, así como también la actividad minera -fundamentalmente en Catamarca y Salta- y el turismo. En términos generales, la modalidad de crecimiento referida ha tenido un impacto muy moderado sobre la atenuación de las asimetrías y los desequilibrios. Perduran notorias disparidades entre zonas que han alcanzado mayores niveles de diversificación y competitividad y espacios que no consiguen generar valor agregado ni incorporarse a encadenamientos productivos dinámicos. Pese al crecimiento del producto, los principales indicadores sociales no han mejorado de manera significativa en la última década, manteniéndose en niveles críticos.

Aunque los grandes nodos han visto disminuir sus ritmos históricos de crecimiento, continúa el aumento de las manchas urbanas, proceso ligado a la migración rural/urbana y a la llegada de migrantes de países limítrofes. La demanda de suelo sigue representando una fuerte presión sobre las áreas periurbanas, especialmente sobre los valles productivos. Se identifican problemas edilicios en zonas urbanas consolidadas, debidos fundamentalmente a situaciones de abandono y a ocupaciones informales. Paralelamente, en las principales ciudades ha tenido lugar un proceso de reemplazo de la vivienda individual por edificios en altura. Han surgido nuevas centralidades periféricas, conformadas por complejos comerciales y centros de esparcimiento de gran tamaño. Algunos barrios periféricos se han consolidado, sin embargo en determinados ejes han aparecido asentamientos informales nuevos, que presentan, entre otros, problemas de aislamiento. Gracias a cierto nivel de intervención estatal, se ha logrado disminuir en un 20% el déficit de vivienda.

Aunque han tenido lugar algunas transformaciones favorables en lo que respecta a la conectividad -incorporación de zonas alejadas, mejora de los vínculos entre los centros urbano-industriales, reformas aeroportuarias, facilitación fronteriza-las vías y los medios de transporte distan de estar en condiciones de asimilar de manera adecuada las presiones derivadas de la creciente actividad. El desarrollo del modo ferroviario -tanto de personas como de carga- contribuiría sustantivamente a la descongestión vehicular y a la reducción de costos, pero no se vislumbra a mediano plazo la posibilidad de una vigorización sustantiva de la red.

El crecimiento basado en la expansión de un andamiaje productivo caracterizado por niveles intensivos de producción y de extracción ha tenido importantes consecuencias ambientales. En particular, se han intensificado considerablemente las presiones sobre los recursos clave -suelo, agua, vegetación natural-. El avance continuo y no controlado de la frontera agrícola, sumado a los procesos de degradación de ecosistemas frágiles, ha potenciado la ocurrencia de mayores inundaciones en los centros urbanos, debido en gran parte a la creciente frecuencia e intensidad de las precipitaciones. Numerosos analistas

señalan la necesidad de implementar un plan de ordenamiento territorial, a los efectos de prevenir y mitigar riesgos existentes y de optimizar el uso del territorio. La generación anual de residuos sólidos urbanos, por su parte, ha venido generando costos importantes para los gobiernos locales, en un contexto en el cual las acciones de planeamiento y regulación frente a los conflictos crecientes que plantean los usos alternativos en el peri-urbano de los grandes aglomerados, se han revelado insuficientes.

### 5.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos

En la última década los *clusters* agroindustriales del NOA se han desarrollado y diversificado considerablemente y han emergido industrias nuevas, caracterizadas por agregarles valor a los productos primarios -cítricos, caña de azúcar, olivos, vides, maderas y sus respectivos derivados y complementos-. Importantes inversiones en infraestructura y riego han logrado incorporar nuevos espacios a la actividad productiva. Ha sido importante la expansión de las exportaciones de la región a Chile y a Brasil, reflejo de la intensificación de los ritmos del proceso de integración continental iniciado lustros atrás. La tendencia a la presión sobre los recursos ha sido regulada y se ha visto compensada por la mayor diversificación y por el desarrollo de actividades complementarias, multiplicándose las ofertas de empleo y coadyuvando a la regeneración de los tejidos productivos y laborales. Los principales instrumentos desplegados estuvieron orientados al fortalecimiento de las cadenas productivas -tanto para exportación como para diversificación de la oferta para el mercado interno-, al robustecimiento de los organismos regionales de planificación, control, investigación y desarrollo -lo cual ha permitido potenciar la oferta de bienes locales, fundamentalmente los de origen agropecuario- a la implementación de políticas de compensación de costos diferenciales de la producción, al fomento del empleo rural no agropecuario, destacando centralmente el turismo, y por último a la puesta en marcha de políticas de tierras que han permitido resolver los históricos procesos de irregularidad en la tenencia de la tierra -situación que ha impedido mejorar los niveles de inversión y arraigo pero también permitió que los pueblos originarios consoliden su presencia en el territorio-.

Esta batería de herramientas ha dado lugar a una más adecuada articulación de los distintos actores regionales en las distintas etapas de los procesos de producción y comercialización, posibilitando la consolidación de una estructura productiva más balanceada. Gracias a estas transformaciones, los principales indicadores sociales ya no presentan los niveles de criticidad que históricamente caracterizaron a la región y se han aproximado a las medias nacionales, las cuales también han mejorado.

El desarrollo más balanceado de la economía ha tenido entre sus efectos propiciar una situación relativamente inédita en la cual se asiste a una atenuación/retracción de las tendencias previas al despoblamiento y a la deslocalización rural. La migración rural-urbana se ha morigerado de manera sensible. Hay signos de que han comenzado a revertirse varias de las problemáticas urbanas características de etapas anteriores -desempleo, pobreza urbana e inseguridad-.

Las ciudades más importantes consolidan su proceso de concentración y crecimiento a partir de la absorción de migrantes regionales o de países vecinos. Los centros secundarios, intermedios y turísticos atraen capitales y población. A los ojos de numerosos expertos, son evidentes los síntomas de que el tradicional patrón regional de poblamiento

se va tornando menos jerárquico. De esta manera se tiende a un sistema espacial urbano más equilibrado: los centros intermedios se han fortalecido, permitiendo una distribución más homogénea de la población, y se vinculan bajo una matriz productiva diversificada que permite encadenamientos sustentables.

La gestión urbanística garantiza el derecho a la ciudad, el acceso al suelo y la vivienda. Las mejoras a la calidad de vida garantizan accesibilidad para todos los ciudadanos, conciencia pública y gestión del riesgo. Así, en las ciudades capitales se ha contenido el crecimiento de la superficie de las manchas urbanas con base en la utilización de espacios ociosos y vacantes y en la implementación efectiva de políticas de ordenamiento. Entre los efectos de lo anterior se cuenta la atenuación de la demanda de suelo, que a su vez ha reducido el nivel de presión sobre el periurbano, permitiendo la preservación de áreas para uso rural. El mercado inmobiliario se ha vuelto más accesible, en particular debido a una mayor diversificación de las alternativas de ahorro, incluyendo un desarrollo equilibrado del crédito hipotecario. En el lapso de una década, la intervención decidida del Estado logró disminuir en más de un 50% el déficit de vivienda. Conjuntamente con bancos de tierra y créditos hipotecarios, hay proyectados planes habitacionales para reducir el déficit en su totalidad. Se verifica un nítido proceso de urbanización de los barrios periféricos por medio de la implementación de planes habitacionales integrales. Se espera que el ordenamiento territorial permita vencer el tradicional aislamiento de estas zonas. Están en pleno funcionamiento planes directores de transporte, marcos legales locales de ordenamiento territorial y disposiciones para la zonificación especial de la vivienda social. Los municipios han consolidado el asociativismo para gestionar la provisión de servicios y otras acciones de fomento local. Se puede afirmar que las ciudades han adquirido el dominio de herramientas de ordenamiento territorial bajo un marco jurídico perdurable y efectivo, que permite armonizar las disposiciones locales, provinciales y nacionales, gestionando una estrategia ambientalmente sustentable en cuestiones como la racionalización del recurso hídrico, la energía y el tratamiento y disposición final de residuos.

En las áreas rurales , los sectores agroexportadores dinámicos están fuertemente integrados a los circuitos económicos locales, incrementando el agregado de valor en origen. Esto favorece a una distribución espacial más equilibrada de la población rural, con una mayor calidad de vida dada la mejor accesibilidad a los servicios, una especial atención a la soberanía alimentaria y al reconocimiento de la identidad cultural. La agricultura intensiva se ha afianzado en extensos espacios bajo riego, en tanto la producción agropecuaria extensiva lo hace en las llanuras del este. Se ha consolidado la agricultura familiar por la cualificación y el aumento de la producción y se ha resuelto la regularización dominial de la tierra rural con reconocimiento de derechos de la comunidad local. La explotación minera garantiza principios de sustentabilidad y ha avanzado en la agregación de valor en origen, con alto impacto local, al favorecer el surgimiento de complejos en torno a los productos más dinámicos -litio, minerales metalíferos, complejo hidrocarburífero-. Se ha incrementado la producción de energía basada en fuentes renovables no convencionales. Se ha fortalecido la red de centros intermedios rurales en subsistemas urbanos integrados, como base para servicios y promoción del desarrollo de su área de influencia en estrecha relación con los grandes centros urbanos regionales -nodos estructurantes-. Se ha avanzado en una regulación del uso del suelo bajo principios de sustentabilidad ambiental. El recurso hídrico se gestiona de manera integral, los

bosques nativos se preservan como proveedores de servicios ambientales y las áreas naturales protegidas se gestionan eficientemente, extendiéndose a toda la subregión de Montaña y Puna. Crece la actividad basada en el turismo sustentable.

En cuanto a la conectividad, el tendido vial se encuentra en buen estado y vincula los principales nodos socio-económicos. Solo unos pocos distritos permanecen en situación de aislamiento relativo. Las mejoras al sistema vial troncal, jerarquizando algunas de ellas y completando enlaces, permiten una adecuada conectividad interregional. Existe un sistema de vías jerarquizadas que aseguran la conectividad NOA-NEA. La red vial ha incrementado su nivel de densificación y transitabilidad, es equilibrada e interconecta los nodos de acuerdo con su jerarquía, resolviendo además el problema de poblaciones históricamente aisladas. Los corredores se han consolidado en torno a los ejes de integración continental Andino del Sur y Capricornio, fundamentalmente por las mejoras de los pasos de Jama, La Quiaca y Salvador Mazza. Se ha avanzado en la diferenciación de las redes de tráfico pesado y de vehículos particulares en los circuitos turísticos, lo cual ha contribuido a la consolidación de la identidad de los distritos con mayor patrimonio paisajístico y ambiental.

El modo ferroviario ha adquirido una mayor participación y se visualiza una mayor articulación de los modos ferroviario. El Ferrocarril Belgrano Oeste se ha rehabilitado y funciona adecuadamente para el transporte de cargas y personas. Existen nuevos tramos que satisfacen la demanda de diversas actividades económicas.

La trama de conectividad aérea está consolidada y equilibrada, registrándose también un impulso al transporte aéreo de carga. Las capitales provinciales están vinculadas mediante rutas aéreas de acuerdo a sus necesidades y el sistema regional de aeropuertos trabaja en forma integrada, acorde a su potencialidad.

Se cuenta con un sistema de centros de transferencia multimodal integrados a una red nacional e internacional, regidos por una normativa que incluye la figura del operador multimodal, los seguros unificados y el contrato único de transporte. La diversificación de pasos fronterizos y las mejoras introducidas en la gestión a nivel regional y nacional garantizan un nivel razonable en la continuidad en los flujos, a pesar de que su incremento es constante. En la medida que el dinamismo de las actividades somete al sistema a nuevas presiones, continúan presentándose situaciones de congestión en algunos tramos. Todo lo anterior, sumado a múltiples adecuaciones de diseño y a la incorporación de tecnología en sistemas de transporte inteligente, ha redundado en un descenso significativo de la siniestralidad.

Desde el punto de vista ambiental, los procesos de degradación del suelo y del agua han comenzado a ser mitigados -incluyendo la remediación de pasivos ambientales- y, en muchos casos, revertidos, fundamentalmente como consecuencia de la aplicación de medidas proactivas de conservación y cumplimiento de las normativas ambientales vigentes en un marco de generación y aplicación de planes de ordenamiento territorial y conservación ambiental de los recursos naturales. Los analistas concuerdan en que las medidas más eficaces han tenido que ver, básicamente, con la implementación de estudios de impacto ambiental para los procesos agropecuarios -huella de agua, huella del carbono-, la integración de las prácticas de ordenamiento territorial al manejo de cuencas y subcuencas hidrográficas, el mantenimiento y reforzamiento de las políticas de gestión del riesgo sísmico, la preservación y adecuación de los usos del suelo según los diferentes

niveles de desertificación, la preservación del recurso hídrico -sobre todo en áreas de nacientes hídricas- y la recuperación de la biodiversidad. La aplicación de este conjunto de medidas también ha conseguido limitar el uso de aquellas tierras ecológicamente frágiles normalmente amenazadas por la expansión de las actividades productivas o de la urbanización indiscriminada.

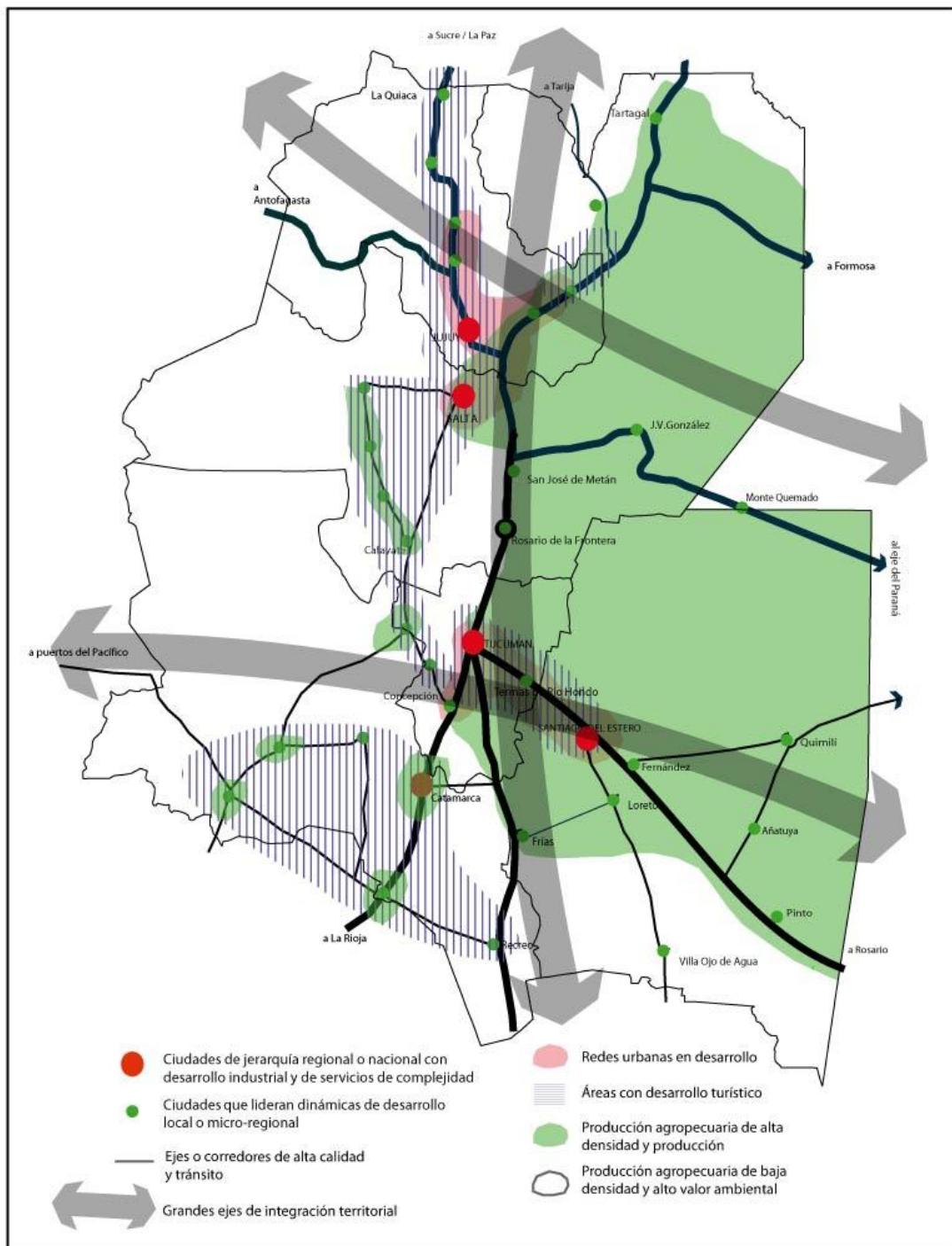
Gracias a la educación formal y a los efectos de distintos tipos de campañas de sensibilización, la población se ha vuelto cada vez más consciente de las consecuencias del consumo excesivo e irresponsable. La sociedad está tan activamente involucrada en la separación de la basura en origen que gran parte de los residuos está en condiciones de ser reciclada, alcanzándose un estado de genuina gestión integral de los residuos sólidos urbanos. Éstos son sometidos a un manejo sustentable y se ha reducido sensiblemente la superficie necesaria para la disposición final de los no reciclables. El desarrollo de soluciones integrales ligadas al tratamiento de los residuos y vertidos ha dado como resultado la disminución de los índices de contaminación, destacando la virtual eliminación de basurales clandestinos. Estas acciones han permitido una efectiva racionalización del consumo de agua potable, inclusive con el incremento de cobertura propuesto en la adscripción a las Metas del Milenio, con una cobertura del 95% de la población. Esta racionalización favorece el control ambiental de los efluentes cloacales, al avanzarse a elevados niveles de cobertura de la población (81%) que incluyen una mejora sustantiva en los niveles de tratamiento.

En relación con este punto, los costos para los gobiernos locales han decrecido sensiblemente. Se avanza en la implementación de tecnologías para la generación de energía a partir del procesamiento de residuos sólidos urbanos. En la medida que el dinamismo de las actividades no sólo genera pujanza sino que somete al ambiente a nuevas presiones, diversos actores sociales y políticos debaten activa e intensamente estrategias alternativas al respecto, planteándose acciones para profundizar los niveles de conciencia de la sociedad e, incluso, aportes vinculados al delineamiento de horizontes superadores de la matriz energética vigente.

La figura N° 4 presenta los elementos característicos del modelo territorial de los equilibrios dinámicos elaborado en el taller regional, donde se plantean también acciones a llevar adelante para concretar dicho escenario.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 4. El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del NOA



## 6. La Región del Noreste argentino. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro.



## 6.1. Breve descripción del estado de situación actual de la Región

La región Noreste de Argentina (NEA) está conformada por las provincias de Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa y limita con los países de Uruguay, Paraguay y Brasil. Posee una superficie de 290.000 kilómetros cuadrados y concentra casi 3,7 millones de habitantes, lo que representa aproximadamente el 12% de la población total del país.

En términos sociodemográficos, la región presenta una alta proporción de población con indicadores sociales críticos. El crecimiento demográfico de la región en su conjunto es del 9,8‰ anual contra el promedio del país que es 11,3‰, si bien las tasas de natalidad (21‰) y mortalidad infantil (15,65 cada mil nacidos vivos) también se encuentran por encima del promedio nacional (18,7 y 11,9‰ respectivamente).

Históricamente, el NEA se ha caracterizado por su elevado índice de población rural y una desigual distribución demográfica, que se explica por las características del medio natural, los procesos históricos de división y tenencia de la tierra y las inversiones para incentivar las actividades económicas diversificadas. Gran parte de la población se halla concentrada en los márgenes de los ríos, destacándose el aglomerado que conforman Corrientes y Resistencia.

En el orden físico, el NEA cuenta con tres nodos regionales -Resistencia, Corrientes y Posadas- que ocupan el máximo lugar en la jerarquía de la región, nueve nodos subregionales y varios nodos microrregionales. Aunque el área que comprende Resistencia/Corrientes está en condiciones de ser considerada un nodo nacional dentro de la jerarquía de ciudades, aún requiere fortalecimiento con políticas de desarrollo urbano y equipamiento social. La disposición del esquema de asentamientos está estructurada por los ejes fluviales de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, reforzados por las principales rutas nacionales. Se destaca además una red de asentamientos regularmente distribuidos en zonas agrícolas, como es el caso del área algodonera del Chaco, y los nodos de articulación internacional como Clorinda, Paso de los Libres y Puerto Iguazú.

En términos de conectividad, la disposición axial de las capitales provinciales favorece la concentración de la población y de los trazados conectivos en una extensión reducida. Esta circunstancia produce que las zonas aisladas tengan que afrontar mayores complicaciones relacionadas al transporte, impactando fuertemente en los costos de los bienes producidos, de escasa transformación industrial -tejidos de algodón, elaboración de yerba mate, manufactura de tabaco- y el acceso a servicios básicos en territorios extensos, fundamentalmente en el oeste de la región.

Respecto de los factores de orden productivo, la economía regional se sostiene en buena medida por la prestación de servicios. El rubro de administración pública, enseñanza, salud y servicios personales contribuye con un 26% del producto bruto geográfico, seguido por la intermediación financiera y los servicios inmobiliarios y empresariales (17%) y la actividad comercial, de restaurantes y hoteles (12%). La industria manufacturera (12%) y la producción agropecuaria y forestal (11%) le siguen por su relevancia, aunque en algunas provincias constituyen la actividad con mayor peso detrás de la administración pública, como en Misiones (16%) y Formosa (13%). En Chaco y en Corrientes, la intermediación financiera aporta un 22% y un 20% del producto respectivamente, siendo por ello el segundo sector en importancia. En estas provincias, por último, el aporte del sector

agropecuario representa el 10% y el 11% del total.<sup>21</sup>

En cuanto a las condiciones del medio ambiente, los cambios provocados en el uso del suelo debido al proceso expansivo de la frontera agraria y a la deforestación -tanto en las zonas de la selva misionera como del parque chaqueño- generan varios efectos no deseados: se amenaza la existencia de la fauna local, que asiste a la destrucción de su hábitat natural, los suelos descubiertos son sometidos a procesos erosivos o de lavado y se pierden nutrientes y materia orgánica por la realización de cultivos que no contribuyen a su restitución -soja, algodón y girasol- en especial en las áreas recientemente deforestadas.

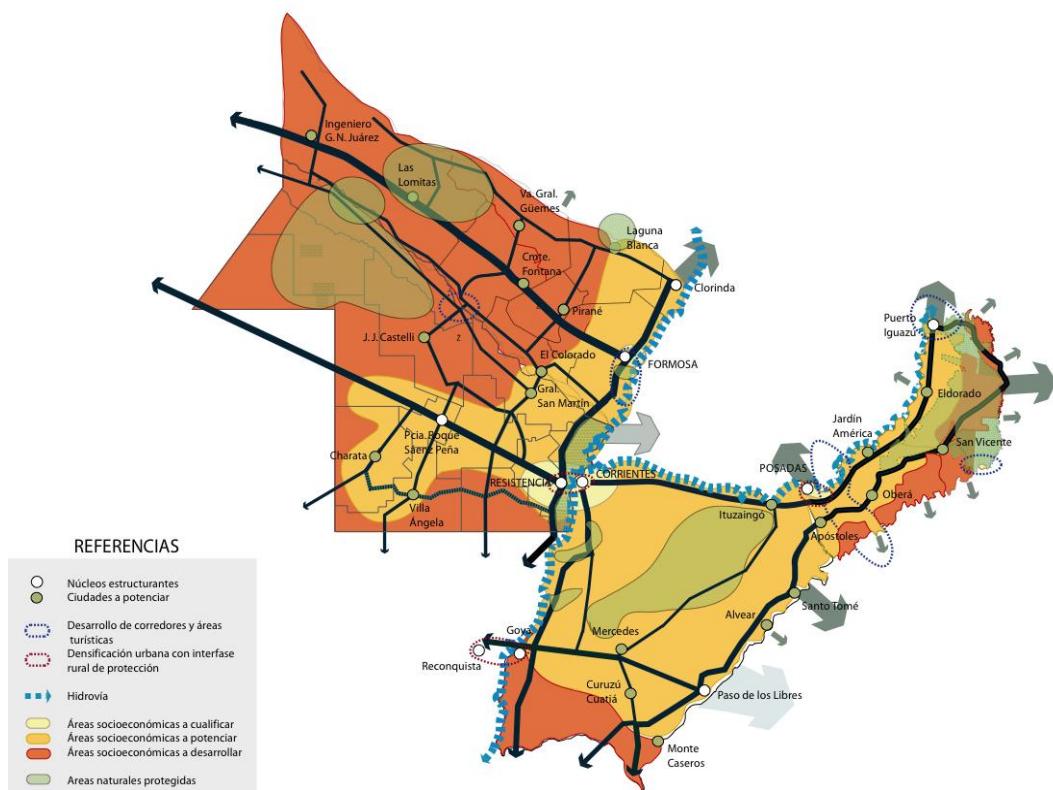
En el ámbito urbano, destaca el problema asociado a la demanda de suelo para disposición final de residuos, si bien ello es actualmente objeto de programas de gestión integral en los aglomerados más críticos. El consumo de agua potable se estima a nivel agregado entre los más bajos del país, con una cobertura del 74% de la población. Esto explicaría una baja producción relativa de efluentes cloacales, que con la más baja cobertura del servicio a nivel regional (30%) y escasos niveles de tratamiento posicionan a la región en el estado de mayor criticidad.

La figura nº5 presenta la síntesis regional de los modelos deseados presentados en el Avance 2011 del PET para las provincias del NEA, que fueron incorporados al taller regional de prospectiva como punto de partida para la elaboración de la discusión. Del mismo surge la identificación de extensas áreas de intervención correspondientes a la categoría a desarrollar -las zonas geográficas del Chaco Central, centro y oeste de Formosa, subregiones del Impenetrable y sur del Chaco-, sur de Corrientes y mitad oriental de Misiones, demandantes de inversión en vivienda, infraestructura básica, equipamiento, provisión energética y conectividad.

Las áreas a potenciar abarcan, por su parte, la subregión litoral formoseña, el centro-este del Chaco -subregiones Confluencia, del Bermejo y del algodón-, el oeste de Misiones y casi toda la provincia de Corrientes, a excepción del sur. En ellas, la intervención pública prevista se orienta principalmente a la diversificación productiva y el completamiento de la infraestructura necesaria para el despliegue del potencial de estos territorios.

Las áreas a cualificar, por último, se constituyen en el entorno de las capitales provinciales, particularmente el aglomerado Corrientes-Resistencia y en el entorno de la ciudad de Puerto Iguazú. La región participa de dos ejes de integración y desarrollo: el eje de Capricornio, configurado en torno a la integración de un conjunto de corredores transversales que conectan ciudades e instalaciones portuarias de los océanos Atlántico y Pacífico entre los 20° y 30° de latitud sur, y el eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, dirigido a estimular la integración de las cadenas productivas y a facilitar una conexión más eficiente de países y regiones mediterráneas con el Atlántico.

Figura N° 5. La Región del NEA en la actualidad



## 6.2. Los grandes factores de cambio territorial en la Región

Para la conformación espacial de la región en los próximos quince años, se consideran cuatro grandes agrupamientos: los de orden demográfico, económico productivo, físico territorial -incluyendo las variables ambientales- y socio-institucional.

La consideración de factores sociodemográficos remite, por una parte, a la dinámica reproductiva de la población de la región, aún por encima del nivel de reemplazo y con el promedio regional más elevado del país de hijos por mujer, de acuerdo al enfoque tradicional de transición demográfica, mostrando una importante dicotomía entre sectores sociales pertenecientes a las clases urbanas consolidadas y el sector agropecuario modernizado en contraste con otros sectores vinculados a actividades agropecuarias de subsistencia o de sectores urbanos en proceso de consolidación, que aún no acceden a las condiciones que caracterizan a las poblaciones en fase de segunda transición.

No obstante, se espera para este período su ingreso en la etapa de bono demográfico, cuya materialización quedará condicionada por las mejoras en el rendimiento de su sistema educativo. Estas condiciones resultarán determinantes para el advenimiento del fenómeno de envejecimiento demográfico, etapa que en la región se produciría con cierto retraso respecto de la media nacional.

Por otra parte, interesa evaluar la magnitud y el sentido de los desplazamientos de la población, tanto en términos de cuáles son sus principales causantes como de los atributos que permiten caracterizar a la población migrante -en términos de niveles de ingreso, actividad económica, procedencia geográfica o condición social-. Respecto de los móviles del desplazamiento, destaca la oferta de oportunidades laborales o rentísticas asociadas al ciclo favorable del sector agroalimentario, así como las oportunidades generadas por el desarrollo de cadenas de valor y la diversificación de los servicios en los principales centros urbanos. Estos factores involucran las posibilidades del aparato productivo regional para ofrecer nuevas oportunidades de empleo, así como rentas derivadas de la ayuda social distribuida por el sector público, tanto bajo la forma de programas de asistencia social como de políticas de ayuda directa -que representan un mejor acceso a servicios básicos como la educación y la salud, los servicios urbanos y la vivienda- todo ello en el contexto de un proceso consolidado de urbanización.

En efecto, la generalización de tecnologías ahorradoras de empleo en labores agrícolas y la imposición de modelos de organización y gerenciamiento de la producción rural que favorecen la concentración de tierra han conducido al empobrecimiento del pequeño productor y, consecuentemente, a su expulsión. Esta tendencia, que contribuye a la reducción y envejecimiento de la población rural remanente, está comenzando a ser revertido por el desarrollo alternativo de empleo rural no agropecuario, al ritmo de las mejoras en infraestructura y servicios rurales -particularmente deficitaria en materia de conectividad, con extensas zonas de escasa accesibilidad vial, y de electrificación rural-.

Se espera en este contexto un incremento de la urbanización sustentada en el crecimiento de las aglomeraciones grandes e intermedias de la región, que aumentan la presión de demanda de nuevos servicios sociales y culturales, dados los objetivos previstos de satisfacción en términos de calidad de vida -materializados en la adhesión a las Metas del Milenio- así como de infraestructuras y sistemas para la conectividad interregional y para nuevas demandas de movilidad intra e interurbanas.

En referencia a los factores de orden económico, se experimenta el avance de cultivos extensivos de secano -soja y girasol especialmente- que suplantan producciones locales y áreas de monte y bosque natural. Esta circunstancia explica la mayor internacionalización de la producción regional, a la que se suma la creciente gravitación del turismo, tanto por la consolidación de sus circuitos más tradicionales -las cataratas del Iguazú, los corredores fronterizos- como la emergente de corredores potenciales con atractivos de alto valor paisajístico o cultural -como la travesía de la yerba mate-. Estos cambios determinarían un mayor condicionamiento de la actividad humana por la evolución esperada de la demanda de los bienes y servicios producidos en la región, en función de variables que determinan esta inserción -como la evolución de los precios internacionales y el empleo de instrumentos de política comercial, cambiaria y fiscal-.

En relación a los efectos territoriales de los procesos de concentración y centralización del capital, se observan tanto los impactos en materia de organización espacial de la producción como la contribución a la formación de cadenas totales integradas de logística, que definen nuevas escalas para la infraestructura de transporte y comunicaciones.

Asimismo, la emergencia de nuevos demandantes de bienes producidos en la región y su posicionamiento en el esquema de corredores continentales, redefine volúmenes y directrices del comercio, en primer lugar consolidando los destinos domésticos

representados por los principales centros de demanda regional y, en segundo lugar, determinando la necesidad de nuevas infraestructuras para reconducir los flujos asociados a la emergencia de nuevos destinos o de los que transitan por el NEA para alcanzar su destino final. En términos de las necesidades operativas, esto se verá reflejado en la planificación de un programa de ampliaciones de la infraestructura vial y portuaria, a partir del análisis de las densidades de tráfico y tasas de uso de instalaciones -tanto para las demandas de tráfico interregional e internacional como doméstico, en particular en los flujos de proximidad a los centros urbanos-, así como de la optimización en el empleo de los sistemas ferroviario y aeroportuario.

La expresión territorial de los efectos productivos tiene su correlato en los factores de orden físico territorial que condicionan la actividad humana en la región, tanto en los ámbitos urbanos como en los espacios aplicados a la producción y las áreas naturales o de alto valor paisajístico.

Con respecto al ámbito urbano, se considera determinante el patrón de ocupación del suelo por sus implicancias en términos de posibilidades de acceso igualitario así como su impacto en los costos urbanos, particularmente en lo que atañe a la oferta de movilidad en condiciones ambientales sustentables.

Asimismo, las inundaciones resultan serios condicionantes, influidos por eventuales efectos del cambio climático así como por prácticas humanas con escasa o nula consideración por la sustentabilidad ambiental. Esto pone de relieve la importancia de considerar el empleo adecuado de tecnologías y prácticas que reduzcan los impactos de la actividad humana -particularmente en materia de disposición final de residuos y en materia energética- especialmente en actividades como el transporte.

Análogamente, el patrón de uso del suelo urbano resulta un condicionante para la actividad agropecuaria y la afectación de reservas ambientales, por los efectos que genera el avance de la mancha urbana sobre las áreas adyacentes rurales y de alta calidad ambiental. Esta circunstancia justifica el interés por mejorar sustancialmente las acciones de planificación territorial.

En cuanto al ámbito productivo, se advierte como factor de cambio fundamental la adopción generalizada de un modelo asociado a formas específicas de organización empresarial, inductor de una concentración de suelo rural que acelera el éxodo demográfico y la deslocalización de la actividad respecto de su entorno. En un contexto motorizado por la reorientación del espacio productivo a nuevas demandas mundiales y con una expansión de la frontera agropecuaria que se proyecta sobre significativas áreas de valor patrimonial ambiental, los demás determinantes descansan en: los efectos del cambio climático, que actualmente demandan infraestructuras para atenuar sus efectos en el territorio, tanto en términos de conectividad como por el crecimiento de la siniestralidad; la difusión del progreso tecnológico, por sus efectos en el rendimiento de los recursos y como factor crítico para revertir el empobrecimiento del pequeño productor y/o empresario; la gestión ambiental, que involucra tanto un compromiso del sector productivo y de los gobiernos locales como un amplio programa de educación ambiental.

Otra manifestación de las variables de orden físico-territorial es la referida a la conectividad en áreas aisladas o marginadas del desarrollo por los circuitos más representativos en términos de escala, así como por los que se derivan de la gestión de

políticas de integración, identificada con la dinámica de los pasos de frontera -circuitos transfronterizos- y, más ampliamente, por la integración de la región al sistema de corredores continentales.

Los factores referidos al aspecto socio-institucional pueden considerarse a partir de la capacidad para planificar y gestionar la regulación de los efectos territoriales de la actividad humana, incluyéndose entre ellos las posibilidades para la gestión sustentable de servicios -tanto en el ámbito urbano como en el rural-, la capacidad técnica y financiera para la gestión de programas y la coordinación intergubernamental, la capacidad del sector público para generar y asimilar mejoras tecnológicas para gestionar los conflictos territoriales, la vigilancia/monitoreo ambiental, la planificación del ordenamiento territorial y gestión del riesgo, y las mejoras al diseño y la gestión de los sistemas de conectividad, incluyendo la gestión de los controles fronterizos.

La identificación de estos factores, en términos de su relevancia regional, se focaliza en la posibilidad de generalizar y actualizar los instrumentos vigentes de regulación del suelo y la planificación del desarrollo territorial, actualmente expresados en normas fragmentarias con escaso desarrollo y eficacia administrativa en la región. También depende de la capacidad institucional para proveer instrumentos de mejora a la coordinación interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano -entre los niveles local y provincial- y de cargas -básicamente en el plano interprovincial y con la autoridad nacional-, para la ejecución de infraestructuras de tratamiento y disposición final de residuos -provincia y municipios- y para la gestión del riesgo ambiental, fundamentalmente el vinculado con cambio y la variabilidad climática en el comportamiento del medio hídrico. Con respecto a este último punto, las demandas se orientan al fortalecimiento institucional de una red de organismos con acceso a información, requiriéndose en particular un incremento de las acciones tendientes al monitoreo y control del riesgo hidrometeorológico.

### 6.3. Los escenarios territoriales de futuro

#### 6.3.1. El escenario de la desilusión

La región del NEA no ha logrado avanzar en la dirección de una mayor diversificación productiva ni ha podido reducir las brechas entre los sectores más modernos y las pequeñas producciones tradicionales. La distribución de la población sigue siendo desigual y desequilibrada. No se han podido superar los rasgos asimétricos: los indicadores sociales presentan niveles aún más críticos que los de hace una década. El panorama productivo muestra altos niveles de polarización. Un número reducido de actividades -en general vinculadas a los cultivos extensivos de secano y a la actividad forestal, estrechamente conectadas a los mercados internacionales- obtiene importantes niveles de ganancia, en tanto que los productores pequeños y medianos atraviesan situaciones extremadamente complicadas. La producción agropecuaria no ha sido capaz de incrementar la agregación de valor, quedando altamente expuesta al riesgo cíclico y resultando mermadas las expectativas de eslabonar encadenamientos productivos dinámicos.

La tendencia al despoblamiento de las áreas rurales se ha intensificado considerablemente. La población rural se desplaza masivamente a las ciudades capitales de provincia y, también, a otras ciudades del país, en las cuales el imaginario colectivo ha

depositado tradicionalmente expectativas ligadas al hallazgo de empleo. De hecho, en los últimos años, las ciudades más importantes de la región han visto crecer sus manchas urbanas de manera descontrolada -especialmente el nodo Corrientes-Resistencia y Posadas-. Se ha avanzado sobre zonas inundables y sobre áreas rurales potencialmente productivas. Con visibles problemas de recursos y con déficit evidentes en materia de planificación, las ciudades capitales soportan presiones crecientes sobre su equipamiento, que se presenta insuficiente y deteriorado. Por otra parte, la absorción de población en estas ciudades ha exacerbado problemas de larga data como desempleo, pobreza, inseguridad y falta de servicios -en particular, de cobertura de agua y cloacas-. El ODM consistente en reducir a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular aparece como eventualmente inalcanzable. El acceso a la vivienda se encarece para sectores bajos y medios, manteniendo un déficit equivalente a más de un tercio de los hogares a nivel regional sin una solución habitacional digna. El panorama se complejiza por el hecho de que en los centros fronterizos los servicios de salud se encuentran colapsados dada la fuerte presión por parte de población que ingresa desde países limítrofes debido a los menores costos y la calidad de los servicios brindados en Argentina.

En virtud de la desaceleración económica y pese a la existencia de algunos enclaves productivos dinámicos, los flujos de bienes y mercaderías han tendido a disminuir, morigerándose en parte la presión sobre el sistema de conectividad, especialmente sobre el modo terrestre asociado al desplazamiento de cargas por medio de camiones. Sin embargo, la insuficiente inversión en los últimos lustros -que implicó largas demoras y hasta suspensiones en la ejecución de proyectos infraestructurales- ha configurado un escenario de congestión de las principales vías intra e interregionales y de los pasos fronterizos, así como también de agravamiento de antiguas problemáticas-como por ejemplo, la incidencia de los eventos hídricos en el deterioro de los caminos rurales-. La consideración de los indicadores básicos de seguridad vial arroja un balance negativo. El impacto que toda esta situación ha tenido sobre la estructura de los costos -y, en consecuencia, sobre la competitividad- ha incrementado los reclamos corporativos de los sectores más dinámicos de la economía regional, pero también ha afectado la calidad de vida de la generalidad de la población. El tradicional aislamiento de las zonas más alejadas se ha agudizado.

Las consecuencias ambientales de una década de desaceleración se revelan como ambivalentes. Las debilidades institucionales han conspirado para no alcanzar una mejor gestión del riesgo y, aunque el estancamiento económico ayuda a explicar cierta disminución de las presiones sobre el ambiente y sobre la demanda de energía, la insuficiente inversión en infraestructura ha tenido entre sus consecuencias el agravamiento de problemáticas preexistentes -deforestación, desertificación, pérdida de nutrientes y de materia orgánica en los suelos, erosión hídrica, inundaciones-, y la aparición de otras nuevas, potenciadas tanto por los incontrolados cambios en el uso del suelo como por los efectos del cambio climático. Por otra parte, no se ha avanzado significativamente hacia un horizonte de manejo sustentable de los residuos urbanos: el inadecuado tratamiento de los residuos -sólidos y líquidos- y de los vertidos industriales ha tendido a agravar la contaminación urbana. La actual demanda de tierras para la disposición final de residuos sólidos constituye un punto difícil de afrontar para los gobiernos locales en el contexto recesivo. La combinación de la falta de recursos y de la

intensificación de las presiones y de la conflictividad social ha forzado la priorización de reacciones de naturaleza cortoplacista, lo cual redundó en el debilitamiento de la institucionalidad y en la obturación de posibles vías superadoras de las situaciones más problemáticas. Se mantiene, de hecho, una elevada demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos urbanos, que en las grandes ciudades se satisface con la proliferación creciente de basurales clandestinos. Tampoco se ha avanzado en la racionalización del consumo de agua potable: aunque el servicio alcanza a cubrir al 69% de la población, el consumo se mantiene elevado, lo que incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales, a pesar de mantenerse un bajo nivel de cobertura del servicio -29% de la población-.

#### 6.3.2. El escenario de la fragmentación territorial

La región de NEA presenta una estructura productiva con marcadas tendencias a la centralización y a la concentración de la propiedad. Aunque algunas actividades productivas características de la región -en especial la forestal y el cultivo de tabaco, té y oleaginosas como soja y girasol, algodón, yerba mate y frutas tropicales- han conseguido eslabonar secuencias más diversificadas, no se ha avanzado de manera significativa en ese plano. El mapa productivo regional semeja más una sumatoria de enclaves desarticulados que una retícula de auténticos polos de desarrollo. Entre los núcleos más dinámicos destaca la producción de oleaginosas, de tendencia creciente en los últimos años -en particular en el Chaco- así como la actividad forestal y el turismo, en especial en Misiones -cataratas del Iguazú, ruinas jesuíticas- y, más recientemente, en Corrientes -travesía de la yerba mate-.

En términos generales, esta modalidad de crecimiento ha tenido un impacto moderado sobre la atenuación de las asimetrías y los desequilibrios, ya que perduran las disparidades entre zonas que han alcanzado mayores niveles de diversificación y competitividad y espacios que no consiguen generar valor agregado ni incorporarse a encadenamientos productivos dinámicos. Los principales indicadores sociales no han mejorado de la manera esperada en la última década en las áreas más rezagadas, por las dificultades que experimentan algunas jurisdicciones locales para ajustarse a los compromisos correspondientes a las Metas del Milenio.

Aunque los grandes nodos han visto disminuir sus ritmos históricos de crecimiento, no han dejado de experimentar el aumento de las manchas urbanas. La demanda de suelo sigue representando una fuerte presión sobre las áreas periurbanas. Se identifican problemas edilicios en zonas urbanas consolidadas, debidos a situaciones de abandono y a ocupaciones informales. Paralelamente, ha tenido lugar un proceso de reemplazo de la vivienda individual por edificios en altura. Han surgido nuevas centralidades periféricas, conformadas por complejos comerciales y centros de esparcimiento de gran tamaño. Algunos barrios periféricos se han consolidado. En determinados ejes han aparecido asentamientos informales nuevos que presentan, entre otros, problemas de aislamiento. También las ciudades intermedias comienzan a sentir los problemas urbanos provocados por las altas tasas de inmigración. Gracias a cierto nivel de intervención estatal, se ha logrado reducir en un 20% el déficit de vivienda a nivel regional. La región continúa adoleciendo, no obstante, de una matriz energética sustentable.

Aunque han tenido lugar algunas transformaciones favorables en lo que respecta a la conectividad -incorporación de zonas alejadas, mejora de los vínculos entre los centros urbano-industriales, reformas aeroportuarias, facilitación fronteriza-las vías y los medios de transporte distan de estar en condiciones de asimilar de manera adecuada las presiones derivadas de la creciente actividad. Los sectores más dinámicos de la economía presionan intensamente buscando la implementación de mecanismos que permitan superar la saturación del sistema. El desarrollo del modo ferroviario -tanto de personas como de carga- contribuiría sustantivamente a la descongestión vehicular y a la reducción de costos, pero no se vislumbra a mediano plazo la posibilidad de una vigorización sustantiva de la red. Algo análogo sucede con la articulación con el modo fluvial.

El crecimiento basado en la expansión de niveles intensivos de producción y de extracción ha tenido importantes consecuencias ambientales. En particular, se han intensificado considerablemente las presiones sobre los recursos clave. El avance continuo y no controlado de la frontera agrícola, sumado entre otros factores a una inversión insuficiente, ha potenciado la ocurrencia de deforestación, inundaciones y degradación del suelo. La generación anual de residuos sólidos urbanos es fuente de conflictos por la creciente demanda de suelo urbanizable o de uso agrícola para su disposición final. Esto ha generado costos importantes para los gobiernos locales, en un contexto de insuficiencia de las acciones de planeamiento y regulación para administrar los conflictos que plantean los usos alternativos en el periurbano de los grandes aglomerados.

#### 6.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos

En la última década los *clusters* agroindustriales del NEA se han desarrollado y diversificado considerablemente y han emergido industrias nuevas, caracterizadas por agregarles valor a los productos primarios -especialmente maderas, tabaco, té, oleaginosas como soja y girasol, algodón, yerba mate y frutas tropicales-. Importantes inversiones en materia de equipamiento energético y de infraestructura en general han logrado incorporar nuevos espacios a la actividad productiva. Ha sido sensible la expansión de las exportaciones regionales a Chile y sobre todo a Brasil, reflejo de la intensificación de los ritmos del proceso de integración continental iniciado lustros atrás.

La tendencia a la presión sobre los recursos ha sido regulada y se ha visto compensada por la mayor diversificación y por el desarrollo de actividades complementarias, multiplicándose las ofertas de empleo y resultando favorecida la regeneración de los tejidos productivos y laborales. Los principales instrumentos desplegados estuvieron orientados al fortalecimiento de las cadenas productivas -tanto para exportación como para diversificación de la oferta para el mercado interno-, al robustecimiento de los organismos regionales de planificación, control, e investigación y desarrollo -lo cual ha permitido potenciar la oferta de bienes locales, fundamentalmente los de origen agropecuario-, a la implementación de políticas de compensación de costos diferenciales de la producción y al fomento del empleo rural no agropecuario, destacando centralmente el turismo. Esta batería de herramientas permitió asistir a una más adecuada articulación de los actores regionales en las distintas etapas de los procesos de producción y comercialización, dando lugar a una estructura productiva más balanceada. Gracias a estas transformaciones, los principales indicadores sociales ya no presentan los niveles de

criticidad que históricamente caracterizaron a la región y han comenzado a aproximarse a las medias nacionales, que revelan también mejorías.

El desarrollo más balanceado de la economía ha tenido entre sus efectos el de propiciar una situación relativamente inédita en la cual se asiste a una atenuación/retracción de las tendencias previas al despoblamiento y a la deslocalización rural. La migración rural-urbana se ha morigerado de manera sensible. En las ciudades más importantes hay signos de que han comenzado a revertirse varias de las problemáticas urbanas características de etapas anteriores -desempleo, pobreza urbana o inseguridad-. Los centros secundarios, intermedios y turísticos atraen capitales y población. Hace más de un lustro que el área que comprende Resistencia-Corrientes es considerada un nodo nacional en sentido pleno, habida cuenta de su fortalecimiento en términos de desarrollo urbano y equipamiento social. Se verifica un crecimiento de los centros urbanos intermedios. De esta manera, el sistema urbano mantiene un equilibrio en términos de ocupación del territorio y jerarquía, con centros intermedios fortalecidos en su capacidad de gestión territorial a partir de capacidades y estrategias de asociación. La gestión local se ve favorecida por la participación ciudadana y el ámbito urbano es un espacio de preservación y desarrollo del patrimonio cultural y natural.

Las ciudades administran su ordenamiento territorial de modo de favorecer su diversificación productiva, incorporando en su proceso de planificación las necesidades del entorno y propendan a un patrón de urbanización equilibrado, que garantice la disponibilidad de servicios. De esta manera, en las ciudades capitales se ha contenido el crecimiento de la superficie de las manchas urbanas con base en la utilización de espacios ociosos y vacantes y en la implementación efectiva de políticas de ordenamiento. Entre los efectos de lo anterior se cuenta la atenuación de la demanda de suelo, que a su vez ha reducido el nivel de presión sobre el periurbano, permitiendo la preservación de áreas para uso rural. El mercado inmobiliario se ha vuelto más accesible, en particular debido a una mayor diversificación de las alternativas de ahorro, incluyendo un desarrollo equilibrado del crédito hipotecario. En el lapso de una década, la intervención decidida del Estado logró disminuir en más de un 50% el déficit de vivienda. Conjuntamente con bancos de tierra y créditos hipotecarios hay proyectados planes habitacionales para reducir el déficit en su totalidad, incluyendo su dimensión cualitativa. Se verifica un nítido proceso de urbanización de los barrios periféricos por medio de la implementación de planes habitacionales integrales y se espera que el ordenamiento territorial permita vencer el tradicional aislamiento de estas zonas. Están en pleno funcionamiento planes directores de transporte, marcos legales locales de ordenamiento territorial y disposiciones para la zonificación especial de la vivienda social. De esta manera, la gestión urbanística garantiza el derecho a la ciudad, el acceso al suelo y a la vivienda y las mejoras a la calidad de vida garantizan accesibilidad para todos los ciudadanos, conciencia pública y gestión del riesgo

En las áreas rurales, por otro lado, se consolidan las actividades productivas tradicionales y se fortalecen las emergentes, agregando valor en origen -industrialización de alimentos, cultivos y maderas- favorecidas por las buenas prácticas productivas, la utilización de energías limpias y la integración de las microrregiones provinciales e interprovinciales. La mayor disponibilidad de infraestructuras -especialmente energía eléctrica y agua potable- ha favorecido el arraigo rural, fortaleciendo la agricultura familiar y la soberanía alimentaria y generando una distribución espacial más equilibrada. Esto, a su vez, ha permitido el fortalecimiento de la red de centros intermedios rurales como base para

servicios y promoción del desarrollo de su área de influencia en estrecha relación con los grandes centros urbanos regionales.

Los gobiernos provinciales y locales asumen un rol activo como promotores del desarrollo sustentable al orientar los procesos de ordenamiento territorial con criterios de sustentabilidad ambiental, aplicando mecanismos de control y regulación de la tenencia de la tierra, cambios de uso del suelo y gestión integral del riesgo.

Se ha fortalecido la identidad cultural de la región, consolidando circuitos de ecoturismo a partir de la riqueza de los recursos naturales y culturales locales, asociada a una mayor conciencia ambiental. Se refuerzan corredores biológicos y áreas proveedoras de bienes y servicios ambientales. Las comunidades originarias se asumen integradas en procesos de decisión participativos, en los que se respetan sus cosmovisiones

En cuanto a la conectividad, el tendido vial se encuentra en buen estado y vincula los principales nodos socio-económicos. Los corredores se han consolidado en torno al eje de Capricornio, con una mayor participación en el eje MERCOSUR a partir de las obras de vinculación terrestre Reconquista-Goya y la ampliación del corredor Santa Fe-Paraná. Solo unos pocos distritos permanecen en situación de aislamiento relativo. Las mejoras al sistema vial troncal, jerarquizando algunas de ellas y completando enlaces, permiten una adecuada conectividad interregional. Se ha avanzado en la diferenciación de las redes de tráfico pesado y de vehículos particulares en los circuitos turísticos, lo cual ha contribuido a la consolidación de la identidad de los distritos con mayor patrimonio paisajístico y ambiental.

El modo ferroviario ha adquirido una mayor participación. Los ferrocarriles Urquiza y Belgrano se han rehabilitado y funcionan adecuadamente para el transporte de cargas y personas, con ramales secundarios consolidados y nuevas líneas interregionales. Se ha avanzado en lo que concierne a la articulación de este modo con el fluvial ya que el uso de la modalidad fluvial se ha intensificado apreciablemente. Los canales de navegación y acceso a los puertos se mantienen en adecuadas condiciones operativas, se ha readecuado el sistema de puertos con equipamiento e infraestructura acorde al incremento del flujo de cargas, en combinación con un sistema multimodal con centros de transferencia integrados a una red nacional e internacional con capacidad de reducir costos logísticos - Formosa, Barranqueras, Corrientes y Posadas-. La trama de conectividad aérea está consolidada y equilibrada, apoyada en principios de sustentabilidad y eficiencia y bajo una lógica regional que ha mejorado la conectividad interna con rutas aéreas federalizadas

A partir del impulso a nueva normativa que facilita el flujo internacional de cargas, se ha implementado un sistema de centros de transferencia multimodal integrados a una red nacional e internacional, representados a nivel regional en los puertos de Formosa y Barranqueras, nodos de servicio de la vasta red ferroviaria del Ferrocarril Belgrano. La diversificación de pasos fronterizos y las mejoras introducidas en la gestión garantizan un nivel razonable en la continuidad de los flujos, a pesar de que su incremento es constante. En la medida que el dinamismo de las actividades somete al sistema a nuevas presiones, continúan presentándose situaciones de congestión en algunos tramos. Todo lo anterior, sumado a múltiples adecuaciones de diseño y a la incorporación de tecnología en sistemas de transporte inteligente, ha redundado en un descenso significativo de la siniestralidad.

Desde el punto de vista ambiental, los procesos de degradación del suelo han comenzado a ser mitigados -incluyendo la remediación de pasivos ambientales- y en muchos casos revertidos, fundamentalmente como consecuencia de la aplicación de medidas proactivas de conservación y cumplimiento de las normativas ambientales vigentes, en un marco de generación y aplicación de planes de ordenamiento territorial y conservación ambiental de los recursos naturales. Los analistas concuerdan en que las medidas más eficaces han tenido que ver con la implementación de estudios de impacto ambiental para los procesos agropecuarios y con la generalización de prácticas ligadas a la preservación y adecuación de los usos del suelo según los diferentes niveles de desertificación. La aplicación de estas medidas también ha conseguido limitar el uso de tierras ecológicamente frágiles, normalmente amenazadas por la expansión de las actividades productivas o por la urbanización indiscriminada. También se ha logrado reducir la frecuencia y la intensidad de las inundaciones y contar con mecanismos más adecuados para controlar su impacto.

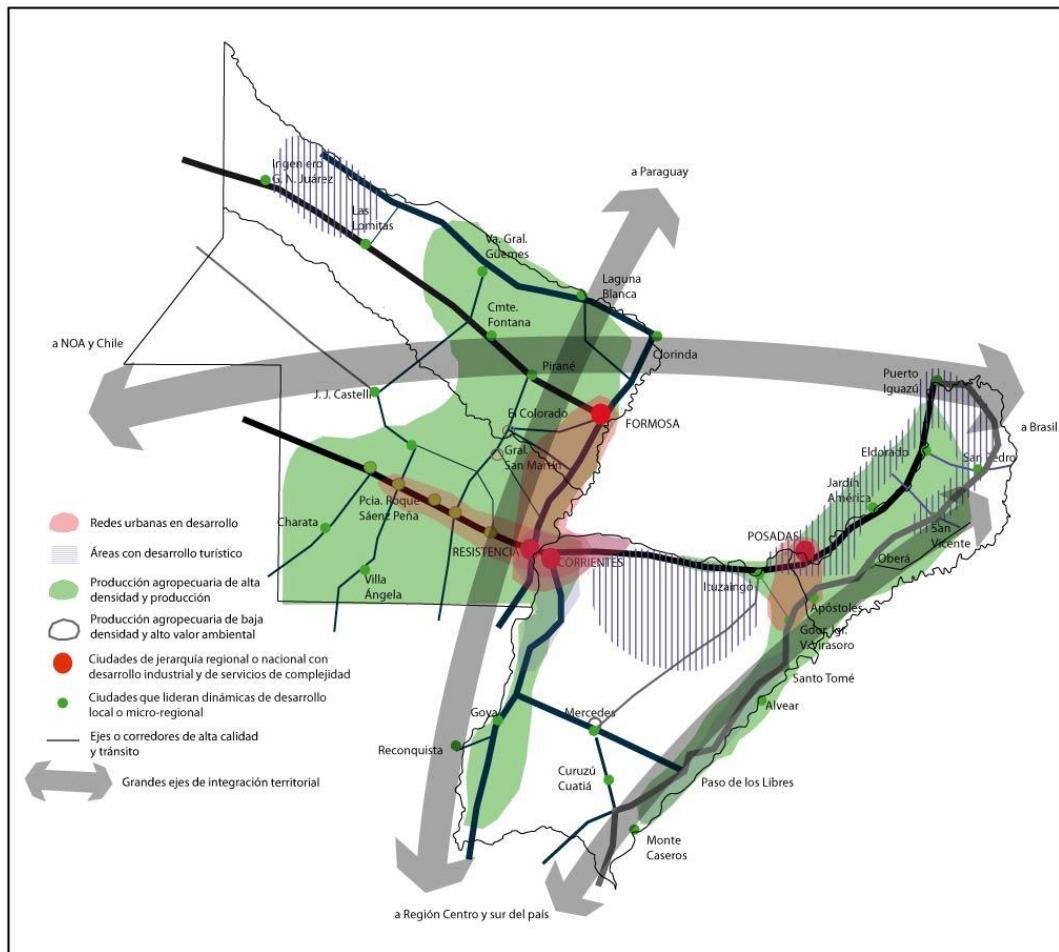
En virtud de mejoras introducidas en la educación formal y de los efectos de distintos tipos de campañas de sensibilización, la población se ha vuelto cada vez más consciente de las consecuencias del consumo excesivo e irresponsable. La sociedad está tan activamente involucrada en la separación de la basura en origen que gran parte de los residuos está en condiciones de ser reciclada, alcanzándose un estado de genuina gestión integral de los residuos sólidos. Éstos son sometidos a un manejo sustentable y se ha reducido sensiblemente la superficie necesaria para la disposición final de los no reciclables. El desarrollo de soluciones integrales ligadas al tratamiento de los residuos y vertidos ha dado como resultado la disminución de los índices de contaminación. Esto ha retraído la necesidad de suelo para disposición de residuos, destacando la virtual eliminación de basurales clandestinos con perspectivas a una disminución mayor, basada en la generalización de experiencias asociativas a localidades de menor tamaño. Entre otras consecuencias, esto ha derivado en una sensible reducción de costos para los gobiernos locales. Se avanza en la implementación de tecnologías para la generación de energía a partir del procesamiento de residuos sólidos urbanos. En la medida que el dinamismo de las actividades no sólo genera pujanza sino que somete al ambiente a nuevas presiones, diversos actores sociales y políticos debaten activa e intensamente estrategias alternativas, planteándose acciones para profundizar los niveles de conciencia de la sociedad e, incluso, aportes vinculados al delineamiento de horizontes superadores de la matriz energética vigente.

Estas acciones también han permitido una efectiva racionalización del consumo de agua potable, inclusive con el incremento de cobertura propuesto en la adscripción a las Metas del Milenio: con un acceso del 91% de la población, el consumo se ha mantenido en niveles que favorecen el control ambiental de los efluentes cloacales, al avanzarse a elevados niveles de cobertura de la población -76 %- que incluyen una mejora sustantiva en los niveles de tratamiento.

La figura N° 6 presenta los elementos característicos del modelo territorial de los equilibrios dinámicos para el escenario elaborado en el taller regional y se plantean también acciones a llevar adelante para concretar dicho escenario.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 6. El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del NEA



## 7. La Región del Nuevo Cuyo. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro.



## 7.1 Breve descripción del estado de situación actual de la región

La región de Nuevo Cuyo está ubicada en el centro oeste de la República Argentina. Conformada por las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja, genera alrededor del 6,2% del Producto Bruto Interno nacional.<sup>22</sup> Cuenta con una población de 3,3 millones de habitantes y una extensión territorial de 315.900 kilómetros cuadrados, que se traduce en una densidad poblacional regional de 10,44 habitantes/kilómetro cuadrado, inferior a la media nacional de 14,54 habitantes/kilómetro cuadrado.

En términos sociodemográficos la población se concentra en extensos oasis de pedemonte, configurando una distribución poblacional heterogénea, con grandes desequilibrios.

La situación demográfica y socioeconómica de la población rural presenta un fuerte contraste dependiendo de la forma de producción bajo riego u oasis y en secano. En los oasis de Mendoza y San Juan se verifica concentración poblacional, modernización agropecuaria, un notable desarrollo relativo y economías de mayor productividad. Las problemáticas ambientales más relevantes son la contaminación de aguas subterráneas y superficiales, la degradación de suelos y el avance de la urbanización sobre áreas productivas. En el secano, por su parte, se detecta despoblamiento y débil ocupación territorial, deficiencias en la red vial y en la infraestructura de transporte, dependencia acentuada de los centros urbanos en materia de equipamiento y servicios sanitarios, problemas de tenencia de la tierra, degradación de suelos y desertificación por actividades pastoriles extensivas y una escala productiva que, en general, no supera la subsistencia. Existe en la región una disminución notable de la población rural de áreas dispersas y se verifican movimientos migratorios rurales dentro de los departamentos de los oasis.

Respecto de los factores de orden económico productivo, la base productiva regional se encuentra diversificada entre provincias y entre zonas. No obstante, a nivel regional, el rubro de administración pública, enseñanza, salud y servicios personales representa un 22% del Producto Bruto Geográfico regional, seguido por la industria manufacturera (17%), comercio, restaurantes y hoteles (16%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (14%). La producción agropecuaria y la explotación de minas y canteras representan un 8% del producto regional. En San Luis, no obstante, la principal actividad es la industria manufacturera, que representa alrededor del 36% del producto bruto provincial. En La Rioja, en cambio, el mayor aporte corresponde al sector de intermediación financiera y de servicios inmobiliarios y empresariales (31%), sector que también es el mayor, detrás de la administración pública, enseñanza, salud y servicios personales, en San Juan (19%). En Mendoza, el aporte de los sectores comercial y de restaurantes y hoteles y el de transporte, almacenamiento y comunicaciones contribuyen cada uno con un 20% del PBG, igualando prácticamente el aporte de los servicios administrativos, sociales y personales. El aporte regional de la minería se sostiene actualmente por su importancia en la provincia de Mendoza (12%). En cuanto a los factores de orden físico, el territorio presenta una configuración espacial con pocas ciudades que mantienen altos niveles de centralidad, siendo escasas las localidades que alcanzan jerarquía zonal fuera del nodo central de las capitales provinciales. El conjunto de asentamientos está caracterizado por los oasis de riego, que se extienden en forma de

mancha, con una estructura urbano-rural densa en los que se localizan la gran mayoría de los núcleos urbanos. El desequilibrio territorial se manifiesta también, tanto en la concentración territorial de las acciones de política habitacional y de inversiones relevantes, como en un perjudicial avance de la urbanización por desborde residencial y por instalación de industrias, con la consiguiente pérdida de tierras de alto valor agrícola.

Respecto de la conectividad, la región presenta una ubicación geográfica privilegiada para el flujo de bienes y personas, pero presenta algunos problemas de conectividad aéreos, ferroviarios y terrestres. La conectividad aérea es diversa, ya que se detectan fuertes diferencias tarifarias y de niveles de servicio entre la ciudad de Mendoza -único hub regional- y el resto de los destinos provinciales. Este desequilibrio se manifiesta especialmente en la disponibilidad de vuelos directos al aeropuerto internacional de Ezeiza-con el beneficio para empalmar con vuelos internacionales- del que no disponen los demás destinos de la región. En cuanto a la conectividad ferroviaria, la operación privada de cargas no ha logrado afianzarse y sólo mantiene servicios para cargas cautivas. La red disponible, que atraviesa la región cerealera del país y conecta con el ferrocarril mesopotámico, moviliza actualmente carga de origen industrial y minero, generalmente con destino a las plantas siderúrgicas de la costa del Paraná y Ensenada: carbón residual de petróleo y clinker desde Mendoza, fundentes y cal desde San Juan. También moviliza soja, maíz, pellets, vino, mosto, conservas y carga general en todo el corredor MERCOSUR-Chile.

La conectividad vial presenta una dualidad, ya que existen zonas de la región muy bien vinculadas debido a su proximidad a los corredores continentales y a la vez subsisten, en las provincias de San Juan y La Rioja, extensas áreas débilmente vinculadas entre sí como consecuencia de un sistema vial regional incompleto por redes de vinculación secundaria y terciaria deficientes y por la propia geografía cuyana. Los requerimientos de conectividad vial se agudizan en época de cosecha y desde los centros secundarios hacia las áreas centrales. En cuanto a la integración interregional, San Luis y Mendoza poseen una ubicación ventajosa respecto del corredor de integración del eje MERCOSUR-Chile, así como el Gran Mendoza tiene una posición estratégica en los ejes que conectan tanto el Atlántico con el Pacífico como el norte con el sur a través de la RN40, brindando amplias perspectivas para el desarrollo de cadenas de logística.

Esta circunstancia explica la magnitud de las demandas de facilitación fronteriza, con un importante programa de mejoras en curso para los principales pasos fronterizos de los cuales dispone la región -Pircas Negras, Agua Negra, Cristo Redentor y Pehuenche- que contemplan tanto acciones de mejora administrativa y gestión del tráfico como proyectos de largo plazo entre los que destaca el túnel de baja altura entre Santiago de Chile y Mendoza y el paso de Agua Negra.

En relación a los factores ambientales, los cambios en el uso del suelo rural han generado impactos severos, mayormente provocados por el aumento de los cultivos anuales -- y la consiguiente expansión de la frontera agropecuaria vía deforestación -especialmente en San Luis y el este de la región- y el avance sobre tierras ganadas al monte y al pastizal. El desarrollo de la minería en San Juan y la explotación de hidrocarburos en Mendoza pueden considerarse factores decisivos en la degradación de tierras. Si bien los focos de contaminación suelen ser específicos, sus efectos podrían tener alcance regional por su dispersión en áreas periféricas o aguas abajo de las fuentes contaminantes.

En el ámbito urbano, uno de los principales problemas está asociado a la demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos, problema que actualmente es objeto de programas de gestión integral en los aglomerados más críticos. La cobertura del servicio de agua potable es relativamente alta, dada su criticidad en la región, con una cobertura del 91% de la población. Esto incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales, a pesar de que la cobertura del servicio (53%) apenas supera la media nacional.

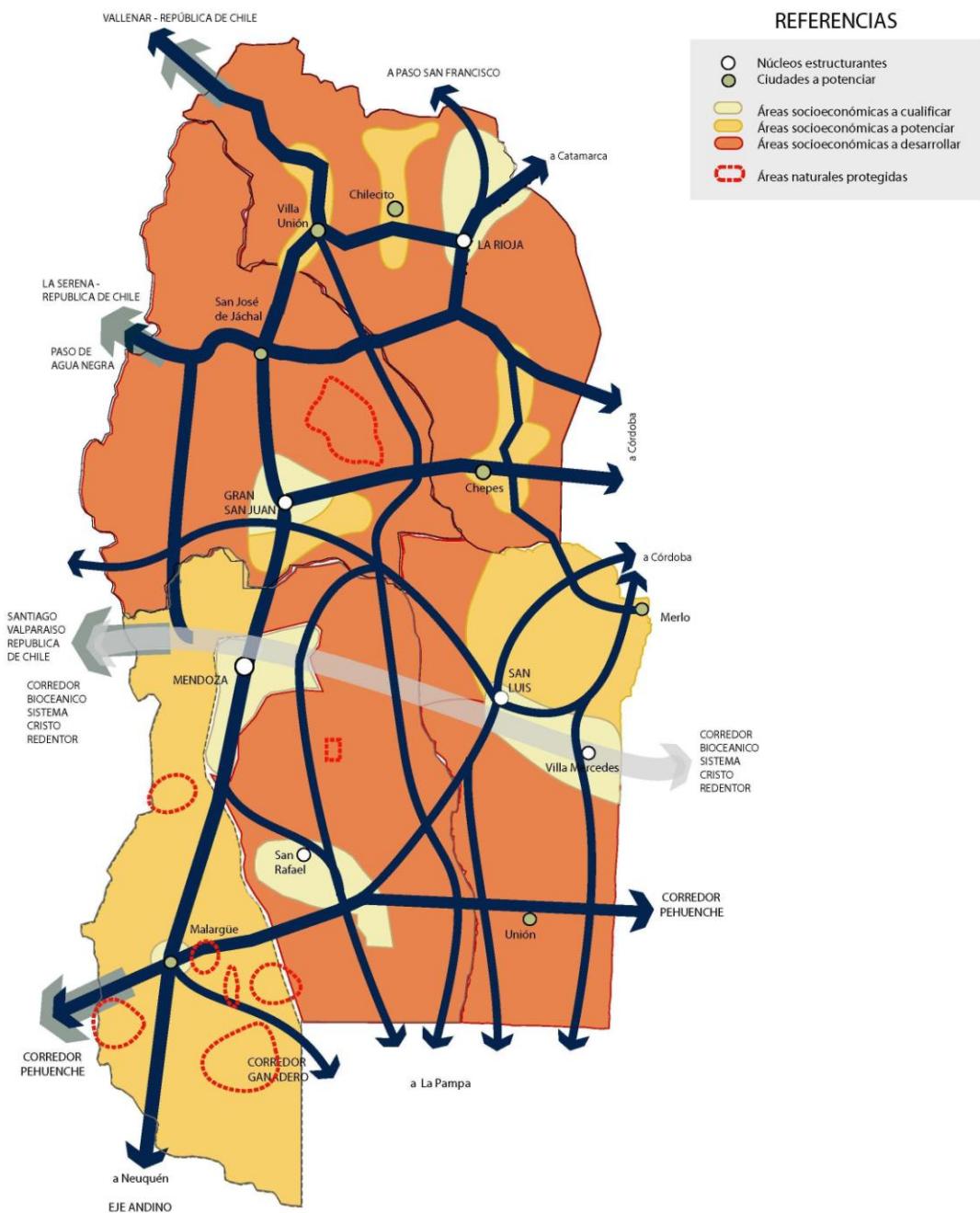
La figura nº 7 muestra la síntesis regional de los modelos deseados formulados en el Avance 2011 del PET para las provincias del Nuevo Cuyo, que fue un insumo orientador del taller de prospectiva regional. Este mapa muestra el predominio de extensas áreas a desarrollar, coincidente con las zonas geográficas de menor intensidad de ocupación, principalmente por las rigurosas condiciones que impone el medio geográfico para la actividad humana, y que se traduce en importantes demandas de inversión en infraestructura básica -fundamentalmente por la escasa disponibilidad del recurso hídrico-, equipamiento, provisión energética y conectividad, especialmente dificultada por la orientación de los principales sistemas orográficos.

Las áreas a potenciar, en cambio, se identifican en el entorno de los valles de riego de San Juan y La Rioja, el sistema serrano de San Luis y la mitad occidental de Mendoza. En estas áreas, la intervención pública se orienta a facilitar la diversificación productiva y el completamiento de la infraestructura necesaria para el despliegue de su potencial.

Las áreas a cualificar coinciden con el entorno de los grandes núcleos urbanos de la región, que componen las capitales provinciales y la ciudad de San Rafael. Este sistema de centros -excepto los correspondientes al eje San Luis-Villa Mercedes- está alineado en un eje norte-sur que es actualmente asimilable al eje de integración y desarrollo continental denominado Andino del Sur. Transversalmente, la región participa asimismo del eje MERCOSUR-Chile, configurado en torno a la vinculación de los principales centros económicos de los países de la región y en proceso de ampliación en al menos cuatro grandes pasos cordilleranos Pircas Negras, Agua Negra, Pehuenche y el Cristo Redentor-.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 7: La Región del Nuevo Cuyo en la actualidad



## 7.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región

Dentro de los factores de incidencia determinante en la conformación espacial de la región en los próximos quince años, se consideran cuatro grandes agrupamientos: los de orden demográfico, los de orden económico-productivo, los de tipo físico-territorial -incluyendo las variables ambientales- y los socio-institucionales.

La consideración de factores sociodemográficos remite, por una parte, a la dinámica reproductiva de la población de la región, ya en fase de nivel de reemplazo de acuerdo al enfoque de transición demográfica. Durante este período, ingresa en la etapa de bono demográfico, cuya capitalización depende del rendimiento alcanzado por su sistema educativo, relativamente elevado pero con fuertes disparidades espaciales, hecho que será determinante para enfrentar el creciente envejecimiento demográfico, etapa que la región experimenta acompañando a la media nacional.

Por otra parte, se analizan la magnitud y el sentido de los desplazamientos de la población, tanto en términos de sus principales causantes como de los atributos que caracterizan a la población migrante: nivel de ingreso, actividad económica, procedencia geográfica o condición social. Respecto de los móviles del desplazamiento, destaca en la región una tradicional oferta de oportunidades laborales estacionales, así como la emergencia de nuevas demandas de personal con calificaciones especiales de elevada remuneración, como la ligada al sector minero. Esto indica una economía regional relativamente dinámica en términos de oportunidades de empleo, así como un sector público provincial que ha incrementado su capacidad para administrar programas de mitigación de la pobreza y de apoyo al sector productivo, tanto bajo la forma de programas de asistencia social como de políticas de ayuda directa que representan un mejor acceso a servicios básicos -como educación, salud, servicios urbanos y vivienda- y asistencia para la capitalización de empresas, en un contexto de progresiva urbanización.

La generalización de tecnologías minimizadoras del empleo en labores agrícolas -en detrimento del empleo menos calificado- y la imposición de modelos de organización y gerenciamiento de la producción rural han favorecido un proceso de concentración de tierra, inductor del desplazamiento del pequeño productor. Esta tendencia, congruente con el avance de la urbanización periférica sobre las áreas periurbanas de los asentamientos humanos, principalmente establecidas en oasis con costosas infraestructuras de distribución de agua para riego, está siendo compensada parcialmente con el desarrollo alternativo de empleo rural no agropecuario. Esta alternativa, frecuentemente asociada a la actividad vitivinícola, demanda mejoras en la oferta de infraestructura y servicios rurales, particularmente deficitaria en materia de electrificación.

Se espera que la región mantenga el ritmo de urbanización, concentrada en los nodos urbanos de los oasis de riego y, con ello, aumentando la presión por la demanda de nuevos servicios sociales y culturales, significativos en la satisfacción de algunos de los objetivos previstos en la adhesión a las Metas del Milenio, destacando los desafíos en el orden ambiental, las mejoras en infraestructuras y sistemas para la conectividad interregional -en los que la región se encuentra relativamente avanzada, aunque con importantes proyectos previstos de vinculación internacional- y las intervenciones en materia de movilidad intraurbana.

Respecto de los factores de orden económico productivo, la región ha experimentado en los últimos años una mayor internacionalización de su producción, tanto por los avances en el precio de algunas exportaciones tradicionales -hortalizas- como por la transformación estructural de producciones tradicionales, financiado por una corriente de capitales extranjeros y nacionales -vitivinicultura, olivicultura- y por la emergencia de nuevos bienes cuya demanda procede del exterior -minería-. A ellos se agrega la creciente gravitación del turismo, no sólo por el mayor desarrollo de los destinos tradicionales -centros de esquí, circuitos serranos, parques naturales, turismo termal- sino también por las actividades complementarias a las producciones tradicionales -circuitos vitivinícola y olivícola- considerados generadores de empleo no agrícola en el ámbito rural. Estos cambios determinarían un mayor condicionamiento de la actividad humana en la región cuyana por la evolución esperada de la demanda de los bienes y servicios en los cuales se especializa, en función de las variables que determinan la inserción regional en esta dinámica, como la evolución de los precios internacionales y el empleo de instrumentos de política comercial, cambiaria y fiscal.

Resulta relevante el proceso de concentración y centralización del capital, sobre todo en sus efectos territoriales, tanto respecto de la organización espacial de la producción como de su eventual integración a las emergentes cadenas de logística, en razón de su ubicación regional y por el desarrollo de nuevos procesos asociados al crecimiento de la minería y la agroindustria, lo que plantea nuevas escalas para la infraestructura de transporte y comunicaciones.

Esta eventual reconfiguración de volúmenes y directrices de los flujos, consolidando los destinos domésticos o determinando la necesidad de infraestructuras para reconducir los flujos asociados a nuevos destinos para los bienes producidos o en tránsito, demandará un programa de ampliaciones de la infraestructura vial y de facilitación fronteriza, comenzando por las infraestructuras más comprometidas en términos de sus densidades de tráfico y tasas de uso de instalaciones y comprendiendo, además, la optimización en el empleo de los sistemas ferroviario y aeroportuario.

En cuanto a los factores de orden físico-territorial que condicionarán la actividad humana en la región, se considera que, respecto del ámbito urbano, las mutaciones en el patrón de ocupación del territorio son determinantes para las posibilidades igualitarias de acceso al suelo y comprometen la calidad de vida urbana, particularmente en lo que atañe a la oferta de movilidad en condiciones de sustentabilidad ambiental.

Por su parte, los condicionantes de orden físico se presentan tanto inherentes al medio, relativos a la sismicidad -a la que pueden asociarse los procesos de remoción en masa y aluvión- y a las crecientes limitaciones en el recurso hídrico -influido por eventuales efectos del cambio climático- como por los que pueden imputarse a prácticas humanas con escasa o nula consideración hacia la sustentabilidad ambiental. Asimismo, los condicionantes climáticos e hídricos generan la aparición de procesos de degradación ambiental como la erosión -eólica e hídrica- y la desertificación.

Esto conduce a la consideración prioritaria de instrumentos de planificación territorial -de práctica heterogénea en el ámbito regional, donde destaca el liderazgo de Mendoza a partir del dictado de la Ley de Ordenamiento Territorial- para regular el avance de la mancha urbana sobre áreas rurales y de alta calidad ambiental. También deben tenerse en cuenta avances tecnológicos que conduzcan a una mejora del balance ambiental de la

actividad humana -tanto en la administración de recursos ambientales como en materia de disposición final de residuos y en materia energética- especialmente en actividades como el transporte.

En referencia al ámbito productivo, se advierte como factor de cambio fundamental la difusión de un modelo asociado a formas de organización empresarial que favorecen una concentración de suelo rural que acelera el despoblamiento y la deslocalización. En un contexto motorizado por la reorientación del espacio productivo a nuevas demandas mundiales, sujeta su expansión a los enclaves mineros y a un avance de la frontera agropecuaria asociado en la región a un programa de importantes inversiones en infraestructura de energía y riego, otros determinantes relevantes son: los efectos del cambio climático, que demandan tanto infraestructura de riego como instrumentos de racionalización del consumo de agua; la difusión del progreso tecnológico, tanto por sus efectos en el rendimiento de los recursos -hídricos, energéticos- como por las posibilidades que ello ofrece para la reversión del empobrecimiento del pequeño productor y/o empresario; la gestión ambiental, que involucre tanto un compromiso del sector productivo como de los gobiernos locales, así como un amplio programa de educación ambiental.

En términos de la conectividad en Cuyo, se analiza su mejora respecto de áreas históricamente marginadas de los circuitos de la actividad humana, en parte motorizada por su revalorización en términos productivos o asociado a funciones de preservación ambiental. Asimismo, se prevé el impacto de las políticas de integración a partir de la dinamización que producirá la mejora de pasos de frontera, en el contexto de la integración regional al sistema de corredores continentales.

La incorporación de factores en el aspecto socio-institucional se enfoca en la capacidad institucional para planificar y gestionar la regulación de los efectos territoriales de la actividad humana, contando entre ellos las posibilidades para la gestión sustentable de servicios, la capacidad técnica y financiera para la gestión de programas, la coordinación intergubernamental, la capacidad del sector público para generar y asimilar mejoras tecnológicas que sirvan a la administración territorial, la vigilancia/monitoreo ambiental, la planificación y el ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y las mejoras al diseño y la gestión de los sistemas de conectividad, incluyendo los controles fronterizos.

La identificación de estos factores, en términos de su relevancia regional, se focaliza en la posibilidad de generalizar y actualizar los instrumentos vigentes de regulación del suelo y la planificación del desarrollo territorial, actualmente expresados en normas fragmentarias con disímil desarrollo en cada territorio provincial. También depende de la capacidad institucional proveer instrumentos de mejora a la coordinación interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano -entre los niveles local y provincial- y de cargas - básicamente en el plano interprovincial y con la autoridad nacional-, infraestructuras de tratamiento y disposición final de residuos -provincia y municipios- y gestión del riesgo ambiental, tanto el de origen sísmico como el procedente del cambio climático. En este último caso, especialmente, se destaca la necesidad de potenciar tanto la actividad de los distintos niveles gubernamentales como la de integrar las visiones parciales de los distintos organismos en una estrategia de actuación común, para lo cual es indispensable el trabajo con los líderes comunitarios.

## 7.3. Los escenarios territoriales de futuro

### 7.3.1. El escenario de la desilusión

La región del Nuevo Cuyo ha mantenido una estructura productiva primarizada, con fuertes tendencias a la centralización y a la concentración de la propiedad. Se ha producido un retroceso significativo en las aspiraciones orientadas a alcanzar mayores niveles de diversificación productiva y de equilibrios socio-territoriales. El panorama productivo rural está altamente polarizado: un reducido número de actividades -la minería entre ellas- obtienen importantes niveles de ganancia, en tanto que los productores pequeños y medianos ven agudizados los aspectos más críticos de su condición. La producción agropecuaria no ha sido capaz de consolidar la dinámica de creación de valor agregado local, viéndose mermadas las posibilidades de eslabonar encadenamientos productivos dinámicos e incrementándose así la exposición al riesgo cíclico. Las tendencias al despoblamiento de las áreas rurales, en particular de las zonas de secano, se han intensificado considerablemente.

A causa del éxodo rural, del abandono de la planificación y de los inadecuados niveles de inversión en infraestructura, las grandes ciudades de la región -especialmente el Gran Mendoza, pero también San Juan y San Luis- asisten a una expansión considerable de sus manchas urbanas y soportan presiones crecientes sobre su infraestructura, a las que son incapaces de dar respuestas satisfactorias. En los casos de los oasis de Mendoza y San Juan, estas presiones se han vinculado ante todo a la disponibilidad y calidad del recurso hídrico y en ambos casos se registra un notorio aumento de las tensiones sociales conexas. Paralelamente, han crecido en las ciudades los asentamientos informales, así como también la demanda de suelo periurbano para la urbanización planificada y algunos barrios cerrados, y para la instalación de recintos industriales y logísticos en áreas con potencial agrícola. Tanto en términos financieros como de capacidad de gestión, los municipios enfrentan una creciente dificultad para atender las problemáticas que los aquejan.

En virtud de la desaceleración económica, y pese a la existencia de enclaves productivos dinámicos, los flujos de bienes y mercaderías han tendido a disminuir, morigerándose en parte la presión sobre el sistema de conectividad, especialmente sobre el modo terrestre asociado al desplazamiento de cargas por medio de camiones. Sin embargo, una insuficiente inversión en los últimos lustros -por largas demoras y suspensiones en la ejecución de proyectos infraestructurales-, ha configurado un escenario de congestión de los principales pasos fronterizos. De hecho, el retraso en la implementación de iniciativas para la optimización del paso internacional Cristo Redentor, sumado a la demora en la adecuación de los pasos alternativos así como a algunos aspectos regulatorios e institucionales, ha representado una desmejora sustantiva en las condiciones del flujo en el eje MERCOSUR-Chile. El impacto que esta situación ha tenido sobre la estructura de los costos -y, en consecuencia, sobre la competitividad- ha incrementado los reclamos corporativos de los sectores más dinámicos de la economía regional, pero también ha afectado la calidad de vida de toda la población. El aislamiento de las zonas más alejadas se ha agudizado, aunque el despoblamiento y el retraso relativo de esos distritos ha invisibilizado en parte este problema. La consideración de los indicadores básicos de seguridad vial arroja un balance negativo.

Las consecuencias ambientales de una década de desaceleración son ambivalentes. Si por un lado se han visto reducidas algunas de las presiones sobre el ambiente y la energía, por el otro la insuficiente inversión en infraestructura y las debilidades de la gestión han tenido entre sus consecuencias el agravamiento de problemáticas preexistentes - degradación del suelo y agua, por la minería y el petróleo principalmente- y la aparición de otras nuevas, algunas vinculadas a los efectos del cambio climático y al stress hídrico derivado, aunque también como consecuencia del proceso no planificado de urbanización -residuos urbanos, efluentes-. En estrecha vinculación con este tipo de problemáticas se verifica una intensificación de las presiones de distintos actores sociales y políticos

Se mantiene una elevada demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos urbanos, que en las grandes ciudades se satisface parcialmente con la proliferación de basurales clandestinos. Tampoco se ha avanzado en la racionalización del consumo de agua potable: aunque el servicio alcanza a cubrir al 84% de la población, el consumo se mantiene elevado, lo que incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales a pesar de mantenerse un bajo nivel de cobertura del servicio (51% de la población).

### 7.3.2. El escenario de la fragmentación territorial

La región del Nuevo Cuyo mantiene una estructura productiva primarizada, con marcadas tendencias a la centralización y a la concentración de la propiedad. Aunque algunas producciones propias de la región -frutas, hortalizas, oliva, vinos- han conseguido eslabonar secuencias más diversificadas, no se ha avanzado de manera significativa en ese plano. El mapa productivo semeja más una sumatoria de enclaves desarticulados que una auténtica retícula de polos de desarrollo. Entre los núcleos más dinámicos destaca la actividad minera, en su mayor parte bajo el control de inversores externos. También en el sector agropecuario ha crecido la importancia relativa del capital extranjero, sobre todo en lo que concierne a las actividades vitivinícola y olivícola. En la provincia de San Luis, algunos cultivos anuales y forrajeras han proseguido su avance sobre el bosque natural. En términos generales, esta modalidad de crecimiento ha tenido un impacto muy moderado sobre la atenuación de las asimetrías y los desequilibrios, de hecho, perduran notorias disparidades entre zonas que han alcanzado mayores niveles de diversificación y competitividad y espacios que no consiguen generar valor agregado ni incorporarse en encadenamientos productivos dinámicos.

Las ciudades más importantes han visto disminuir sus ritmos históricos de crecimiento, sin embargo, el tamaño de las manchas urbanas del Gran Mendoza, San Juan, San Luis y San Rafael ha seguido aumentando. Aunque en términos generales las ciudades consiguieron regular su expansión mediante la implementación de políticas de ordenamiento territorial, la demanda de suelo sobre las áreas periurbanas sigue constituyendo una problemática compleja y de difícil resolución: una superficie limitada de territorio-oasis es demandada para la construcción de barrios cerrados, para la instalación de industrias y para la producción rural. Algunas urbanizaciones de las periferias urbanas se han consolidado, sin embargo, en determinados ejes han aparecido asentamientos informales nuevos. Aún se requiere el despliegue de acciones integrales ligadas al tratamiento de residuos y efluentes. Se vislumbra una tendencia al asociativismo y a la modernización de las

herramientas de gestión, no obstante lo cual se aprecian fuertes asimetrías entre municipios.

Aunque han tenido lugar algunas transformaciones favorables en lo que respecta a la conectividad -entre ellas la incorporación de zonas alejadas, la mejora de los vínculos intra e interregionales, reformas aeroportuarias y gestiones de facilitación fronteriza-, las vías y los medios de transporte aún requieren de significativas reformas que permitan asimilar de manera adecuada las presiones derivadas de la creciente actividad. El paso internacional Cristo Redentor exhibe una situación próxima al estrangulamiento y los pasos alternativos mantienen importantes limitaciones operativas y de logística. La insuficiente implementación de políticas sistemáticas orientadas al sector ferroviario ha imposibilitado un desarrollo acorde a las necesidades, tanto a nivel intra como interregional e internacional. El desarrollo del modo ferroviario -tanto de personas como de cargas- contribuiría sustancialmente a la descongestión vehicular y a la reducción de costos. Pero no se vislumbra a mediano plazo la posibilidad de una vigorización sustantiva de la red.

En cuanto a las consecuencias ambientales de una modalidad de crecimiento cimentada sobre la expansión de un andamiaje productivo primarizado -caracterizado por niveles intensivos de producción y extracción- cabe destacar el aumento de las presiones sobre recursos naturales críticos como el suelo y el agua. Se ha asistido a una profundización de las tendencias conducentes a la contaminación y a la degradación de suelos. La disponibilidad del recurso hídrico se ha visto perjudicada por los procesos de deforestación y desertificación en zonas de secano. Numerosos expertos, actores sociales y políticos reconocen el crecimiento, pero señalan el peligro de la pérdida de sustentabilidad y presionan en la dirección de favorecer un desarrollo equilibrado. Aún cuando hay disposiciones vigentes al respecto, se aprecian dificultades ligadas al funcionamiento adecuado del Sistema de Áreas Naturales Protegidas. La insuficiente planificación y las dificultades para efectivas disposiciones vigentes y para generar otras nuevas tienen entre sus consecuencias que la pujanza económica no se vea reflejada en mejoras significativas a nivel de equilibrio territorial ni de saneamiento y remediación de los pasivos ambientales.

### 7.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos

En la última década, los *clusters* agroindustriales se han desarrollado y diversificado considerablemente y se han consolidado las agroindustrias caracterizadas por agregarles valor a los productos primarios -frutas, hortalizas, oliva, vinos-. Importantes inversiones en infraestructura y riego han logrado incorporar nuevos espacios a la actividad productiva. La tendencia a la presión sobre los recursos ha sido regulada y se ha visto compensada por la mayor diversificación y por el desarrollo de actividades complementarias, multiplicándose las ofertas de empleo y coadyuvando a la regeneración de los tejidos productivos y laborales. Los instrumentos desplegados en tal sentido se orientaron principalmente a impulsar la denominación de origen de los productos de Cuyo; fomentar los corredores turísticos, central y bioceánico; ofrecer mayores oportunidades de acceso a bienes, servicios y crédito por parte de diversos estratos productivos, atenuando la tendencia a la concentración del capital; fortalecer las cadenas productivas, tanto para exportación como para diversificación de la oferta para el mercado interno; robustecer los

organismos regionales de planificación, control, e investigación y desarrollo, lo cual ha permitido potenciar la oferta de bienes locales, fundamentalmente los de origen agropecuario, e implementar políticas de compensación de costos diferenciales de producción.

Esta batería de herramientas permite una más adecuada articulación de los actores regionales en distintas etapas de los procesos de producción y comercialización. Las exportaciones cuyanas vía Chile se han expandido considerablemente, al igual que la cooperación entre ese país vecino y la región. Además, las inversiones realizadas en materia de infraestructura, aunadas a políticas activas, han permitido reducir históricas disparidades regionales, entre otras cosas pero muy fundamentalmente las ligadas al acceso al recurso hídrico.

Las ciudades exhiben un alto dinamismo, visible en particular en el sector de servicios. La migración rural-urbana se ha milderado, fundamentalmente a causa de los efectos del desarrollo más balanceado de la economía, el cual posibilitó la consolidación de nuevos espacios atractores de población: polos turísticos, logísticos y mineros. Hay signos de que han comenzado a revertirse varias de las problemáticas urbanas características de etapas anteriores -desempleo, pobreza urbana, inseguridad-. El empleo de herramientas de ordenamiento territorial se ha focalizado en limitar la dispersión urbana, para controlar el avance de usos urbanos sobre tierra rural de uso intensivo, de manera que el crecimiento de la superficie de las manchas urbanas se ha contenido con base en la utilización de espacios vacantes y de la implementación efectiva de políticas. Entre los efectos de lo anterior ha de contarse una mejor asignación del suelo, que ha reducido el nivel de presión sobre el periurbano, permitiendo la preservación de áreas para uso rural. Por otro lado se gestiona una estrategia sustentable en cuestiones como la racionalización del recurso hídrico, la energía y el tratamiento y disposición final de residuos.

Los municipios han consolidado sus capacidades asociativas para gestionar la provisión de servicios y otras acciones de fomento. La generalización de adecuadas políticas de uso del suelo evidencia el fortalecimiento institucional de las autoridades locales para captar la plusvalía generada por la obra pública y por las acciones de gestión del suelo. La gestión urbanística prioriza la participación social ciudadana, garantizando la equidad en el acceso a suelo y vivienda. Las mejoras a la calidad de vida permiten accesibilidad, movilidad sostenible, conciencia pública y gestión del riesgo. Este panorama se complementa con la integración del planeamiento urbano a un ordenamiento territorial comprensivo de los corredores bioceánicos de la región.

El desarrollo equilibrado y policéntrico de las ciudades tiene su correlato en la mejora de las condiciones de vida en las áreas rurales y el afianzamiento de los sectores productivos dinámicos y la consolidación de la agricultura familiar, resolviendo la regularización dominial de la tierra rural y la soberanía alimentaria y reconociendo la identidad cultural. En estas zonas se ha avanzado en forma significativa en la modernización técnica y operativa de los sistemas de riego. Crecen, además, las actividades basadas en el turismo sustentable a partir del refuerzo de los ejes del corredor central y el bioceánico.

Un elemento importante ha sido la regulación del uso del suelo bajo principios de sustentabilidad ambiental, así como la gestión integral del recurso hídrico -principalmente en áreas de nacientes hídricas- y de las áreas naturales protegidas. Se cuentan resultados exitosos para la recuperación de la biodiversidad y contra los procesos de desertificación .

La explotación minera garantiza principios de sustentabilidad y ha avanzado en la agregación de valor en origen, con alto impacto local, al alentar el surgimiento de complejos en torno a los productos más dinámicos como los minerales metalíferos, y los hidrocarburos.

En cuanto a la conectividad, el tendido vial se encuentra en buen estado y vincula los principales nodos socio-económicos. San Juan y La Rioja están adecuadamente integrados a la red principal de interconexión regional y solo unos pocos distritos permanecen en situación de aislamiento relativo. Las mejoras al sistema vial troncal -RN7, 20, 38, 40, 141, 143, 146, 147, 148, 150 y 188- jerarquizando algunas rutas y completando enlaces, permiten una adecuada conectividad interregional. Los corredores se han consolidado en torno a los ejes de integración continental Andino del Sur y MERCOSUR-Chile- con apoyo en las mejoras a los cuatro grandes pasos internacionales de la región. En efecto, se cuenta con un sistema de centros de transferencia multimodal integrados a una red nacional e internacional, regidos por una normativa que incluye la figura del operador multimodal, los seguros unificados y el contrato único de transporte. La diversificación de pasos fronterizos y las mejoras introducidas en la gestión de los mismos han reducido la problemática estacional del paso internacional Cristo Redentor, al punto de garantizar altos niveles de continuidad en los flujos a pesar de su constante incremento. En la medida en que el dinamismo de las actividades somete al sistema a nuevas presiones, continúan presentándose situaciones de congestión en algunos tramos. Sin embargo, el pleno funcionamiento de pasos alternativos -tanto en la región como en las regiones vecinas- compensa, en parte, este efecto. Todo lo anterior, sumado a múltiples adecuaciones de diseño y a la incorporación de tecnología en sistemas de transporte inteligente, ha redundado en un descenso significativo de la siniestralidad.

Se ha avanzado en la diferenciación de las redes de tráfico pesado y de vehículos particulares en los circuitos turísticos, lo cual ha contribuido a la consolidación de los distritos con mayor patrimonio paisajístico y ambiental. El modo ferroviario ha adquirido una mayor participación y ha recuperado niveles históricos de participación, favoreciendo la articulación intermodal y alentando el desafío de concretar el proyecto ferroviario binacional. Se han recuperado tramos que satisfacen la demanda de nuevas actividades económicas, como la producción de potasio. La trama de conectividad aérea está consolidada y equilibrada, con un nodo jerarquizado en la ciudad de Mendoza y sensibles mejoras de conectividad para el transporte de pasajeros para los demás destinos regionales, tanto en términos de número de servicios como respecto de la política tarifaria, registrándose también un impulso al transporte aéreo de carga.

Desde el punto de vista ambiental, los procesos de degradación del suelo y del agua han comenzado a ser mitigados -incluyendo la remediación de pasivos ambientales- y en muchos casos revertidos, fundamentalmente como consecuencia de la aplicación de medidas proactivas de conservación y cumplimiento de las normativas ambientales vigentes, en un marco de generación y aplicación de planes de ordenamiento territorial y conservación ambiental de los recursos naturales. Entre estas se cuentan la implementación de estudios de impacto ambiental para los procesos agropecuarios -huella de agua, huella del carbono-, la integración de las prácticas de ordenamiento territorial al manejo de cuencas y subcuencas hidrográficas, el mantenimiento y refuerzo de las políticas de gestión del riesgo sísmico, la preservación y adecuación de los usos del suelo según los diferentes niveles de desertificación, la preservación del recurso hídrico -sobre

todo en áreas de nacientes- y la recuperación de la biodiversidad.

La aplicación de este conjunto de medidas también ha conseguido limitar el uso de tierras ecológicamente frágiles, amenazadas por la expansión de las actividades productivas o de la urbanización indiscriminada.

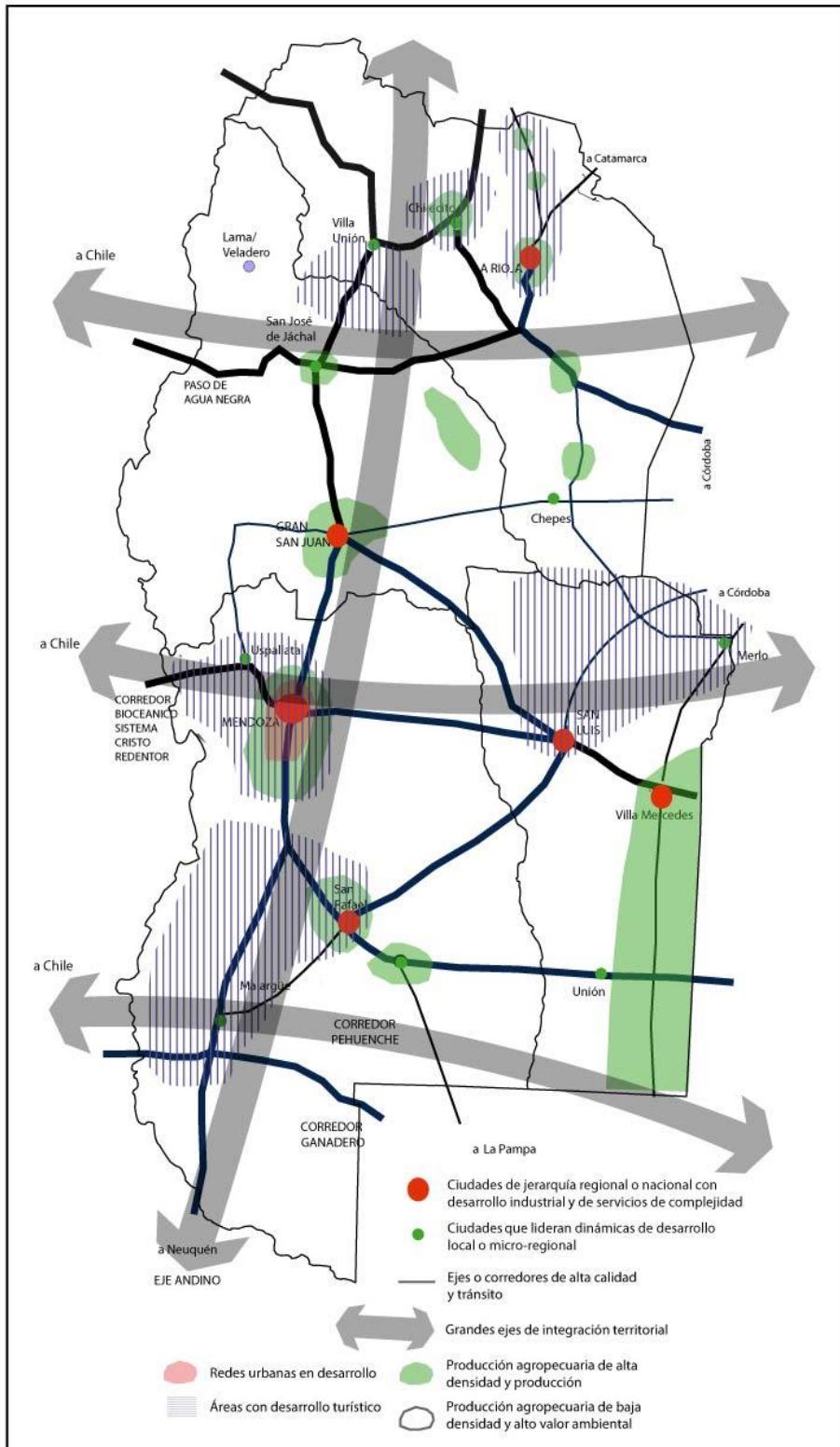
Gracias a la educación formal y a los efectos de distintos tipos de campañas de sensibilización, la población se ha vuelto cada vez más consciente de las consecuencias del consumo excesivo e irresponsable. Los residuos sólidos son sometidos a un manejo sustentable y se ha reducido sensiblemente la superficie necesaria para la disposición final de los no reciclables. El desarrollo de soluciones integrales ligadas al tratamiento de los residuos y efluentes ha dado como resultado la disminución de los índices de contaminación. La sociedad está tan activamente involucrada en la separación de la basura en origen que gran parte de los residuos está en condiciones de ser reciclada, alcanzándose un estado de genuina gestión integral de los residuos sólidos urbanos. El desarrollo de soluciones integrales ligadas al tratamiento de los residuos y vertidos ha dado como resultado la disminución de los índices de contaminación y la virtual eliminación de basurales clandestinos. En la medida que el dinamismo de las actividades no sólo genera pujanza sino que somete al ambiente a nuevas presiones, diversos actores sociales y políticos debaten activa e intensamente estrategias alternativas al respecto, planteándose acciones para profundizar los niveles de conciencia de la sociedad e, incluso, aportes vinculados al delineamiento de horizontes superadores de la matriz energética vigente.

La adecuada implementación de instrumentos tendientes a la racionalización del consumo de agua ha reducido las presiones sobre el recurso. Estas acciones han permitido una efectiva racionalización del consumo de agua potable, inclusive con el incremento de cobertura propuesto en la adscripción a las Metas del Milenio: con una cobertura del 97% de la población, el consumo se ha mantenido en niveles inferiores a los históricos. Este uso racional favorece el control ambiental de los efluentes cloacales, al avanzarse a elevados niveles de cobertura de la población (84%), que incluyen una mejora sustantiva en los niveles de tratamiento.

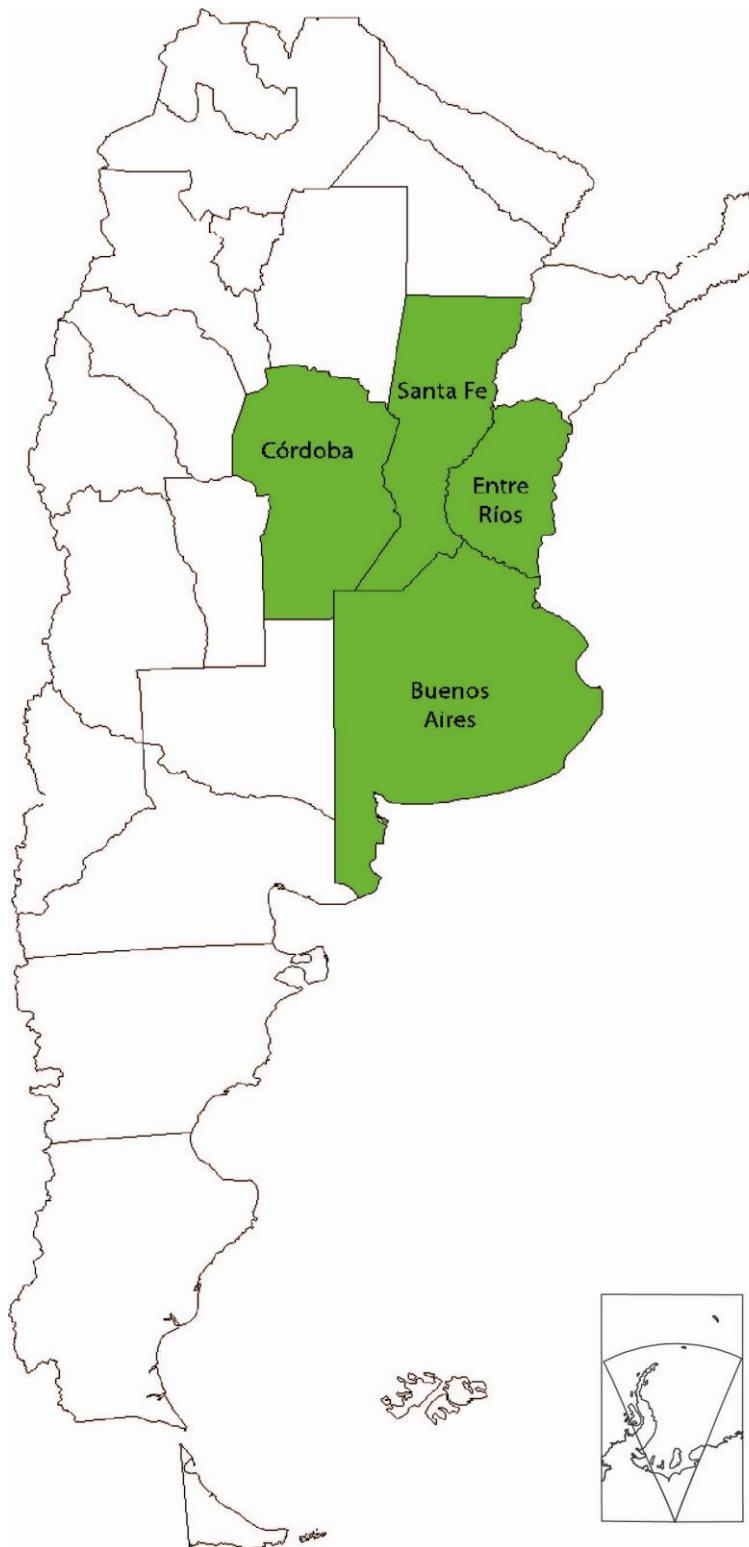
La figura N° 8 presenta los elementos característicos del modelo territorial de los equilibrios dinámicos para el escenario elaborado en el taller regional, e incluye acciones a llevar adelante para concretar dicho escenario.

Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 8: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del Nuevo Cuyo



## 8. La Región Centro Pampeana. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro.<sup>23</sup>



23 En el análisis de la Región Centro no se ha incorporado a la Región Metropolitana de Buenos Aires, ya que se considera que sus características particulares ameritan un análisis específico, presentado en la sección 10 de este Informe.

## 8.1. Breve descripción del estado de situación actual de la región

La región Centro-Pampeana cuenta con casi 11,5 millones de habitantes, lo que representa aproximadamente el 25 % de la población total del territorio nacional, y está conformada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y el denominado interior de Buenos Aires, que excluye a los 40 partidos que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En términos socio-demográficos, la región presenta mejores indicadores sociales que el promedio nacional. El crecimiento poblacional es considerablemente inferior al promedio del país, 7,2% contra el promedio nacional que es 10,1%). También las tasas de natalidad (16,9%) y mortalidad infantil (11 cada mil nacidos vivos) se encuentran por debajo del promedio nacional, (18,7 y 11,9% respectivamente).<sup>24</sup>

En el orden económico productivo, la economía centro-pampeana es la más importante del país. A diferencia de lo que sucede en otras regiones, el rubro de administración pública, enseñanza, salud y servicios personales representa un 12% del Producto Bruto Geográfico regional, por debajo de otros sectores como los servicios financieros, inmobiliarios y empresariales (21%) y comercio, restaurantes y hoteles (16%). La industria manufacturera (16%) y la producción agropecuaria (14,5%) le siguen por su relevancia. Esta composición es acompañada por todas las jurisdicciones de la región, aunque en algunos distritos la administración pública (Entre Ríos, con el 27,5%) y la intermediación financiera (Santa Fe con el 31,4%), representan un desvío significativo a la composición global.<sup>25</sup>

En el interior de Buenos Aires -los 95 distritos no incluidos en la RMBA- la principal actividad es la agropecuaria y representa alrededor del 22% del producto bruto provincial, siguiéndole en importancia el transporte (20%) y la industria manufacturera (18%). En Entre Ríos, el comercio (18%) , la intermediación financiera y la producción agropecuaria (14% cada sector) y la industria manufacturera (11%) contribuyen al producto detrás de la administración pública, la enseñanza y la salud. En Santa Fe, concurren a la formación del producto la industria manufacturera (16,5%), el comercio (16%) y el sector agropecuario (11%). En la provincia de Córdoba se destacan la industria manufacturera y el comercio, restaurantes y hoteles (16% cada sector), seguido por la agricultura que constituye el 11 % del total.<sup>26</sup> Es necesario señalar que esta región posee los mayores niveles de exportación, tanto de bienes agropecuarios como industriales, y concentra la mayor cantidad de industrias del país.

En cuanto a conectividad, la región contiene los principales nodos de distribución interregional de productos nacionales e internacionales. Estos nodos permiten reducir las distancias entre los principales puertos y aeropuertos del país con las demás regiones y con los distintos accesos internacionales de mayor relevancia. Se sitúan en la región nodos con un importante volumen de desplazamiento de bienes y personas como Córdoba y Rosario y comparte, por su vecindad con la RMBA, los servicios que brinda su infraestructura -como el puerto de Buenos Aires y el aeropuerto de Ezeiza-. A su vez, por ser receptora de importantes flujos, posee menores costos de transporte respecto de las

24 El cálculo regional se realizó en base a los datos del INDEC para las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba

25 Consejo Federal de Inversiones

26 Consejo Federal de Inversiones

demás regiones. Sin embargo, la infraestructura actual presenta demandas de mejoras para dinamizar las vías y optimizar la competitividad de los productos en lo que respecta a redes ferreas, fluvio-marítimas y viales. Los programas de inversión en curso prevén tanto la construcción de vías alternativas como la implementación de mejoras tecnológicas y una mayor integración modal.

En términos medioambientales, el proceso de agriculturización provocó modificaciones que afectaron en forma negativa al suelo -y al ambiente en general- debido al uso de insumos contaminantes -principalmente fertilizantes, plaguicidas y combustibles fósiles- además de producir una mayor propensión a la erosión de muchas áreas marginales de la región, afectando en forma potencial al ciclo de inundaciones y sequías por la reducción de cobertura tradicional en detrimento de los cultivos anuales, acentuando la pérdida de características físico-químicas y estructurales de los suelos. La acumulación de fertilizantes y plaguicidas ha afectado el proceso de eutrofización de lagunas en toda la región, dañando la vida acuática y, por consiguiente, el desarrollo de actividades en torno de dichos espejos de agua. A ello debe sumarse la deforestación del bosque pampeano -sur de la provincia de Buenos Aires- y las formaciones boscosas del norte de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba.

En el ámbito urbano, es crítica la demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos, problema que es actualmente objeto de programas de gestión integral. El consumo de agua potable se reporta cercano a la media estimada para el país, con una cobertura del 83% de la población. Esto lleva a estimar altos volúmenes en la producción de efluentes cloacales, a pesar de que la cobertura del servicio (48%) se ubica apenas por debajo de la media nacional.

A este panorama se suma la problemática ambiental de las tres grandes aglomeraciones urbanas del país, considerando la relevancia de la vecindad de la RMBA como un factor que se agrega a los problemas del Gran Rosario y Gran Córdoba, así como otras aglomeraciones de significativa importancia como Mar del Plata, Bahía Blanca y el sistema urbano Santa Fe-Paraná.

Teniendo en cuenta que los problemas de la RMBA se desarrollan en el apartado específico, los problemas de las demás aglomeraciones pueden sintetizarse en varios puntos. Existe escasa regulación efectiva en el avance de la urbanización sobre áreas de recarga de acuíferos en las zonas de pedemonte cercanas a la ciudad de Córdoba, con efectos de sobreexplotación de fuentes de agua superficial y subterránea. Se presentan deficiencias en la infraestructura física con desarticulación, fallas de funcionamiento y falta de mantenimiento en los sistemas de transporte masivo de personas y cargas -aproximación al sistema portuario Rosario- tanto vial como ferroviario, con efectos ambientales y para la seguridad ciudadana potencialmente negativos. Es especialmente problemática la falta de planificación del desarrollo urbano de las ciudades y la ausencia de soluciones al problema de los accesos a las mismas. Por la rápida expansión de las áreas urbanas se arrastra un déficit histórico -parcialmente revertido en la última década- en la dotación de equipamientos y servicios, particularmente de agua potable y desagües cloacales y pluviales, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y, en menor medida vivienda, atención primaria de la salud y educación, en todos los sistemas urbanos de la región. La región muestra alta vulnerabilidad institucional para la gestión de procesos que involucran la coordinación interjurisdiccional y el asociativismo, con consecuencias

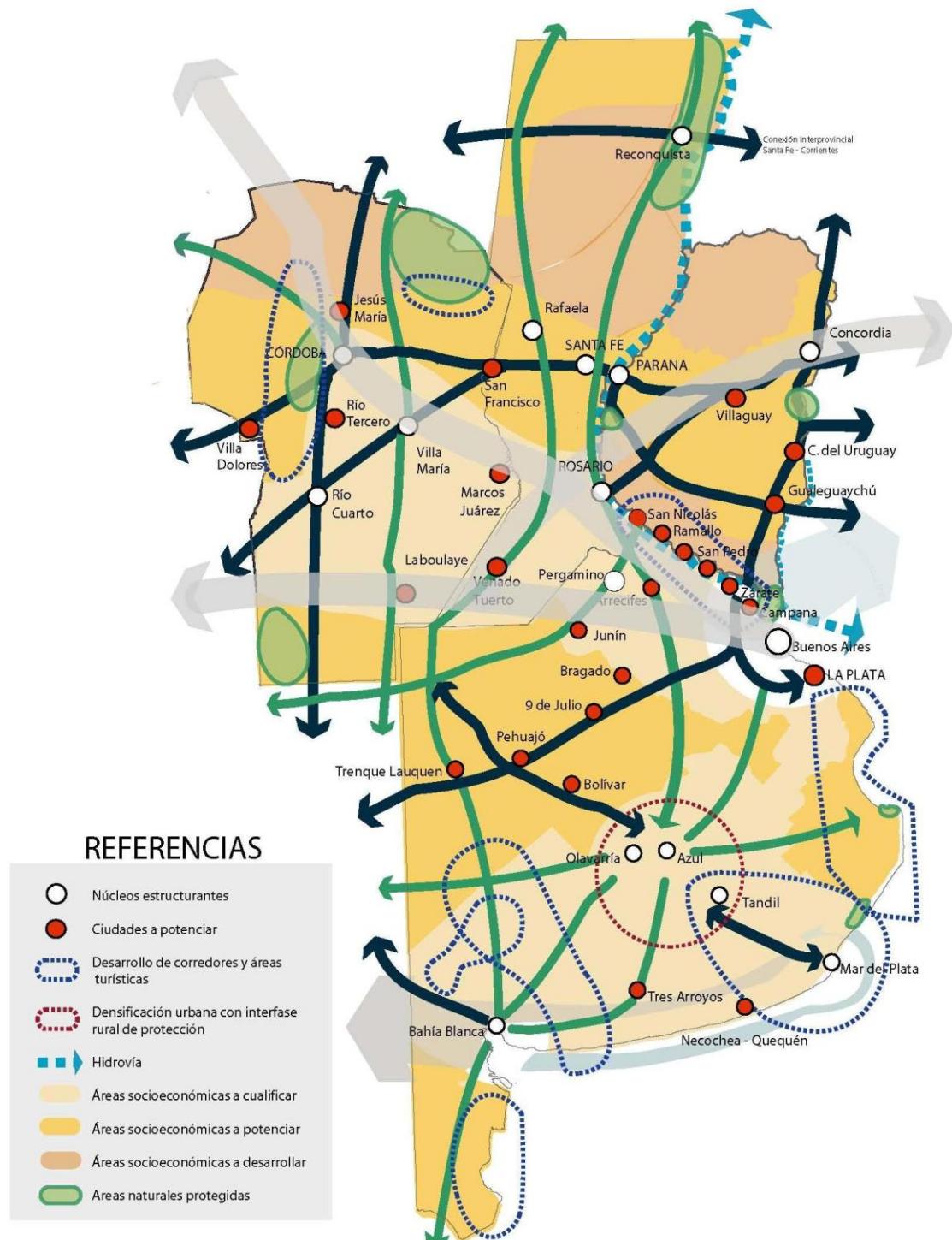
directas en la proliferación y generalización de problemáticas ambientales complejas - manejo de cuencas, disposición final de residuos sólidos urbanos-. Se producen anegamientos e inundaciones por desbordes en el litoral fluvial del río Paraná -ciudades de Santa Fe, Paraná y Rosario- y por crecidas torrenciales en cuencas locales -Córdoba, Mar del Plata- eventos ocasionalmente amplificados por errores de costosa reversión en la planificación de los usos del suelo y de las redes viales y de drenaje- El impacto ambiental de la actividad turística en la morfología del litoral marítimo y fluvial, y por la escasez de controles a la actividad inmobiliaria, es negativo Se produce una exposición al riesgo geológico por microsismos que afectarían al sistema de provisión de agua potable en ciudad de Córdoba -presas asentadas en línea de falla tectónica-. Ocurren procesos de degradación hídrica, edáfica y atmosférica por el funcionamiento del complejo petroquímico y portuario de Bahía Blanca, así como escaso control al empleo de biocidas en áreas periurbanas en toda la región. Se verifican amenazas de origen tecnológico que multiplican su peligrosidad por la proximidad de centros logísticos, productivos y de manipulación energética a los grandes centros urbanos, transporte de sustancias peligrosas, incendios y riesgo de fugas radioactivas -Atucha, Ezeiza, Embalse-.

La figura nº 9 representa la síntesis regional de los modelos deseados configurados en el Avance II del PET para las provincias de la región Centro, empleado a su vez como insumo del taller de prospectiva regional. En el mismo, las áreas de intervención a desarrollar coinciden con las jurisdicciones más atrasadas de las provincias de Córdoba -norte y noroeste-, Entre Ríos -norte y Delta- y Santa Fe -bajos submeridionales-, históricamente demandantes de inversión en conectividad, vivienda, energía e infraestructura básica y equipamiento. Se identifican como áreas a potenciar el centro-oeste, centro-este y sur de Córdoba, centro de Santa Fe y Entre Ríos, distritos del sur y Litoral de la depresión del Salado y de la pampa arenosa en la provincia de Buenos Aires. Estos distritos demandan acciones dirigidas a la diversificación productiva y el completamiento de la infraestructura necesaria para el despliegue de su potencial. El área a cualificar corresponde al centro de Córdoba, centro-sur de Santa Fe y a los distritos de la pampa ondulada, centro-sur y litoral marítimo de la provincia de Buenos Aires.

Por su centralidad, la región participa del eje de Integración MERCOSUR-Chile, siendo sus varios nodos eslabones centrales de los corredores que lo componen, y conforma el extremo de otros dos ejes: el de la Hidrovía Paraguay-Paraná, como asiento del complejo portuario fluvial de ultramar de la cuenca, y el del eje del Sur, cuya cabecera se conforma con el frente portuario del litoral marítimo austral de la provincia de Buenos Aires, compartido con los puertos de la Patagonia Norte, cuya cabeza es el complejo ferroportuario de Bahía Blanca.

Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

**Figura N° 9: La Región Centro Pampeana en la actualidad**



## 8.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región

Se proponer la consideración de los factores cuya incidencia se estima determinante para la conformación espacial de la región en los próximos quince años en cuatro grandes agrupamientos: los de orden demográfico, los de orden económico-productivo, los de tipo físico-territorial -incluyendo las variables del marco ambiental- y los de tipo socio-institucional.

La consideración de factores socio-demográficos remite, por una parte, a la dinámica reproductiva de la población de la región, ya en fase de nivel de reemplazo de acuerdo al enfoque de transición demográfica. Durante este período, atraviesa la etapa de bono demográfico, cuya capitalización dependerá del rendimiento alcanzado por su sistema educativo, en niveles relativamente elevados y con un rendimiento más homogéneo en términos de la media nacional. Esta condición se considera crítica para enfrentar el creciente envejecimiento demográfico, etapa que se halla más desarrollada en esta región.

Por otra parte, interesa evaluar la magnitud y el sentido de los desplazamientos de la población, tanto en términos de cuáles son sus principales causantes como de los atributos que permiten caracterizar a la población migrante, sea referido a niveles de ingreso, actividad económica, procedencia geográfica o condición social. Respecto de los móviles del desplazamiento, destaca en la región la oferta de oportunidades laborales o de rentas, asociadas a la coyuntura favorable del sector agroalimentario, así como las oportunidades generadas por el desarrollo de cadenas de valor y la diversificación de los servicios en los principales centros urbanos. Todo ello involucra las posibilidades del aparato productivo regional para ofrecer nuevas oportunidades de empleo, así como rentas derivadas de la ayuda social distribuida por el sector público, tanto bajo la forma de programas de asistencia social como de políticas de ayuda directa que representan un mejor acceso a servicios básicos como la educación y la salud, los servicios urbanos y la vivienda, todo ello en el contexto de un proceso de urbanización ya consolidado. Ello, producto de la generalización de tecnologías minimizadoras del empleo en labores agrícolas y la imposición de modelos de organización y gerenciamiento de la producción rural que favorece la concentración de tierra, conducen al empobrecimiento y marginación del pequeño productor. Esta tendencia, que contribuye a la reducción y envejecimiento de la población rural remanente, observa un contrapeso en el desarrollo alternativo de empleo rural no agropecuario cuyas posibilidades dependen de la oferta de infraestructura y servicios rurales, particularmente deficitaria en materia de conectividad - con una red terciaria con escasa cobertura asfáltica- y de electrificación rural.

En el balance, se espera que la región sostenga su elevada urbanización, sustentada en el crecimiento de las aglomeraciones grandes e intermedias de la región, que incrementan la presión de la demanda de nuevos servicios sociales y culturales, dados los objetivos previstos de satisfacción en materia de calidad de vida -materializados genéricamente en la adhesión a las Metas del Milenio- así como de infraestructuras y sistemas para la conectividad interregional y para nuevas demandas de movilidad intra e interurbanas.

En referencia a los factores de orden económico-productivo, el desarrollo de la actividad humana -tanto en el ámbito rural como urbano- se verá determinado por la evolución de la demanda mundial e interna de bienes en los cuales se especializa la región, cuya

producción está altamente internacionalizada a pesar de albergar un complejo tejido industrial que abastece al mercado interno, así como las variables que determinan la inserción regional en esta dinámica -como el nivel de precios y el empleo de instrumentos de política comercial, cambiaria y fiscal-. A ello se agregan consideraciones sobre la gravitación del turismo, tanto por sus rubros tradicionales -balnearios, circuitos serranos- como por las actividades complementarias a la actividad rural tradicional -turismo rural, circuitos históricos- el turismo termal, ecoturismo, nuevos corredores potenciales -como el corredor de la leche- y servicios a la actividad corporativa. Interesa asimismo observar los procesos de concentración de la tierra, no sólo en términos de propiedad, sino fundamentalmente de uso, a través del arrendamiento u otras modalidades de tenencia.

Asimismo, la emergencia de nuevos demandantes de bienes producidos en la región redefine volúmenes y eventualmente directrices del comercio, en primer lugar consolidando los destinos domésticos representados por los principales centros de demanda regional y, en segundo lugar, determinando la necesidad de nuevas infraestructuras para reconducir los flujos asociados a la emergencia de nuevos destinos para los bienes producidos en la región o de los que deben transitar por ella para alcanzar su destino final.

En términos de las necesidades operativas de la región, esto se verá reflejado en la planificación de un programa de ampliaciones de la infraestructura vial y portuaria, a partir del análisis de las densidades de tráfico y tasas de uso de instalaciones en las infraestructuras más comprometidas -tanto para las demandas de tráfico interregional como doméstico, en particular en los flujos de proximidad a los centros urbanos- así como de la optimización en el empleo de los sistemas ferroviario y aeroportuario.

La expresión territorial de los efectos de las variables de orden productivo tiene su correlato en los factores de orden físico-territorial que condicionarán la actividad humana en la región, tanto en los ámbitos urbanos como en los espacios aplicados a la producción y en las áreas naturales y de alto valor paisajístico.

Con respecto al ámbito urbano, se considera determinante el patrón de ocupación por lo que comporta en términos de posibilidades igualitarias de acceso al suelo, así como su impacto en los costos urbanos, particularmente en lo que atañe a la oferta de movilidad en condiciones de sustentabilidad ambiental.

Asimismo, resultan condicionantes de orden físico natural los inherentes al medio, que en la región se materializan a partir de un régimen de inundaciones que estaría influido por eventuales efectos del cambio climático así como, en buena medida, a prácticas humanas con escasa o nula consideración por la sustentabilidad ambiental. Esto pone de relieve la importancia de mejorar los modelos de gestión y las tecnologías que reduzcan el impacto de la actividad humana -particularmente en materia de disposición final de residuos- y energético, especialmente en actividades como el transporte.

En cuanto al ámbito productivo, se advierte como factor de cambio fundamental la adopción de un modelo productivo dominante asociado a formas específicas de organización empresarial, que determinan un modelo de concentración de suelo rural que acelera el éxodo demográfico y el extrañamiento de la actividad con su entorno de influencia. En un contexto motorizado por la reorientación del espacio productivo a nuevas demandas mundiales, y prácticamente completada la expansión de la frontera

agropecuaria en la región -sólo subsisten superficies minoritarias rezagadas por sus escasas condiciones para su incorporación-, los demás determinantes descansan en: los efectos del cambio climático, que actualmente genera demanda de infraestructuras para atenuar sus efectos en el territorio, tanto en términos de conectividad como por el crecimiento de la siniestralidad; la difusión del progreso tecnológico, por sus efectos en el rendimiento de los recursos, y como factor crítico para revertir el empobrecimiento del pequeño productor y/o empresario, y la gestión ambiental, que involucre tanto un compromiso del sector productivo como de los gobiernos locales como un amplio programa de educación ambiental.

Respecto del rol productivo de los centros urbanos, por su parte, la adecuación a las funciones históricamente desempeñadas en el contexto de cada sistema regional así como a aquellas emergentes de los factores exógenos y endógenos que afectan la dinámica regional -variaciones en la competitividad, nuevas centralidades, demanda de nuevas funciones- depende en gran medida de la capacidad de gestión y regulación de la dinámica urbana, tanto por las habilidades técnicas y administrativas adquiridas por la autoridad local como por las potestades jurídicas y políticas disponibles para ejercer la planificación y fiscalización del desarrollo urbano. La capacidad de la comunidad organizada para adecuar la oferta biofísica de su territorio a los requerimientos de su estrategia de desarrollo depende, asimismo, de su habilidad para articularse en forma asociativa con otras jurisdicciones locales, en base a su proximidad geográfica o a otros criterios estratégicos como la integración productiva de cadenas de valor o el afianzamiento de una identidad cultural. El dominio de las herramientas de gestión estratégica del desarrollo urbano permite a las comunidades el diseño de instrumentos de política ambientalmente sustentables para sostener, potenciar o reconvertir su rol en el sistema jerárquico de nodos regionales, atendiendo las demandas emergentes en cuestiones como la urbanización inclusiva bajo principios de eficiencia en el empleo del suelo urbano, la racionalización de recursos críticos como el agua, la producción y consumo de energía bajo principios de eficiencia y el tratamiento y disposición final de residuos con criterios públicos de valorización.

Otra manifestación de las variables de orden físico territorial es la referida a la conectividad en áreas aisladas o marginadas por el desarrollo de los circuitos más representativos en términos de escala de la actividad humana, cuya vinculación deviene un objetivo de orden político, a veces asociado a funciones de preservación ambiental, así como por los que se derivan de la gestión de políticas de integración, identificada con la dinámica de los pasos de frontera -cruces del río Uruguay- y, más ampliamente, por la integración de la región al sistema de corredores continentales.

Los factores referidos al aspecto socio-institucional pueden considerarse a partir de la capacidad para planificar y gestionar la regulación de los efectos territoriales de la actividad humana, incluyéndose entre ellos las posibilidades para la gestión sustentable de servicios -tanto en el ámbito urbano como en el rural-, la capacidad técnica y financiera para la gestión de programas y la coordinación intergubernamental, la capacidad del sector público para generar y asimilar mejoras tecnológicas para gestionar los conflictos territoriales, la vigilancia/monitoreo ambiental, la planificación del ordenamiento territorial y la gestión del riesgo y las mejoras al diseño y la gestión de los sistemas de conectividad, especialmente en torno a las medianas y grandes ciudades.

La identificación de estos factores, en términos de su relevancia regional, se focaliza en la posibilidad de generalizar y actualizar los instrumentos vigentes de regulación del suelo y la planificación del desarrollo territorial, actualmente expresados en normas fragmentarias con disímil desarrollo en cada territorio provincial y de escasa eficacia administrativa en general. También depende de la capacidad institucional para proveer instrumentos de mejora a la coordinación interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano -entre los niveles local y provincial- y de cargas -básicamente en el plano interprovincial y con la autoridad nacional-, infraestructuras de tratamiento y disposición final de residuos -provincia y municipios- y gestión del riesgo ambiental, fundamentalmente el procedente del cambio climático en el comportamiento del medio hídrico. Con respecto a este último punto, se detectan demandas para la instalación de sistemas de alerta temprana, un abordaje coordinado de la gestión del riesgo que articule a las instituciones competentes, incluyendo a los municipios y otras organizaciones de liderazgo comunitario, en el desarrollo de bases de datos y procedimientos para el análisis de la información y la generación de propuestas y planes de educación y concientización.

### 8.3. Los escenarios territoriales de futuro

#### 8.3.1. El escenario de la desilusión

La región centro-pampeana continúa siendo el principal núcleo agro-ganadero e industrial del país. Su peso sigue siendo decisivo en lo que respecta tanto al funcionamiento de las principales cadenas agroalimentarias como a la composición de la canasta de bienes exportables. Sin embargo, se ha producido un retroceso significativo en las aspiraciones orientadas a alcanzar mayores niveles de diversificación e industrialización. La producción se presenta concentrada en un conjunto reducido de actividades, en su mayor parte de escaso valor agregado y por tanto de alto riesgo cíclico, con reducidas posibilidades de eslabonar encadenamientos. El panorama rural presenta altos niveles de polarización: un reducido número de grandes productores obtienen importantes niveles de ganancia, en tanto que los productores pequeños y medianos se encuentran sumidos en una larga crisis.

Desde el punto de vista socio-demográfico, la tendencia al despoblamiento del campo se ha visto intensificada. Las principales ciudades de la región han sido y siguen siendo destinos atractivos para migrantes intra y extrarregionales y para ciudadanos de países próximos. A causa del éxodo rural, de la falta de planificación y de lo inadecuado de los niveles de inversión en infraestructura, las ciudades de la región asisten a una expansión descontrolada de sus manchas urbanas y soportan presiones crecientes sobre su equipamiento, el cual no sólo es insuficiente sino que presenta acelerados signos de deterioro, afectando su desempeño económico. Los problemas relacionados con la falta de acceso al suelo urbano se han profundizado: la Meta del Mileno de reducir a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular aparece como un horizonte inalcanzable.

En virtud de la desaceleración económica, han tendido a disminuir los flujos de bienes y mercaderías, morigerándose la presión sobre el sistema multimodal de transporte, especialmente sobre el modo terrestre asociado al desplazamiento de cargas por medio de camiones. Sin embargo, la falta de planificación y de inversión se refleja en la ausencia de mejoras de las redes viales secundarias y de la red férrea, lo cual ha tendido a

incrementar los niveles de circulación sobre los tendidos provinciales y nacionales y a estrangular los accesos a los centros urbanos y la circulación dentro de ellos. Por las mismas razones, persiste el aislamiento de algunas zonas de la región -noroeste de Córdoba y de Santa Fe-. Rutas y cruces fronterizos presentan importantes niveles de saturación. La consideración de los indicadores básicos de seguridad vial arroja un balance negativo.

Las consecuencias ambientales de una década de desaceleración son ambivalentes. Las capacidades institucionales contribuyen a una débil gestión del riesgo, y aunque el estancamiento económico ayuda a explicar una disminución de las presiones sobre el ambiente y el consumo de energía, la insuficiente inversión en infraestructura ha tenido entre sus consecuencias el agravamiento de problemáticas preexistentes -contaminación, congestión de la red vial, exclusión social- y la aparición de otras nuevas, potenciadas por los efectos del cambio climático -inundaciones, enfermedades endémicas-.

Se mantiene una elevada demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos, que en las grandes ciudades se satisface parcialmente con la proliferación de basurales clandestinos. Tampoco se ha avanzado en la racionalización del consumo de agua potable: aunque el servicio alcanza a cubrir al 80% de la población, el consumo se mantiene elevado, lo que incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales, a pesar de mantenerse un bajo nivel de cobertura del servicio -43% de la población-.

### 8.3.2. El escenario de la fragmentación territorial

La región continúa siendo el principal núcleo agro-ganadero e industrial del país. Su peso es crecientemente decisivo en lo que respecta al funcionamiento de las principales cadenas agroalimentarias y a la composición de la canasta de bienes exportables. En este escenario de primarización económica, la región sigue siendo una de las más comprometidas. Sin más fronteras que traspasar, la presión sobre los recursos sigue siendo intensa. Aunque algunas producciones propias de la región han conseguido eslabonar secuencias más diversificadas -maíz, frutas, cítricos, hortalizas-, no se ha avanzado de manera significativa en lo relativo a alcanzar mayores niveles de diversificación productiva y de industrialización. El mapa productivo semeja más una sumatoria de enclaves desarticulados que una auténtica retícula de polos de desarrollo. Esta modalidad de crecimiento ha tenido un impacto muy moderado sobre la demanda interna y sobre la atenuación de las asimetrías y los desequilibrios. Los *clusters* agroindustriales se han desarrollado, resultando particularmente dinamizado el sector servicios. No obstante, perduran notorias disparidades entre zonas que alcanzan mayores niveles de diversificación y competitividad y zonas que no consiguen generar valor agregado ni incorporarse en encadenamientos productivos.

En términos socio-demográficos, aunque los grandes nodos urbanos han visto disminuir sus ritmos históricos de crecimiento, las manchas urbanas han aumentado, lo cual sucedió con mayor intensidad relativa en el caso de las ciudades intermedias como Bahía Blanca, el triángulo Azul-Tandil-Olavarría, Venado Tuerto y Río Cuarto, entre otras. En particular, los centros urbanos secundarios y turísticos se han vuelto imanes de mano de obra poco calificada en procura de empleo. Aunque por medio de la implementación de políticas de ordenamiento territorial algunas localidades han logrado contener la expansión descontrolada de la mancha urbana, la demanda de suelo sigue representando una fuerte

presión sobre las áreas periurbanas, especialmente sobre los espacios intersticiales inmediatos a las zonas de actividades rurales. Se identifican problemas edilicios en zonas urbanas consolidadas, debidos fundamentalmente a situaciones de abandono y ocupaciones informales. Se debaten intensamente alternativas para financiar programas de revitalización. Paralelamente, ha tenido lugar un proceso de reemplazo de la vivienda individual por edificios en altura. Han surgido nuevas centralidades periféricas, conformadas por complejos comerciales y centros de esparcimiento de gran tamaño. Algunos barrios de las periferias urbanas se han consolidado, no obstante lo cual en determinados ejes han aparecido asentamientos informales nuevos que presentan, entre otros, problemas de aislamiento. Se requiere el despliegue de acciones integrales ligadas al tratamiento de los residuos sólidos/líquidos urbanos y de los vertidos industriales, especialmente en las zonas costeras con gran afluencia de turismo. Aunque asoma cierta tendencia al asociativismo y a la modernización de las herramientas de gestión, se aprecian fuertes asimetrías entre los municipios. Más en general, la presión sobre los recursos energéticos se ha intensificado, en tanto la matriz energética aparece poco diversificada, y las acciones orientadas al ahorro energético se revelan insuficientes.

Aunque han tenido lugar algunas transformaciones favorables en lo que respecta a la conectividad -incorporación de zonas alejadas, mejora de los vínculos entre los centros urbano-industriales, reformas aeroportuarias, facilitación fronteriza-, las vías y los medios de transporte distan de estar en condiciones de asimilar de manera adecuada las presiones derivadas de la creciente actividad. En particular, la insuficiente implementación de políticas sistemáticas orientadas al sector ferroviario ha imposibilitado un desarrollo acorde a las necesidades, tanto a nivel intra como interregional e internacional. El desarrollo del modo ferroviario -tanto de personas como de carga- contribuiría sustantivamente a la descongestión vehicular y a la reducción de costos, pero no se vislumbra a mediano plazo la posibilidad de una vigorización sustantiva de la red. Una situación análoga se da con la conectividad fluvial.

Desde el punto de vista ambiental, el crecimiento con base en la expansión de un andamiaje productivo primarizado -caracterizado por niveles intensivos de producción y extracción- ha aumentado las presiones sobre los recursos clave como el suelo, el agua y la vegetación natural. Los estados provinciales enfrentan dificultades para hacer cumplir la normativa de ordenamiento territorial de bosques nativos y para frenar su pérdida, producto de la expansión de la frontera agropecuaria en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. Se asiste a una profundización de las tendencias conducentes a la contaminación y degradación de suelos, apreciándose signos graves de erosión y desertificación -aunque a nivel regional, el corrimiento de las isohietas de 600 y 800 milímetros hacia el oeste atenuó, en parte, dicha tendencia-. Aún cuando hay disposiciones vigentes al respecto, se aprecian dificultades ligadas al funcionamiento de los planes de manejo de los comités de cuencas. Las inundaciones continúan siendo un problema importante en la región. La planificación insuficiente y las dificultades ligadas a hacer efectivas disposiciones vigentes y a generar otras nuevas tienen entre sus consecuencias que la pujanza económica no se vea reflejada en mejoras significativas a nivel de equilibrio territorial ni de saneamiento de los pasivos ambientales.

### 8.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos

La región Centro-Pampeana continúa siendo el principal núcleo agro-ganadero e industrial del país. Su peso es decisivo en lo que respecta tanto al funcionamiento de las principales cadenas agroalimentarias como a la composición de la canasta de bienes exportables. En la última década se han desarrollado nuevas producciones caracterizadas por un significativo agregado de valor y por un uso eficiente de los recursos naturales - especialmente agua y suelo-. La tendencia a la presión descontrolada sobre los recursos se ha visto limitada por el crecimiento de la demanda de producciones locales diversas así como por el incremento de la agregación de valor en origen, que ha permitido el desarrollo de actividades complementarias, multiplicando las ofertas de empleo y coadyuvando a la regeneración de los tejidos productivos y laborales. De manera paulatina pero creciente, estos últimos se han convertido en alternativas válidas de arraigo de la población. A su vez, gracias a la ampliación de las oportunidades de acceso a bienes, servicios y crédito por parte de diversos estratos productivos, ha despuntado una tendencia a la atenuación de los niveles de concentración del capital. De hecho, se asiste a una más adecuada articulación de los distintos actores regionales en distintas etapas de los procesos de producción y comercialización. Las inversiones realizadas en materia de infraestructura han permitido reducir históricas disparidades regionales. En virtud del desarrollo y de la diversificación de los *clusters* agroindustriales y de la emergencia y consolidación de industrias capaces de agregar valor a los productos primarios, se aprecia que la región atrae crecientemente a trabajadores profesionalizados y a pequeños empresarios.

En términos socio-demográficos, las ciudades revelan un alto dinamismo en el sector servicios, con fuerte presencia en áreas como telecomunicaciones y finanzas. La migración rural-urbana se ha morigerado, fundamentalmente a causa de los efectos del desarrollo más balanceado de la economía. Hay signos de que han comenzado a revertirse varias de las problemáticas urbanas características de etapas anteriores -desempleo, pobreza urbana e inseguridad-. Los centros secundarios e intermedios y los núcleos turísticos atraen capitales y población debido a la dinamización de las inversiones que logran consolidar la demanda interna y competir internacionalmente. Muchos de esos centros consolidan su proceso de crecimiento a partir de la absorción de migrantes regionales o de países limítrofes o vecinos. En definitiva, se consolida un sistema urbano más policéntrico y equilibrado, con ciudades dinámicas responsables de la dinamización de sus *hinterland* o áreas de influencia.

Se ha generalizado el empleo de herramientas de ordenamiento territorial bajo un marco jurídico que permite armonizar las disposiciones locales, provinciales y nacionales y se gestionan estrategias sustentables en cuestiones como la racionalización del recurso hídrico, la producción y consumo eficiente de energía y el tratamiento y disposición final de residuos. Todo esto ha permitido la contención del crecimiento de la superficie de las manchas urbanas con base en la utilización de espacios ociosos y vacantes y de la implementación efectiva de políticas de ordenamiento. Entre los efectos de lo anterior se cuenta la morigeración de la demanda de suelo, que ha reducido el nivel de presión sobre el periurbano, permitiendo la preservación de áreas para uso rural. Los municipios han consolidado el asociativismo para gestionar la provisión de servicios y otras acciones de fomento local. La generalización de políticas de suelo evidencia el fortalecimiento institucional de las autoridades locales para captar la plusvalía generada por la obra

pública y las acciones de gestión del suelo y para atender las demandas sociales: acceso al suelo, vivienda, servicios urbanos y movilidad bajo principios de sustentabilidad, que incorporan el manejo de recursos naturales, la protección del paisaje urbano y del patrimonio construido y la gestión del riesgo.

En las áreas rurales, en tanto, se manifiestan signos muy claros de desarrollo. Se observa que los sectores agroexportadores dinámicos consolidaron su integración a los circuitos locales, incrementando el agregado de valor en origen y una diversificación superadora del modelo monoproductivo (especialmente de cereales y oleaginosas), conformando una matriz de múltiples actores en función del aumento de la competitividad global de los sectores y de los espacios productivos en un marco de responsabilidad social. Por otro lado, diversas formas de asociativismo consolidan la agricultura familiar con mejoras de las escalas productivas, comercialización y financiamiento, con cualificación y aumento de la producción y los ingresos. Las mejoras en el acceso a tierra rural y los programas de regularización dominial, especialmente en las áreas norte de Córdoba y Santa Fe, favorecieron una distribución espacial más equilibrada de la población rural, con una mayor calidad de vida basada en la mejor accesibilidad a los servicios, la soberanía alimentaria y la revalorización de su identidad cultural. También se han diversificado las actividades no agropecuarias como el turismo rural y los servicios, con generación de empleo y alternativas sustentables de desarrollo.

Como resultado de la nueva dinámica económica se ha fortalecido la red de centros intermedios rurales como base para servicios y promoción del desarrollo de su área de influencia en estrecha relación con los grandes centros urbanos regionales.

En relación con la conectividad, se diversifica la matriz de transporte y se priorizan los modos masivos y sustentables ferroviario y fluvial. El modo ferroviario incrementa su cuota de cargas y pasajeros urbanos junto a otros medios guiados, contribuyendo a reducir los impactos negativos del transporte automotor. El uso de la vía fluvial se intensifica, tanto para cargas como para pasajeros -interurbanos y de turismo-.

Con respecto al transporte automotor, el efectivo cumplimiento del Esquema Director Vial Argentino garantiza la densificación y transitabilidad de la red vial: es equilibrada, interconecta los nodos de acuerdo con su jerarquía y resuelve problemas de conectividad de los distritos marginales -noroeste de Córdoba, norte de Santa Fe y Entre Ríos-, las travesías, circunvalaciones y accesos adecuados en los principales nodos urbanos - estructurantes y potenciados- y la congestión de los circuitos turísticos consolidados.

El modo ferroviario ha adquirido una mayor participación, funcionando con frecuencias regulares y vinculando los nodos regionales. La trama de conectividad aérea está consolidada y equilibrada con nodos jerarquizados. Se han desarrollado *hubs* de distribución en Rosario, Córdoba y Bahía Blanca, que facilitan corredores federales impulsores del transporte aéreo de carga y de la superación relativa del histórico predominio radiocéntrico del RMBA. El uso de la modalidad fluviomarítima se ha intensificado considerablemente, se cuenta con un sistema de transporte multimodal con centros de transferencia integrados a una red nacional e internacional, básicamente operando en el frente del Paraná inferior y el Río de la Plata -sistema Rosario-La Plata- y el litoral marítimo sur de la provincia de Buenos Aires -complejo Bahía Blanca-. Asimismo, los canales de acceso a los puertos están dragados a la profundidad requerida por las

condiciones de competitividad del sistema portuario y en adecuadas condiciones operativas.

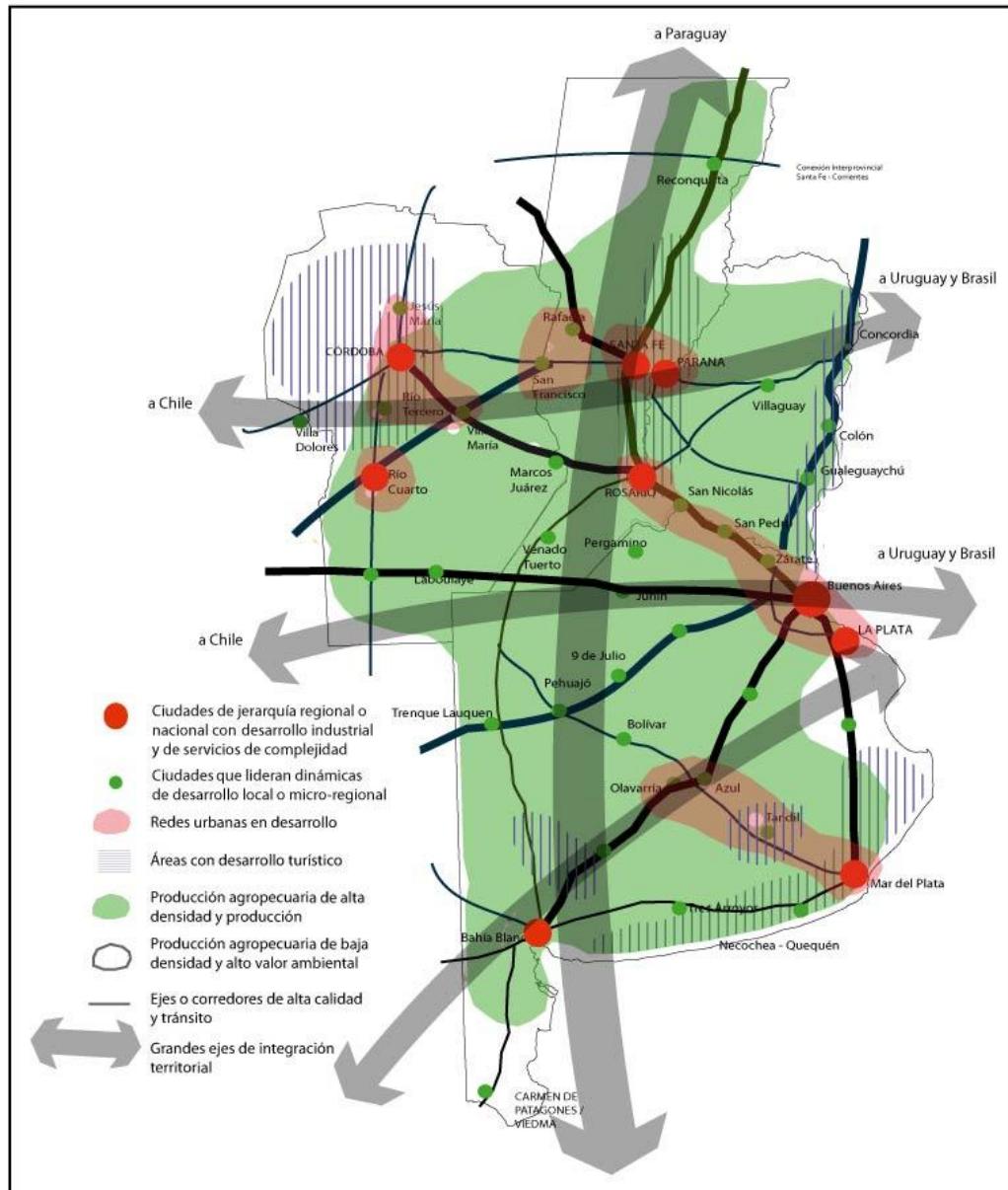
Desde el punto de vista ambiental, los procesos de degradación del suelo y del agua han comenzado a ser mitigados y en muchos casos revertidos, fundamentalmente como consecuencia de la aplicación de medidas proactivas de conservación y cumplimiento de las normativas ambientales vigentes, en un marco de generación y aplicación de planes de ordenamiento territorial y conservación ambiental de los recursos naturales. Esas medidas también han conseguido limitar el uso de aquellas tierras ecológicamente frágiles amenazadas por la expansión de las actividades productivas o de la urbanización indiscriminada.

Gracias a la educación formal y a los efectos de distintos tipos de campañas de sensibilización, la población se ha vuelto cada vez más consciente de las consecuencias del consumo excesivo e irresponsable. La sociedad está tan activamente involucrada en la separación de la basura en origen que gran parte de los residuos está en condiciones de ser reciclada, alcanzándose un estado de genuina gestión integral de los residuos sólidos urbanos. Se ha reducido sensiblemente la superficie necesaria para la disposición final de los residuos no reciclables. El desarrollo de soluciones integrales ligadas al tratamiento de los residuos y vertidos ha dado como resultado la disminución de los índices de contaminación, destacando la virtual eliminación de basurales clandestinos. Estas acciones han permitido además una efectiva racionalización del consumo de agua potable, inclusive con el incremento de cobertura propuesto en la adscripción a las Metas del Milenio (94% de la población). Esta racionalización favorece el control ambiental de los efluentes cloacales al avanzarse a elevados niveles de cobertura de la población (76%), que incluyen una mejora sustantiva en los niveles de tratamiento. En la medida que el dinamismo de las actividades no sólo genera pujanza sino que somete al ambiente a nuevas presiones, diversos actores sociales y políticos debaten activa e intensamente estrategias alternativas al respecto, planteándose acciones para profundizar los niveles de conciencia de la sociedad e, incluso, aportes vinculados al delineamiento de horizontes superadores de la matriz energética vigente.

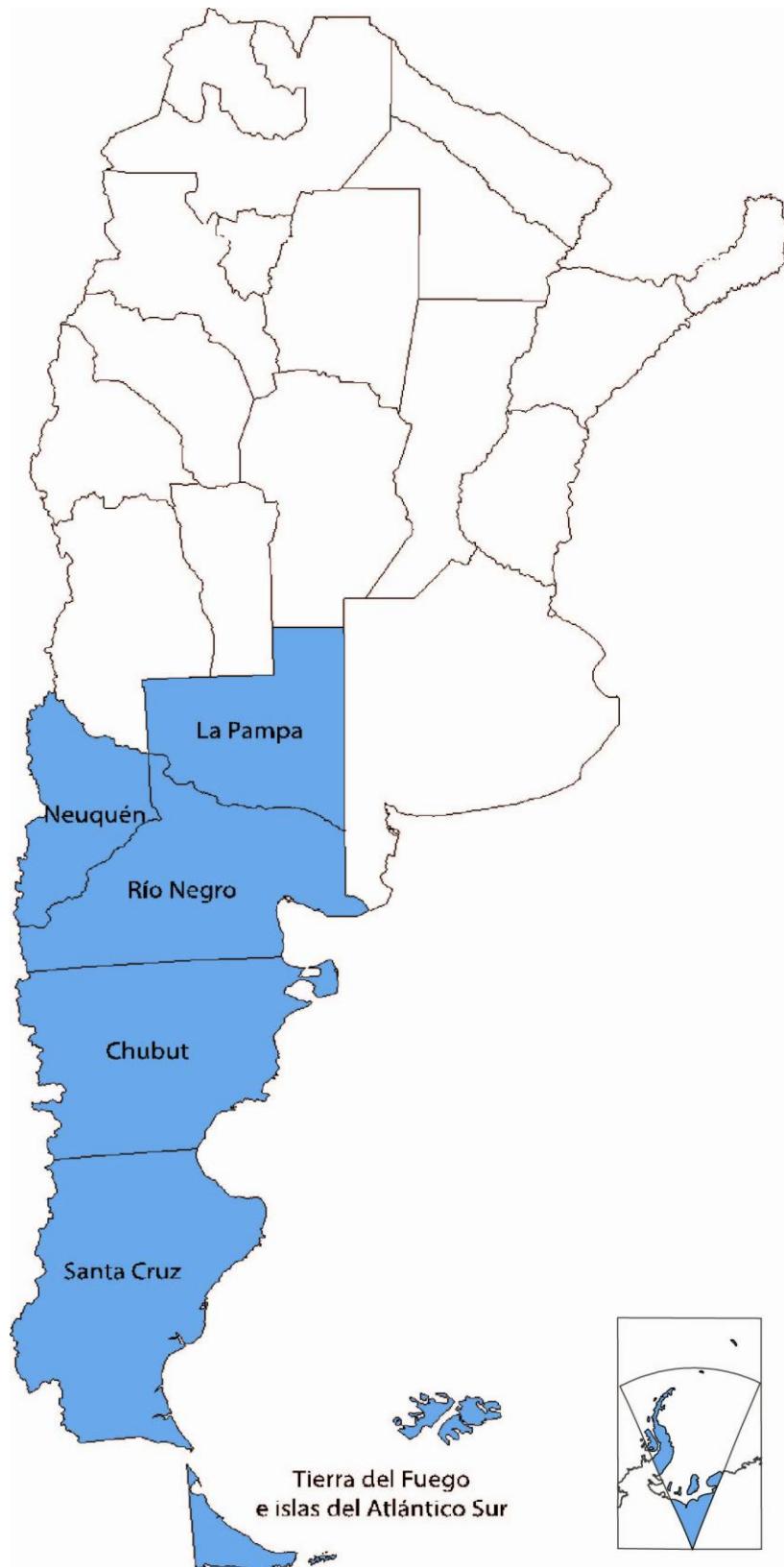
La figura N° 10 presenta los elementos característicos del modelo territorial de los equilibrios dinámicos elaborado en el taller regional, además de acciones a llevar adelante para concretar dicho escenario.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 10: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región Centro Pampeana



## 9. La Región Patagónica. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro.



## 9.1. Breve descripción del estado de situación actual de la Región

La región patagónica está conformada por las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, lindando territorialmente con Chile. Posee una superficie de 927.667 kilómetros cuadrados y concentra casi 2,5 millones de habitantes, lo que representa aproximadamente el 5,5 % de la población total del país.

En términos socio-demográficos, la región presenta un crecimiento poblacional considerablemente alto con respecto a la media del país -18,6% contra el promedio del país que es 10,1%-, la tasa de natalidad (20,63%) también se encuentra por encima del promedio nacional (18,7%). Sin embargo, la mortalidad infantil -9,16 cada mil nacidos vivos- se encuentra por debajo del promedio nacional -11,9 cada mil nacidos vivos- siendo además la más baja de todo el país.

Escasamente poblada, la Patagonia sigue la tendencia nacional en cuanto a la distribución, dando cuenta de un profundo desequilibrio. La población se concentra de forma mayoritaria en las capitales provinciales, en el valle inferior de los ríos o en la costa atlántica. Esto deja territorios con enormes disparidades en su desarrollo socioeconómico en los que las zonas periféricas carecen de conectividad y accesibilidad así como de mayores y adecuadas inversiones en servicios e infraestructura, situación evidenciada en múltiples tramos de la red vial en los espacios rurales.

Respecto de los factores de orden económico-productivo, la región es la principal fuente de energía del país. A diferencia de lo que sucede en otras regiones, el rubro de explotación de minas y canteras -33% del producto bruto geográfico- desplaza al de administración pública, enseñanza, salud y servicios personales (18%) como principal formador del producto regional. Lo siguen la intermediación financiera y servicios inmobiliarios y empresariales (12%) y el comercio, restaurantes y hoteles (9%). La industria manufacturera (8%) y los rubros de construcción y transporte, almacenaje y comunicaciones (6% cada uno) completan el aporte de los sectores más relevantes de la economía regional. La producción agropecuaria representa un aporte inferior al 4% aunque dentro de ella es muy relevante la actividad ganadera, muy relevante en las provincias de Río Negro y La Pampa, al tiempo que la pesca no alcanza al 3% en las provincias de mayor peso de la actividad -Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego-. La explotación minera es excluyente en Neuquén, donde genera el 52% del producto provincial, y en Santa Cruz, donde alcanza el 33%. En estas provincias el aporte de los servicios administrativos, de enseñanza, sociales y personales constituye el segundo en importancia (12% y 16% respectivamente) que predomina en las demás provincias, con participaciones entre el 22% y el 35%. En La Pampa, la producción agropecuaria representa alrededor del 18 % de la producción, apenas por detrás de los servicios financieros, inmobiliarios y empresariales (19%), sector que contribuye con un 23% en Río Negro. En esta provincia, la actividad comercial, de restaurantes y hoteles contribuye con un 18% del producto. En Tierra del Fuego la economía se basa en la Industria manufacturera -28% del producto- y la minería (22%) que es también el segundo sector en importancia en la provincia de Chubut (19%).<sup>27</sup>

En términos de conectividad se observa un territorio desequilibrado. En la subregión norte

-La Pampa, Neuquén y el norte de Río Negro- la presencia del corredor bioceánico Bahía Blanca-Paso Pehuenche y, al sur, de Bahía Blanca-Pino Hachado, representa una importante ventaja para la conectividad. Otras zonas con buena accesibilidad vial son el este de La Pampa y los distritos agroindustriales del valle del río Negro. Los dos grandes ejes del sistema vial regional poseen un desarrollo longitudinal, sobre el litoral atlántico al este -siguiendo la traza de la RN3- y en proximidad variable a la frontera con Chile al oeste, siguiendo la traza de la RN40. La franja longitudinal-central entre ambos ejes tiene cada vez mayor desarrollo gracias a nuevas obras de pavimentación. Esta articulación está garantizada por las rutas transversales -la RN22, principal corredor transversal de la región, y las RN23, RN25, RN26, RP43 y RN281 en Santa Cruz- todas ellas pavimentadas total o parcialmente. Los caminos rurales, en general, se encuentran en condición regular o mala.

Análogamente, las telecomunicaciones y la infraestructura energética se encuentran desigualmente distribuidas. Las líneas de alta tensión siguen los patrones de asentamiento más importantes, marginando a un importante número de poblaciones del interior de las provincias patagónicas que se abastecen de energía eléctrica a partir de generadores aislados. El uso de energías no tradicionales es incipiente y presenta importantes limitaciones, lo que inhibe la radicación de emprendimientos productivos de magnitud. Esta situación vincula los indicadores sociales con la concentración de las actividades económicas. La incidencia de la pobreza en áreas rurales muestra valores promedio cercanos a la media del país.

Respecto del parque vehicular, la región concentra actualmente un 7,8% de los vehículos del país, conforme la siguiente distribución: 8,2% de los automóviles, 10,1% de los vehículos livianos, 8,9% de los vehículos de transporte de carga y 11,6% de los vehículos de pasajeros. La actividad de este parque supone un consumo anual energético equivalente de  $1,2 \times 10^6$  de Toneladas Equivalentes de Petróleo (TEP).

En términos ambientales, los cambios y la intensificación en el uso del suelo afectan de forma negativa y sostenida las condiciones ambientales de la región, especialmente en la estepa, siendo los principales factores de degradación el sobrepastoreo y las condiciones productivas ganaderas en general así como la actividad petrolera que compacta, degrada y contamina suelos, aunque en áreas más reducidas, al igual que los pasivos ambientales. La contaminación por uso de agroquímicos se presenta en la zona agrícola -Neuquén, Río Negro- originada por la ausencia de acciones educativas, deficientes mecanismos de extensión y concientización de los productores y la complejidad del control en las distintas etapas. La baja eficiencia del riego genera, asimismo, un mayor daño ambiental debido a la salinización del suelo y los aumentos de los niveles freáticos.

En el ámbito urbano, adquiere proporciones significativas -a pesar de las bajas densidades relativas de población- el problema asociado a la demanda de suelo para disposición final de residuos sólidos urbanos, que actualmente es objeto de programas de gestión integral respecto de los aglomerados más críticos, en parte por la escasez relativa de tierra urbanizable y, por otro lado, por los condicionantes que el ambiente impone a las técnicas usuales de tratamiento y disposición final, tanto desde las limitaciones climáticas como por la imposición de elevados estándares de calidad ambiental. El consumo estimado de agua potable se reporta por debajo de la media nacional, con una cobertura del 93% de la población.

La figura nº 11 presenta la síntesis regional de los modelos deseados incluidos en el Avance II del PET para las provincias patagónicas, que fueron empleados como insumo del taller de prospectiva regional.

Del mismo surge la identificación de extensas áreas a desarrollar, correspondientes a la meseta central en las provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro, el centro-oeste de La Pampa, las áreas de meseta en Neuquén y el corredor marítimo antártico en Tierra del Fuego, zonas fuertemente afectadas por el déficit de conectividad y por la mayor escasez relativa de servicios para los habitantes del medio rural.

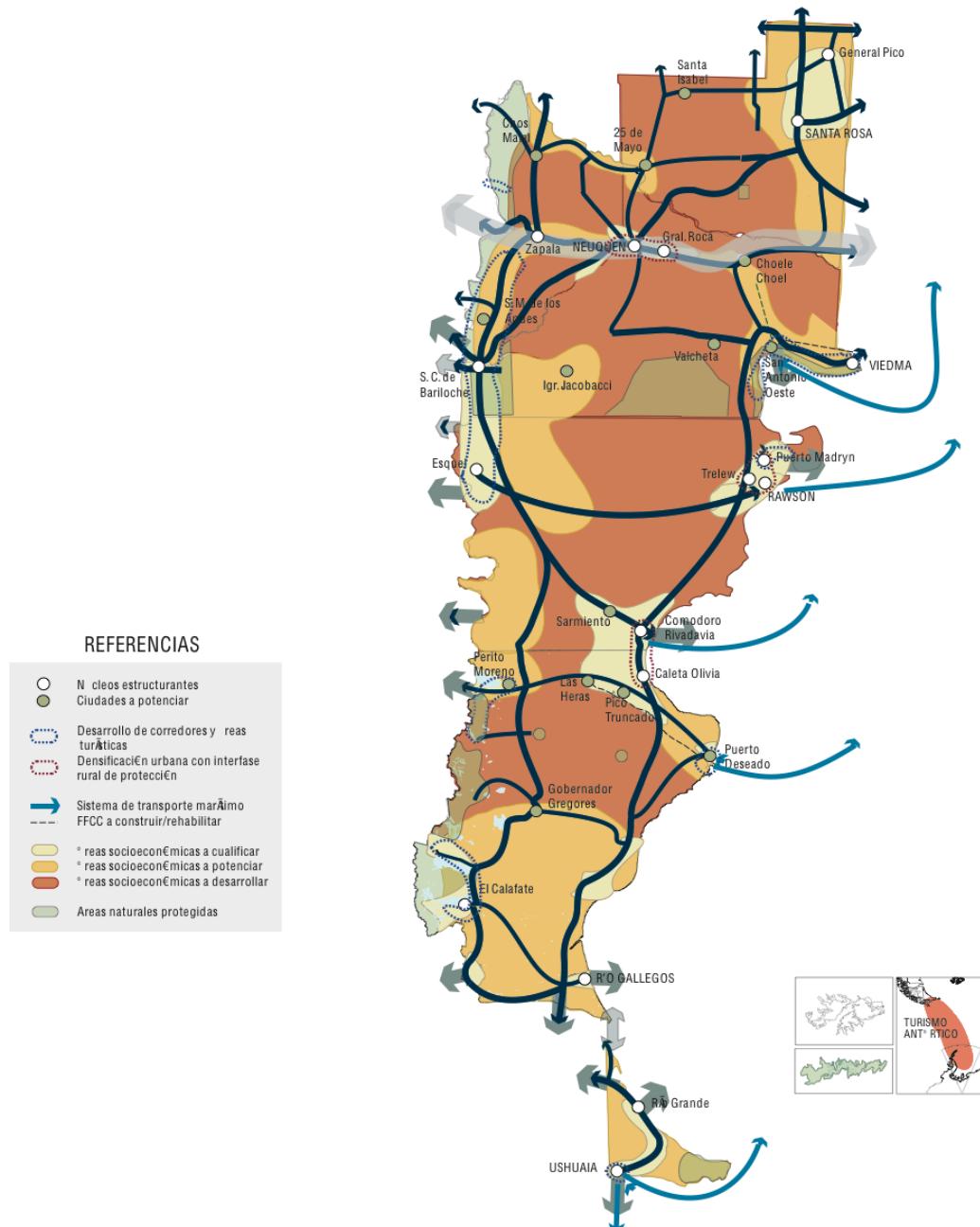
Las áreas a potenciar se identifican en el este y el valle superior del río Colorado en La Pampa, valle superior del río Colorado y corredor de las RN22 y lagos de Neuquén, valles medio e inferior del río Negro, litoral marítimo y áreas precordilleranas en la provincia de Río Negro, lagos cordilleranos y valle superior del río Chubut, microrregiones de Puerto Deseado y Lago Buenos Aires, centro y sur de la provincia de Santa Cruz y territorio continental de la isla de Tierra del Fuego, excluido el corredor de la RN3. En ellas, se pretende dirigir la intervención pública a la diversificación productiva y el completamiento de la infraestructura necesaria para el despliegue de su potencial.

El área a cualificar coincide con los sistemas urbanos más significativos de la región: Santa Rosa-General Pico en La Pampa, alto valle del río Negro en Neuquén y Río Negro, sistema cordillerano Bariloche-Esquel -Río Negro-Chubut-, microrregión Valle Inferior-Puerto Madryn en Chubut, cuenca petrolera del Golfo San Jorge -Chubut-Santa Cruz-, sistemas urbanos Santa Cruz-San Julián, El Calafate y Río Gallegos en Santa Cruz y sistema urbano Río Grande-Ushuaia en Tierra del Fuego-.

Dentro del sistema de ejes de integración y desarrollo continental, la Patagonia participa del eje del Sur, que propone la vinculación del complejo portuario que componen los frentes marítimos bonaerense, rionegrino y del norte del Chubut con los puertos del Pacífico a igual latitud, y el denominado eje Andino del Sur, transversal al primero, que conecta un conjunto de corredores que atraviesan los Andes australes, básicamente vertebrado en la región por la traza de la RN40 sur.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 11: La región Patagónica en la actualidad



## 9.2. Los grandes factores de cambio territorial en la región

La consideración de los factores de incidencia determinante en la conformación espacial de la región en los próximos quince años se organiza en cuatro grandes grupos: los de orden demográfico, los de orden económico-productivo, los de tipo físico-territorial - incluyendo las variables ambientales- y los socio-institucionales.

La consideración de factores socio-demográficos remite, por una parte, a la dinámica reproductiva de la población de la región, ya en fase de nivel de reemplazo de acuerdo al enfoque de transición demográfica. Durante este período, se espera su ingreso en la etapa de bono demográfico, cuya capitalización dependerá del rendimiento alcanzado por su sistema educativo, con significativas disparidades espaciales, lo que a su vez será determinante para enfrentar el proceso de envejecimiento demográfico, etapa que la región experimenta con rezago respecto de la media nacional.

Por otra parte, se analizan la magnitud y el sentido de los desplazamientos de la población, tanto en términos de sus principales causantes como de los atributos que caracterizan a la población migrante: nivel de ingreso, actividad económica, procedencia geográfica o condición social. Respecto de los móviles del desplazamiento, destaca en la región una significativa oferta de oportunidades laborales estacionales, así como la consolidación de una demanda de personal con calificaciones especiales de elevada remuneración -como el ligado al sector minero-. Esto es indicador de un aparato productivo regional relativamente dinámico en términos de oportunidades de empleo. El sector público provincial ha incrementado su capacidad para administrar programas de mitigación de la pobreza y de apoyo al sector productivo, bajo la forma de programas de asistencia social y políticas de ayuda directa que representan un mejor acceso a servicios básicos como la educación y la salud, los servicios urbanos y la vivienda, así como asistencia para la capitalización de empresas, en un contexto de avanzada urbanización.

El creciente empleo de tecnologías minimizadoras del empleo en labores agrícolas -en detrimento del empleo menos calificado- y la imposición de modelos de organización y gerenciamiento de la producción rural han favorecido un proceso de concentración de tierra inductor del desplazamiento del pequeño productor. Esta tendencia, asociada a la urbanización de áreas periurbanas, se verifica principalmente en valles fluviales dotados de infraestructuras de riego o en corredores de alto valor ambiental, si bien está siendo compensada parcialmente con el desarrollo alternativo de empleo rural no agropecuario. Esta alternativa demanda mejoras en la oferta de infraestructura y servicios rurales, particularmente deficitaria en materia de conectividad terrestre y aérea, y de electrificación rural.

Se espera que la región sostenga su alta tasa de urbanización, concentrada en los nodos urbanos de los distritos productivos -fruticultura, hidrocarburos- y administrativos, y con ello la presión por la demanda de nuevos servicios sociales y culturales, puntualmente significativos en la satisfacción de algunos de los objetivos previstos en la adhesión a las Metas del Milenio, destacando los desafíos en el orden ambiental así como de mejoras en infraestructuras y sistemas para la conectividad interregional -en vías de materialización, con la conclusión del corredor de la RN40, y con proyectos complementarios de vinculación internacional- y en materia de movilidad intraurbana.

Respecto de los factores de orden económico, la región asiste a una mayor internacionalización de su producción en algunos rubros y zonas específicas, especialmente por la transformación estructural de algunas producciones tradicionales, como la fruticultura y la vitivinicultura, y por la emergencia de sectores cuya demanda procede del exterior, como la minería. A ellos se agrega la gravitación del turismo, no sólo por el mayor desarrollo de los destinos tradicionales -centros de esquí, parques naturales-, sino por el crecimiento de actividades complementarias a las producciones tradicionales como el turismo vitivinícola, considerados generadores de empleo no agrícola en el ámbito rural. Estos cambios determinan un mayor condicionamiento de la actividad humana por la evolución esperada de la demanda mundial e interna de los bienes y servicios que ofrece la región, en función de las variables que determinan la inserción en esta dinámica, como la evolución de los precios internacionales y el empleo de instrumentos de política comercial, cambiaria y fiscal.

En cuanto a los factores de orden físico-territorial que condicionan la actividad humana en la región se considera que, en el ámbito urbano, los cambios en el patrón de ocupación territorial son determinantes para las posibilidades igualitarias de acceso al suelo y comprometen la calidad de vida urbana.

Los condicionantes de orden físico se presentan tanto inherentes al medio como los relativos a la sismicidad -de baja intensidad pero que pueden relacionarse con procesos de remoción en masa y aluvión- como a las limitaciones en el recurso hídrico, en particular las que pueden imputarse a prácticas humanas con escasa sustentabilidad ambiental. Asimismo, los condicionantes climáticos e hídricos generan la aparición de procesos de degradación ambiental como la erosión eólica e hídrica y la desertificación.

Todo lo anterior conduce a la consideración prioritaria de instrumentos de planificación territorial, de práctica heterogénea pero igualmente insuficiente en el ámbito regional, para regular el avance de usos urbanos, de la actividad hidrocarburífera sobre áreas rurales y de alta calidad ambiental, de avances tecnológicos que conduzcan a una mejora del balance ambiental de la actividad humana -tanto en la administración de recursos ambientales como en materia de disposición final de residuos- y de recursos energéticos, especialmente en actividades como el transporte.

En cuanto al ámbito productivo, la difusión de un modelo basado en formas de organización empresarial que favorecen una concentración de suelo rural contribuye a explicar el creciente éxodo rural y la deslocalización de la producción. Ante un panorama dominado por la reorientación del espacio productivo a nuevas demandas mundiales y sujeta su expansión a un programa de importantes inversiones en infraestructura de energía y riego, otros determinantes relevantes pueden identificarse en: los efectos del cambio climático, que demandan tanto infraestructura de riego como instrumentos de racionalización del consumo de agua para atenuar sus efectos en el territorio -clave en los valles del río Negro y del río Colorado-; la difusión del progreso tecnológico, tanto por sus efectos en el rendimiento de los recursos -hídrico, energético- como por las posibilidades que ello ofrece para la reversión del empobrecimiento del pequeño productor y/o empresario; y la gestión ambiental, que involucre tanto un compromiso del sector productivo como de los gobiernos locales, así como un amplio programa de educación ambiental.

En términos de la conectividad en la Patagonia, se analiza su mejora respecto de áreas históricamente marginadas de los circuitos de la actividad humana a partir del completamiento de los grandes ejes transversales de comunicación y por el impacto esperado de las políticas de facilitación e integración transfronteriza.

La incorporación de factores en el aspecto socio-institucional se enfoca en la capacidad para planificar y gestionar la regulación de los efectos territoriales de la actividad humana, contando entre ellos las posibilidades para la gestión sustentable de servicios, la capacidad técnica y financiera para la gestión de programas, la coordinación intergubernamental, la capacidad del sector público para generar y asimilar mejoras tecnológicas que sirvan a la administración territorial, la vigilancia y el monitoreo ambiental, la planificación y el ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y las mejoras al diseño y la gestión de los sistemas de conectividad, incluyendo los controles fronterizos.

La identificación de estos factores, en términos de su relevancia regional, se focaliza en la posibilidad de generalizar y actualizar los instrumentos vigentes de regulación del suelo y la planificación del desarrollo territorial, actualmente expresados en normas fragmentarias con escaso desarrollo y eficacia administrativa en general. También depende de la capacidad institucional para proveer instrumentos de mejora a la coordinación interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano -entre los niveles local y provincial- y de cargas -en el plano interprovincial y con la autoridad nacional-, infraestructuras de tratamiento y disposición final de residuos -provincia y municipios- y gestión del riesgo ambiental, tanto el de origen sísmico como el procedente del cambio climático. En este último caso, especialmente, se destaca la necesidad de potenciar la interacción de los distintos niveles gubernamentales e incorporar la dimensión del riesgo como parte del proceso de planificación del desarrollo.

### 9.3. Los escenarios territoriales de futuro

#### 9.3.1. El escenario de la desilusión

En la última década la región patagónica asistió a un retroceso importante en lo que respecta a la incipiente diversificación e industrialización que había despuntado una década atrás. El panorama productivo presenta altos niveles de polarización. Un número reducido de actividades, en particular las vinculadas a la explotación de hidrocarburos, obtiene importantes niveles de ganancia, en tanto que los productores pequeños y medianos atraviesan situaciones extremadamente complicadas. La producción agropecuaria no ha sido capaz de incrementar la agregación de valor, quedando altamente expuesta al riesgo cíclico y resultando mermadas las expectativas de eslabonar encadenamientos dinámicos. Los rasgos negativos históricamente asociados a la región no han sido revertidos: escasa cantidad de población, fragmentación de los espacios productivos e insuficiencia crítica de conectividad, todo lo cual continúa expresándose en el marcado aislamiento de vastas zonas. La distribución de la población sigue siendo desigual y desequilibrada.

No obstante lo anterior, la región continúa ostentando indicadores sociales superiores a los promedios nacionales -desarrollo humano, habitabilidad, cobertura de agua por red pública, porcentaje de cloacas, etc.- y sus ciudades siguen siendo importantes focos atractores de población. En la última década, a las ciudades más dinámicas han llegado

importantes contingentes de migrantes, provenientes de zonas rurales y de poblaciones pequeñas patagónicas como de otras regiones del país. Esto ha tenido varias consecuencias, entre las cuales deben mencionarse la creciente presión sobre el periurbano y sobre el equipamiento social. En términos relativos y debido a la merma de la actividad ocasionada por la recesión, los nodos orientados al turismo están virtualmente estancados. La absorción de población por parte de los grandes centros urbanos ha exacerbado los problemas conexos como desempleo, pobreza, inseguridad y falta de servicios. La Meta del Mileno de reducir a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular aparece como eventualmente inalcanzable.

En virtud de la desaceleración económica y pese a la existencia de algunos enclaves productivos dinámicos, los flujos de bienes, mercaderías y personas han tendido a disminuir, morigerándose en parte la presión sobre el sistema de conectividad, especialmente sobre el modo terrestre asociado al desplazamiento de cargas por medio de camiones. Los inconvenientes financieros tuvieron entre sus efectos el retroceso de los avances logrados en materia de conectividad aérea: la reducción de los subsidios tuvo entre sus consecuencias la eliminación de servicios y el consecuente espaciamiento de frecuencias. En términos generales, la insuficiente inversión de los últimos lustros -que implicó largas demoras y hasta suspensiones en la ejecución de los proyectos infraestructurales previstos- ha configurado un escenario en cual el aislamiento histórico de las zonas más alejadas de la región, situación por demás evidente en múltiples tramos de la red vial en los espacios rurales y en lo que atañe a la distribución de servicios e infraestructura. Los indicadores básicos de seguridad vial arrojan un balance negativo.

Las consecuencias ambientales de una década de desaceleración son ambivalentes. La falta de recursos y las debilidades institucionales han conspirado para no alcanzar una mejor gestión del riesgo y, aunque el estancamiento económico ayuda a explicar cierta disminución de las presiones sobre el ambiente y sobre el consumo de energía, la insuficiente inversión en infraestructura ha tenido entre sus consecuencias el agravamiento de problemáticas preexistentes -deforestación, desmonte, sobrepastoreo, efectos sobre el suelo de la actividad petrolera y minera- y la aparición de otras nuevas en ocasiones ligadas al cambio climático, como por ejemplo las crecientes dificultades de generación de energía hidroeléctrica, fruto del descenso de las precipitaciones que alimentan las cuencas de los ríos Limay, Negro, Colorado y Chubut. En particular, los inconvenientes financieros han afectado de manera negativa la gestión ambiental en zonas de interés paisajístico, afectando la afluencia de turismo y la protección de la biodiversidad. Por otra parte, no se ha avanzado hacia un horizonte de manejo sustentable de los residuos urbanos: el ineficaz tratamiento de los residuos -sólidos y líquidos- y de los vertidos industriales ha tendido a agravar la contaminación urbana, punto difícil de afrontar para los gobiernos locales en el actual contexto recesivo. El crecimiento urbano rápido y desordenado, muchas veces localizado en zonas no aptas para este tipo de actividades, potencia la ocurrencia de amenazas que ponen en peligro a la población: inundaciones, deslizamientos, remociones en masa que afectan a los equipamientos estratégicos -salud, educación, seguridad- y a las infraestructuras vitales -redes de agua, saneamiento, comunicaciones-. Aún ciudades con gran dinamismo económico han visto afectada la calidad ambiental, dado que no han resuelto en forma adecuada la gestión de los recursos naturales: la combinación de la falta de recursos y de la intensificación de las

presiones y de la conflictividad social fue dando paso al primado de reacciones de naturaleza cortoplacista, lo cual redundó en el debilitamiento de la institucionalidad y en la obturación de posibles vías superadoras de las situaciones más problemáticas. Se mantiene de hecho una elevada demanda relativa de suelo para disposición final de residuos sólidos urbanos, con importante proliferación de basurales clandestinos por un virtual colapso de los existentes. Tampoco se ha avanzado en la racionalización del consumo de agua potable: aunque el servicio alcanza a cubrir al 91% de la población, el consumo se mantiene elevado, lo que incide en una generación relativamente alta de efluentes cloacales a pesar de mantenerse los niveles históricos de cobertura del servicio - 68% de la población-.

### 9.3.2. El escenario de la fragmentación territorial

La región patagónica continúa presentando una estructura productiva con marcadas tendencias a la centralización y a la concentración de la propiedad. Aunque algunas producciones características de la región -frutas de carozo y pepita, frutos secos, frutas finas, pesca, vitivinicultura- han conseguido eslabonar secuencias más diversificadas, no se ha avanzado de manera significativa en ese plano. El mapa productivo regional semeja más una sumatoria de enclaves desarticulados que una retícula de auténticos polos de desarrollo. Entre los núcleos más dinámicos destacan el petrolero, el minero y el turismo. En términos generales, la modalidad de crecimiento referida ha tenido un impacto muy moderado sobre la atenuación de las asimetrías y los desequilibrios, de hecho perduran notorias disparidades entre zonas que han alcanzado mayores niveles de competitividad y espacios que no consiguen generar valor agregado ni incorporarse a encadenamientos productivos dinámicos. No ha resultado posible revertir de manera significativa la serie de rasgos negativos históricamente asociados a la región: escasa cantidad de población, fragmentación de los espacios productivos e insuficiencia crítica de conectividad, todo lo cual continúa expresándose en el marcado aislamiento de vastas áreas. La distribución de la población sigue siendo desigual y desequilibrada.

La región continúa ostentando indicadores sociales superiores a los promedios nacionales -desarrollo humano, habitabilidad, cobertura de agua por red pública, porcentaje de cloacas, etc.- y sus ciudades siguen siendo importantes focos atractores de población. En la última década, a las ciudades más dinámicas han llegado importantes contingentes de migrantes. Esto ha tenido varias consecuencias, entre las cuales deben mencionarse la creciente presión sobre el periurbano y sobre el equipamiento social. Aunque los grandes nodos han visto disminuir sus ritmos históricos de crecimiento, no han dejado de asistir al aumento de sus manchas urbanas. Se identifican problemas edilicios en zonas urbanas consolidadas, debidos fundamentalmente a situaciones de abandono y a ocupaciones informales. Paralelamente, ha tenido lugar un proceso de reemplazo de la vivienda individual por condominios en áreas consolidadas. Han surgido nuevas centralidades periféricas, conformadas por complejos comerciales y centros de esparcimiento de gran tamaño, especialmente en la Confluencia y el Alto Valle del río Negro y en Comodoro Rivadavia. Algunos barrios periféricos se han consolidado. Sin embargo, en determinados ejes han aparecido asentamientos informales nuevos que presentan, entre otros, problemas de aislamiento. Gracias a cierto nivel de intervención estatal, se ha logrado disminuir en un 20% el déficit de vivienda, alcanzándose a nivel regional, una cifra próxima a los 129 mil hogares con problemas de precariedad habitacional a nivel regional.

Aunque han tenido lugar algunas transformaciones favorables en lo que respecta a la conectividad, las vías y los medios de transporte distan de estar en condiciones de asimilar de manera adecuada las presiones derivadas de la creciente actividad. El desarrollo del modo ferroviario -tanto de personas como de cargas- contribuiría sustantivamente a la descongestión vehicular y a la reducción de costos, especialmente en el eje Zapala-Bahía Blanca y Bariloche-Bahía Blanca, pero no se vislumbra a mediano plazo la posibilidad de una vigorización sustantiva de la red.

Desde el punto de vista ambiental, el desarrollo de actividades de extracción minera e hidrocarburífera así como la producción ovina en grandes extensiones continuaron propiciando un modelo de ocupación territorial de muy baja densidad poblacional pero de alto impacto sobre los recursos clave -contaminación de cuencas hídricas a nivel superficial y subterráneo, sobrepastoreo en áreas donde ya se identificaban signos graves de erosión hídrica y eólica y desertificación-. La generación anual de residuos sólidos urbanos ha disminuido su demanda de espacio para disposición final a nivel de las grandes ciudades de la región, debido a las mejoras introducidas por la generalización del sistema de rellenos sanitarios, con base en un sistema de articulación microrregional. Esto último ha generado costos importantes para los gobiernos locales en un contexto de insuficiencia de las acciones de planeamiento y regulación frente a los conflictos crecientes que plantean los usos alternativos en el periurbano de los principales aglomerados. En términos generales, el crecimiento espontáneo de las ciudades ha contribuido a que los sectores de la población urbana más vulnerable continuaran instalándose en áreas afectadas por inundaciones, deslizamientos de laderas o inestabilidad de suelos, por lo que se hace indispensable la elaboración y aplicación de planes reguladores. Numerosos analistas demandan una pronta intensificación de acciones integrales en relación al tratamiento de los residuos y efluentes industriales, especialmente en zonas con grandes atractivos paisajísticos a las que afluye masivamente el turismo.

### 9.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos

Los sectores petrolero y minero siguen siendo decisivos para la región. Sin embargo, en la última década los *clusters* agroindustriales se han desarrollado y diversificado considerablemente y han emergido industrias nuevas, caracterizadas por agregarles valor a los productos primarios -frutas finas, de carozo y de pepita, frutos secos, vides, peces-. Importantes inversiones en infraestructura y riego han logrado incorporar nuevos espacios a la actividad productiva. Ha sido notable la expansión de las exportaciones patagónicas a Brasil, reflejo de la intensificación de los ritmos del proceso de integración continental iniciado lustros atrás. También se ha intensificado la exportación a la Unión Europea. La tendencia a la presión sobre los recursos ha sido regulada y se ha visto compensada por la mayor diversificación y por el desarrollo de actividades complementarias, multiplicándose las ofertas de empleo y coadyuvando a la regeneración de los tejidos productivos y laborales. Los principales instrumentos desplegados en este sentido estuvieron orientados al fortalecimiento de las cadenas productivas -tanto para exportación como para diversificación de la oferta para el mercado interno-, al robustecimiento de los organismos regionales de planificación, control, investigación y desarrollo -lo cual ha permitido potenciar la oferta de bienes locales, fundamentalmente los de origen agropecuario-, a la implementación de políticas de compensación de costos diferenciales de la producción y al fomento del empleo rural no agropecuario, destacando centralmente el turismo. Esta

batería de herramientas propició la más adecuada articulación de los distintos actores regionales en las diversas etapas de los procesos de producción y comercialización, dando lugar a una estructura productiva más balanceada.

La región sigue ostentando indicadores sociales superiores a los promedios nacionales - desarrollo humano, habitabilidad, cobertura de agua por red pública, porcentaje de cloacas, etc.-, y sus ciudades continúan siendo importantes focos atractores de población. En la última década, a las ciudades más dinámicas -centros administrativos, productivos, turísticos, centros intermedios- han llegado importantes contingentes de migrantes, provenientes tanto de zonas rurales y de poblaciones pequeñas patagónicas como de otras regiones del país. Entre los recién llegados hay una proporción considerable de trabajadores profesionales y de pequeños empresarios. Varios expertos plantean que se aprecian síntomas de que algunos de los rasgos negativos asociados históricamente a la región han comenzado, lentamente, a revertirse. Estimaciones proyectan, a corto y mediano plazo, una distribución más equilibrada de la población y una mayor integración de los espacios productivos, acompañada de fuertes mejoras en la conectividad y en el equipamiento. Esto ha permitido la construcción de un sistema urbano policéntrico, equilibrado y conectado, en el que las ciudades se complementan en servicios y funciones: los centros intermedios se han fortalecido, permitiendo una distribución más homogénea de la población.

Las ciudades dominan los instrumentos de ordenamiento territorial, subsumiendo la dinámica urbana a las potencialidades del medio físico, humano y económico, gestionan una estrategia ambientalmente sustentable que respeta la gradualidad de la interfase rural-urbana, disuelve tendencias a la fragmentación socioespacial y propende a una distribución equilibrada y accesible de equipamientos, infraestructuras y nuevas tecnologías. Esto ha permitido contener el crecimiento de la superficie de las manchas urbanas con base en la utilización de espacios ociosos y vacantes y en la implementación efectiva de políticas de ordenamiento. Entre los efectos de lo anterior se cuenta la atenuación de la demanda de suelo, que a su vez ha reducido el nivel de presión sobre el periurbano, permitiendo la adecuada preservación de áreas para uso rural. El mercado inmobiliario se ha vuelto más accesible, en particular debido a una mayor diversificación de las alternativas de ahorro, incluyendo un desarrollo equilibrado del crédito hipotecario. En el lapso de una década, la intervención decidida del Estado logró disminuir en más de un 50% el déficit de vivienda. Conjuntamente con bancos de tierra y créditos hipotecarios hay proyectados planes habitacionales para reducir el déficit en su totalidad. Se ha verificado un nítido proceso de urbanización de los barrios periféricos por medio de la implementación de planes habitacionales integrales. Se espera que el ordenamiento territorial permita vencer el tradicional aislamiento de estas zonas. Del ordenamiento territorial se espera, también, que asimile adecuadamente nuevos desafíos como la creciente demanda de espacios recreativos. Están en pleno funcionamiento planes directores de transporte, marcos legales locales de ordenamiento y disposiciones para la zonificación especial de la vivienda social. Los municipios han consolidado el asociativismo para gestionar la provisión de servicios y otras acciones de fomento local.

En las áreas rurales, los sectores dinámicos se hallan plenamente vinculados a las cadenas agroalimentarias regionales, con mejoras en las condiciones de seguridad alimentaria e incremento del agregado de valor en origen. Se ha robustecido la calidad de vida de la población rural como consecuencia de una mayor accesibilidad a los servicios -sanitarios,

de educación, medios de transporte, energía eléctrica y tecnologías de la comunicación- y del reconocimiento de la identidad cultural.

En estas mismas áreas rurales se ha avanzado en una regulación del uso del suelo bajo principios de equidad en el acceso a la tierra -con regulación de la extranjerización y la concentración- y sustentabilidad ambiental. La gestión del recurso hídrico es integral, los bosques nativos se preservan como proveedores de servicios ambientales y las áreas naturales protegidas han ampliado su jurisdicción a nuevas zonas de alta fragilidad ambiental.

Por otro lado, la explotación minera garantiza principios de sustentabilidad y ha avanzado en la agregación de valor en origen, elevando el impacto local de los complejos centrados en los productos más dinámicos -minerales metalíferos, hidrocarburos-. Se ha incrementado la producción de energía basada en fuentes renovables no convencionales. La actividad turística se ha consolidado en torno al concepto de sustentabilidad en todo el territorio, con generación de empleo local.

En cuanto a la conectividad, los corredores se han consolidado en torno a los ejes de integración continental Andino del Sur y del Sur. El primero se vertebría sobre la traza de la RN40 Sur, proporcionando corredores alternativos para segregar el tráfico interregional y así favorecer la preservación de la biodiversidad en áreas ambientalmente sensibles. El segundo se concentra sobre la traza de la RN22 y sus variantes para vincular las terminales del eje, tanto en el sistema portuario del Atlántico como en el Pacífico, a través del sistema de pasos cordilleranos. El tendido vial se encuentra en buen estado y vincula los principales nodos socio-económicos, tanto para la conexión sur-norte como para la integración de las áreas costeras con las cordilleranas. Se incrementa la densificación y transitabilidad vial y las acciones de facilitación fronteriza permiten una vinculación ágil y segura, debido a la optimización operativa de los pasos y a las mejoras de infraestructura que contemplan la integración de cabeceras, resolviendo además el problema de poblaciones históricamente aisladas a ambos lados de la frontera.

El modo ferroviario ha adquirido una mayor participación, con tramos rehabilitados, mejorados y extendidos. La trama de conectividad aérea está consolidada y equilibrada, registrándose un impulso al transporte aéreo de carga. Crece además la participación del modo marítimo, con un sistema de puertos especializados por carga. Funciona plenamente el cruce por aguas argentinas a la isla de Tierra del Fuego y el sistema logístico del territorio antártico. Existe una conectividad regular con las Islas Malvinas.

Se cuenta con un sistema de centros de transferencia multimodal integrados a una red nacional e internacional, regidos por una normativa que incluye la figura del operador multimodal, los seguros unificados y el contrato único de transporte. La diversificación de pasos fronterizos y las mejoras en la gestión garantizan un nivel razonable en la continuidad en los flujos, a pesar de que su incremento es constante. En la medida que el dinamismo de las actividades somete al sistema a nuevas presiones de manera constante, continúan presentándose situaciones de congestión en algunos tramos. Todo lo anterior, sumado a múltiples adecuaciones de diseño y a la incorporación de tecnología en sistemas de transporte inteligente, ha redundado en un descenso significativo de la siniestralidad.

Desde el punto de vista ambiental, los procesos de degradación del suelo y del agua han comenzado a ser mitigados -incluyendo la remediación de pasivos ambientales- y en

muchos casos revertidos, fundamentalmente como consecuencia de la aplicación de medidas proactivas de conservación y cumplimiento de las normativas ambientales vigentes. Entre las medidas que resultaron más eficaces se cuentan: la implementación de estudios de impacto ambiental para los procesos agropecuarios -huella de agua y de carbono-; la integración de las prácticas de ordenamiento territorial al manejo de cuencas y subcuencas hidrográficas; la preservación del recurso hídrico -sobre todo en áreas de nacientes hídricas; y la recuperación de la biodiversidad. La aplicación de este conjunto de medidas también ha conseguido limitar el uso de aquellas tierras ecológicamente frágiles amenazadas por la expansión de las actividades productivas o de la urbanización indiscriminada.

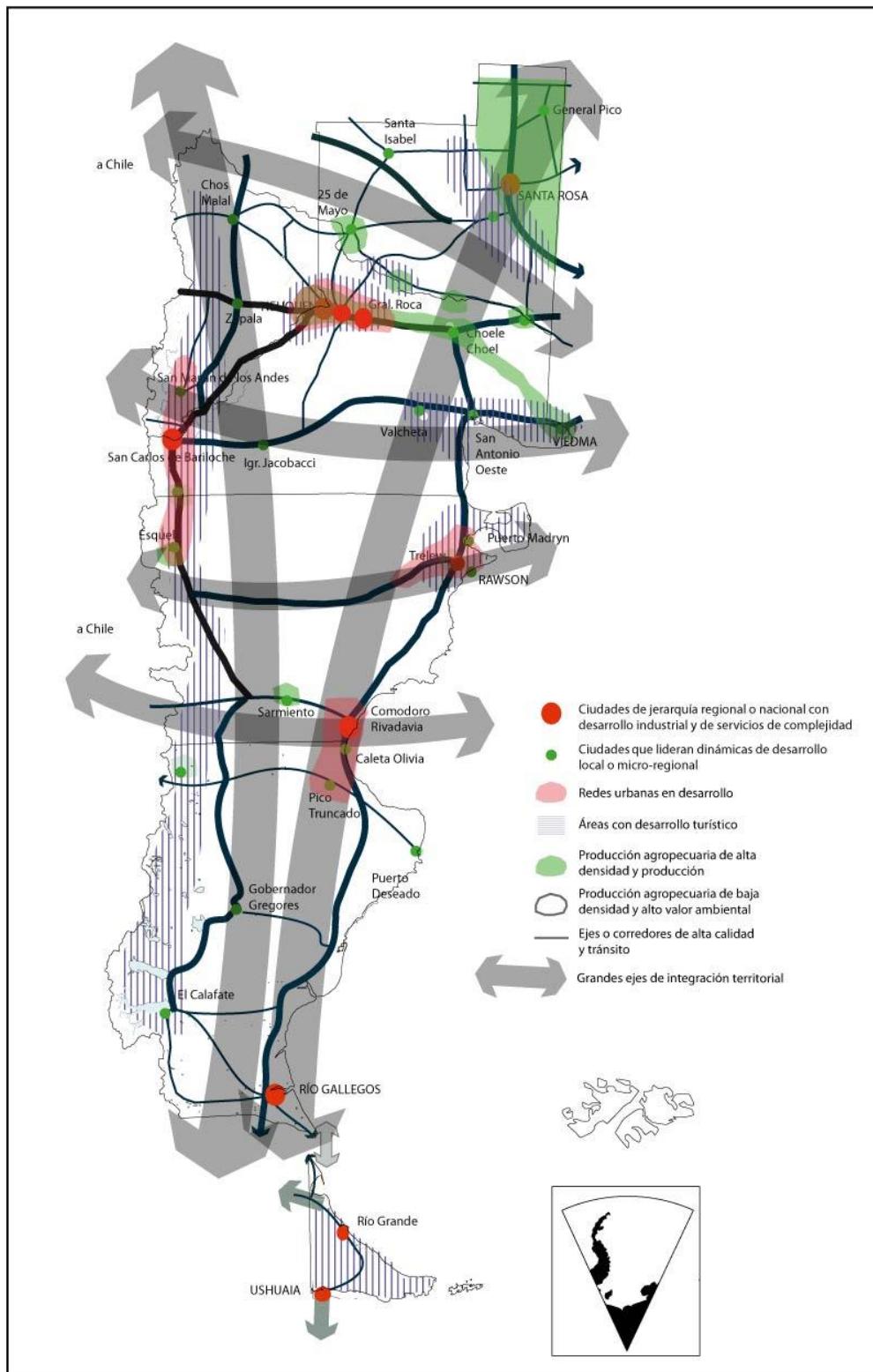
Gracias a la educación formal y a los efectos de distintos tipos de campañas de sensibilización, la población se ha vuelto cada vez más consciente de las consecuencias del consumo excesivo e irresponsable. El desarrollo de soluciones integrales ligadas al tratamiento de los residuos y efluentes ha dado como resultado la disminución de los niveles de contaminación, así como también la retroacción de los índices de generación de residuos sólidos urbanos a niveles similares a los de 2004, computando en ellos la absorción del área antes ocupada por basurales clandestinos y con perspectivas a una disminución aún mayor, a partir de la generalización de experiencias asociativas que permitan extender las acciones de reciclado a las localidades de menor tamaño. En relación con este punto, los costos para los gobiernos locales han decrecido sensiblemente. Se avanza en la implementación de tecnologías para la generación de energía a partir del procesamiento de residuos sólidos urbanos. Esta transformación ha tenido positivas repercusiones, particularmente en los centros turísticos, los cuales han comenzado a evidenciar un patrón de urbanización sustentable y a desarrollar perfiles ecológicos que permiten manejar inteligentemente el desarrollo turístico y sus consecuencias. Más en general, en la medida que el dinamismo de las actividades no sólo genera pujanza sino que somete al ambiente a nuevas presiones, diversos actores sociales y políticos debaten activa e intensamente estrategias alternativas al respecto, planteándose incluso aportes vinculados al delineamiento de horizontes superadores de la matriz energética vigente. La región cuenta con importantes antecedentes en materia de generación de energía eólica, de hecho, en los últimos lustros, la experiencia pionera del Parque Eólico Antonio Morán se ha replicado con éxito, lo que ha reforzado el posicionamiento de la región en la vanguardia de la generación de energía renovable y limpia.

La adecuada implementación de instrumentos tendientes a la racionalización del consumo de agua ha reducido las presiones sobre el recurso. Estas acciones han permitido una efectiva racionalización del consumo de agua potable, inclusive con el incremento de cobertura propuesto en la adscripción a las Metas del Milenio: con una cobertura del 98% de la población, el consumo se ha mantenido en niveles equivalentes a los de 2001. Esta racionalización favorece el control ambiental de los efluentes cloacales, al avanzarse a elevados niveles de cobertura de la población (86%), que contemplan una mejora sustantiva en los niveles de tratamiento.

La figura N° 12 presenta los elementos característicos del modelo territorial de los equilibrios dinámicos elaborado en el taller regional y agrega acciones a llevar adelante para concretar dicho escenario.

## Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino hacia el 2026

Figura N° 12: El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región Patagónica



## 10. La Región Metropolitana de Buenos Aires. Estado de situación y escenarios territoriales de futuro<sup>28</sup>

### 10.1. Breve descripción del estado de situación actual de la Región

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 40 partidos<sup>29</sup> de la provincia de Buenos Aires. No constituyen una unidad política sino un espacio territorial de singulares características que amerita su especial consideración en relación a los escenarios de futuro del país.

La región se caracteriza por incluir : el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) denominación del continuo urbano que se ha ido conformando en forma radio-convergente en el entorno de la CABA y que incluye treinta partidos de la provincia de Buenos Aires<sup>30</sup> ubicados hasta distancias de aproximadamente 50 kilómetros de su núcleo fundacional y actual área central; y otros diez partidos más de la provincia de Buenos Aires<sup>31</sup>, periféricos a los anteriores, pero que presentan fuertes vínculos funcionales con el AMBA a pesar de que alcanzan a estar a distancias del orden de los 100 kilómetros del centro de la aglomeración madre, por efectos de las autopistas de penetración al centro de la ciudad.

Figura N° 13: La región metropolitana de Buenos Aires



28 La descripción del estado de situación de la RMBA y sus escenarios de futuro constituye una síntesis de un trabajo más amplio elaborado para la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública por David Kullock, XXX?

29 Partido es la denominación de las unidades político-administrativas de índole municipal de la provincia de Buenos Aires.

30 Están incluidos en el AMBA: (i) en toda su extensión: Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López; (ii) en forma parcial -por incluir sectores insulares o zonas rurales-: Alte. Brown, Berazategui, E. Echeverría, Escobar, Ezeiza, F. Varela, Gral. Rodríguez, La Matanza, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Pilar, Pte. Perón, San Fernando, San Vicente y Tigre.

31 Completan la RMBA: Berisso, Brandsen, Campana, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Gral. Las Heras, Luján, Zárate, Cañuelas y La Plata, si bien estos dos últimos presentan pequeños sectores incluidos en el AMBA.

La RMBA se conformó sobre tres unidades naturales:

- La planicie pampeana, que se destaca por su clima templado, un régimen de precipitaciones abundante -1200 milímetros por año- y pendientes escasas, que estructuran la mayor parte del drenaje regional según tres cuencas hídricas principales -los ríos Luján, Reconquista y Matanza-Riachuelo- y una serie de arroyos de menor magnitud, que drenan hacia el Río de la Plata.
- La costa del Río de la Plata, sector constituido por la franja que bordea dicho curso, incluyendo terrenos de relleno, por debajo de los 5 metros sobre el nivel del mar, en una delgada franja que se va ensanchando hacia el sur.
- El bajo delta del Río Paraná, que constituye un extenso humedal costero de agua dulce de 2700 Kilómetros cuadrados, cuyas islas y ríos albergan una biodiversidad de riqueza excepcional.

Según los datos del censo 2010, la RMBA alcanza una población de aproximadamente 13 millones de habitantes. Esto la convierte en una de las grandes aglomeraciones urbanas del mundo y la tercera en tamaño de América Latina, después de las ciudades de México y San Pablo. A su vez, cabe destacar que concentra a una tercera parte de la población total de la Argentina y que la CABA es la sede del Gobierno Nacional.

Este proceso de crecimiento ha ido alterando el perfil biológico y fragmentando la unidad del sistema de espacios naturales. Fueron especialmente afectados los humedales que conforman la costa del Río de la Plata, las cuencas que atraviesan el área urbanizada y el borde periurbano, paulatinamente desplazado por el crecimiento urbano. El deterioro es más evidente en las cuencas interiores, ya que se ocupa el área de inundación, alterando el comportamiento natural de la cuenca. Del mismo modo, han sido localizaciones preferenciales para la actividad industrial, lo que ha dado lugar a un nivel de contaminación que afecta la calidad de sus aguas y de los fondos barrosos. Además, ante la falta de control de las orillas, estos espacios públicos han sido utilizados como basurales, vertederos de tanques atmosféricos y, últimamente, como asentamientos precarios. Es por todo esto que algunos tramos de estas cuencas constituyen áreas críticas, en las que se concentran los mayores niveles de miseria y contaminación.

En contraposición, el bajo delta del Río Paraná no sufrió alteraciones tan drásticas. Está escasamente habitado y en él se realizan algunas actividades primarias y se explotan recursos forestales. Por su localización adyacente a la metrópolis, constituye una zona de alta potencialidad turística y recreativa, sólo parcialmente aprovechada.

La actual estructuración metropolitana ha dado lugar a conformación de un sistema de centros en el que se pueden reconocer los siguientes componentes:

- El área central tradicional, en la que se ha producido una reciente renovación -a través de procesos de modernización, de crecimiento en altura y de densificación- y expansión -hacia el norte, este y sudeste-.
- Los centros tradicionales<sup>32</sup>, básicamente organizados en función de los corredores radiales de transporte ferroviario y de transporte automotor, cuya estructura manifiesta un orden lineal entre el centro principal y los barrios. Se organizan en torno al espacio público -

---

<sup>32</sup> Los principales son: Avellaneda, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Monte Grande, San Justo, Morón, Gral. San Martín y San Isidro

avenidas, plazas- incluyen actividades comerciales, de servicios, administrativas y sociales. Sirven a diversos sectores sociales y áreas de influencia, lo que define un cierto orden jerárquico -centros secundarios, barriales, etc.-. Muchas veces concentran a su alrededor entornos residenciales más densos, constituyendo tejidos urbanos integrados.

- Las nuevas centralidades, que se diferencian en: grandes centros comerciales -a veces con salas de espectáculos incluidas- que se sitúan en la CABA y en los municipios aledaños, en tejidos urbanos densos y multifuncionales; centros similares pero de mayor escala que se sitúan en grandes predios ubicados sobre autopistas, en vinculación con los nuevos desarrollos residenciales periféricos y las facilidades del acceso automotor privado; por último, ferias de segunda venta, de trueque, de productos de elaboración muchas veces clandestina, surgidas en zonas degradadas o bolsones de pobreza.

Las facilidades de acceso automotor privado han dado como resultado la aparición de nuevas actividades centrales que los antiguos subcentros no cumplían, tal como universidades, centros empresariales y hotelería internacional fuera del AMBA pero dentro de la RMBA.

El sistema en su conjunto se articula a través de un sistema de transporte que integra los modos públicos tradicionales que fueron perdiendo demanda en las últimas décadas a favor del transporte vehicular privado, impulsado por la industria automotriz y la construcción de autopistas radiales de penetración al área central.

La región incluye en su oferta un sistema de transporte guiado, constituido por 5 líneas subterráneas y el premetro -ambos en CABA- y más 7 líneas ferroviarias de escala regional, al cual se agrega una red de ómnibus que incluye unas 250 empresas y 365 líneas en el AMBA. Este último es el modo de mayor importancia en función de su cobertura y del porcentaje de viajes captados (80%) Existen también servicios de taxis, remises y servicios especiales.

Los servicios brindados son deficitarios en la cobertura de las zonas periféricas, lo cual contribuye a empeorar la calidad de vida del ciudadano. Por otra parte, el crecimiento de actividades y población de recursos medios y altos en la periferia estimula el uso de vehículos privados, con el consiguiente aumento de congestión y polución en diversas zonas en particular y en la región en su conjunto.

La región dispone de una red reticulada de calles y avenidas, que se desarrolla en toda el área urbanizada. Si bien esta red es completa y continua y parece suficiente para los movimientos locales, no está claramente jerarquizada. La conexión entre las diversas zonas provoca cuellos de botella, sobre todo cuando se trata de los accesos principales a la ciudad -que en general son autopistas de peaje<sup>33</sup>- y que también posibilitan el acceso al Aeroparque Jorge Newbery, situado en la costanera norte de la CABA y dedicado fundamentalmente al tráfico de cabotaje y con países limítrofes, y al Aeropuerto Ministro Pistarini en Ezeiza, destinado a vuelos internacionales.

---

33 (i) El acceso norte, con sus tres ramales principales: hacia Tigre, Escobar (RN9) y Pilar (RN8), más un acceso hacia la urbanización Nordelta; (ii) el acceso oeste (RN7); (iii) la Autopista Ricchieri, que opera como acceso sudoeste; (iv) la Autopista Buenos Aires-La Plata, que opera como acceso sudeste; (v) las Autopistas Lugones e Illia, (prolongación del acceso norte), y las Autopistas Dellepiane, Perito Moreno, 25 de Mayo, 9 de Julio Sur y AU-7, todas ellas con desarrollo en el ámbito de la CABA.

Dentro del AMBA existen 3 vías de circunvalación, pero ninguna de ellas alcanza a tener un trazado completo<sup>34</sup>, por lo cual cumplen imperfectamente la función de distribución transversal y aliviadora del tránsito radial. Por fuera de ellas, y conformando el límite virtual de la RMBA, se encuentra la RN6 que, procedente de Zárate-Campana, se dirige hasta La Plata, pero también presenta discontinuidades funcionales y carece de neta llegada a la capital provincial.

En relación a la estructura urbana, al sistema de centros y a los medios de transporte antes descriptos, se fue desarrollando un hábitat residencial caracterizado por dos rasgos. Por una parte, una paulatina disminución de densidades desde el centro a la periferia y desde los ejes principales -primero ferroviarios y luego viales- hacia los espacios intersticiales, lo cual, en términos generales, se correspondió con carencias de servicios urbanos y de calidad ambiental. Por otra parte, con una valorización y apropiación diferencial de las sucesivas direcciones de crecimiento, desde las mejores situaciones urbano-ambientales en el eje norte hacia las peores en los ejes sudeste y sudoeste, pasando por situaciones intermedias en el eje oeste.

Esta conformación metropolitana tradicional viene presentando modalidades de desarrollo que profundizan los procesos de fragmentación espacial y segregación social. En dicho sentido, se observan dos formas recientes de hábitat de los grupos socioeconómicos más favorecidos.

Por una parte, la densificación en altura en tejidos consolidados de la CABA y de los partidos cercanos, edificios y conjuntos residenciales de alto nivel de calidad y prestaciones, con tipología de torrejardín, que incluyen servicios e infraestructuras deportivas de uso exclusivo y seguridad privada. Esta modalidad de crecimiento tiene impactos negativos: por un lado, por su condición de enclave -bordes cerrados- los emprendimientos cortan la trama urbana, impidiendo la habitual configuración que produce una conectividad fluida entre manzanas y calles; por otro lado, en muchas ocasiones agreden formal y funcionalmente al entorno barrial de baja altura, generando conflicto con los residentes.

En cuanto a las urbanizaciones cerradas, que aumentan en número y distribución, se observa que están alterando el patrón tradicional de expansión relativamente compacto de la aglomeración que crecía como mancha tentacular de bordes definidos, para ir tendiendo a un patrón en red, conformando una ciudad policéntrica en forma de archipiélago urbano de bordes difusos, en donde los distintos grupos sociales con sus respectivas lógicas coexisten sin interactuar, salvo en función de conflictos de uso del suelo o ambientales.

En tanto, los grupos incapaces de acceder al mercado de la vivienda siguen protagonizando el proceso de crecimiento y expansión de villas y asentamientos, que es la estrategia de los sectores de más bajos ingresos y de los excluidos del mercado de trabajo para acceder por ocupación a un suelo en el cual construir sus viviendas y -eventualmente- obtener servicios y regularizar la propiedad del terreno ocupado. A su vez, vienen suplantando las formas de hábitat suburbano, a favor de la localización en asentamientos

---

34-La Avenida General Paz (deslinde parcial entre la CABA y el GBA), convertida en autopista pero inconclusa en la parte sur; (ii) el Camino del Buen Ayre, que vincula los accesos norte y oeste, pero no tiene continuación hacia el sur y sureste y (iii) el Camino de Cintura, que es una vía discontinua, con cruces a nivel y semáforos, siendo por lo tanto de escasa efectividad.

informales, villas, edificios tomados y barrios precarizados social y urbanísticamente, pero de localización más central. Dicho proceso va configurando diferentes situaciones de creciente criticidad socio-urbana, definidas a partir de la capacidad de subsistencia de las familias -educación, ingresos-, de la calidad de la vivienda, de la accesibilidad a redes de servicios y transporte y de las condiciones de tenencia del suelo.

En una mirada regional, las áreas críticas muestran patrones de distribución claramente definidos. En las zonas consolidadas de la aglomeración se observa una mayor presencia de áreas críticas bordeando las cuencas de los arroyos que las recorren. En las áreas no centrales, las situaciones críticas ocupan las zonas externas de los corredores radiales y zonas intermedias entre las áreas radiales consolidadas y las diversas entrantes verdes que las separan.

Los servicios públicos que sirven al hábitat residencial de la región descripta presentan un gradiente de zonas mejor servidas que otras, acompañando la disminución de la calidad según los ejes concéntricos ya mencionados. Se observan también islas urbanas que nacen con todos los servicios, aun cuando se hallan alejadas de la zona central.

En décadas pasadas, la insuficiencia en la cobertura de provisión de agua potable y, aún más, en el sistema de servicios cloacales, ya era importante. La situación se ha agravado al no acompañarse los crecimientos urbanos descriptos con nuevas redes e instalaciones o refuerzos, según los casos. La situación se agudiza en relación a la recolección de residuos, ya que no sólo no se ha logrado disminuir la producción sino que, por el contrario, se ha incrementado debido a la falta de políticas activas y continuas que apunten a los cambios culturales necesarios. Paralelamente, las zonas de disposición van quedando agotadas y aumentan los basurales a cielo abierto.

A su vez, la dotación metropolitana de espacios verdes, aunque cuenta con piezas de importancia, es insuficiente, no se articula conformando un sistema y carece de niveles adecuados de calidad ambiental, siendo además inequitativa su distribución y gestión. La ausencia de una planificación de los espacios públicos concebidos no sólo como zonas verdes o equipamientos específicos, sino como ordenadores de la vida social y de la edificación urbana, lleva a que las intervenciones sean valiosas en sí mismas pero sigan siendo aisladas.

Dada su importancia demográfica y política-institucional, el AMBA constituye el nodo principal del sistema urbano nacional y ejerce una acentuada primacía sobre el resto de los centros urbanos del país. Si bien esta posición la ejerció a lo largo de toda la historia post-colonial, su preponderancia se acentuó a partir de la integración al mercado mundial como país agroexportador a fines del siglo XIX, convirtiéndose en destino atractivo de las migraciones internacionales, predominantemente europeos a fines del siglo XIX y comienzos del XX, y con el período de industrialización sustitutiva de importaciones entre 1930 y 1970, con importantes migraciones provenientes de otras regiones argentinas y de países limítrofes, con lo cual se conformó un colectivo social heterogéneo. Ya en las últimas dos décadas, si bien cayó fuertemente la tasa de variación poblacional de la aglomeración, sigue siendo considerable en términos de crecimiento anual en valores absolutos y su incidencia en las demandas de infraestructura y equipamiento urbano

originadas. Si bien su tasa de crecimiento medio anual (6,4) está muy por debajo de la tasa nacional (10,6), crece a razón de casi 750 mil habitantes<sup>35</sup> en una década.

En términos económico-productivos, la RMBA reviste una gran importancia en relación al conjunto del país, fundamentalmente por ser el ámbito de mayor concentración de actividades y de población de la Argentina. En una pequeña proporción del territorio nacional se genera aproximadamente la mitad del Producto Bruto Interno del país, siendo la CABA la que concentra la mitad del total para la región. La mayor proporción de actividades de comando -sedes de grandes empresas y grupos económicos-, actividades creativas y aquéllas de creciente importancia como la investigación científica y tecnológica, también se concentran en esta región, principalmente dentro de los márgenes de la CABA.

Los cambios económicos producidos en las últimas décadas afectaron notablemente la estructura productiva de la RMBA. En efecto, se produjo un proceso de concentración de los procesos de comercialización y logística que transformaron y extranjerizaron el sistema empresarial. En contraposición, se vieron perjudicados las industrias orientadas al mercado local y el pequeño comercio. A su vez, esta modificación del sistema empresarial estuvo relacionada con los cambios generados en la modalidad de producción, en la cual se eliminó parte de los procesos productivos desmembrando el núcleo, anteriormente concentrado en la fábrica, para tercerizar un número de actividades en talleres y pequeñas empresas.

De igual modo, los procesos de comercialización no quedaron por fuera de los cambios mencionados, sino que también allí se observó un proceso de concentración en las grandes cadenas de supermercados y *shoppings*, que fueron desplazando a los pequeños comercios y tiendas ubicadas en los centros y subcentros barriales.

Por último, es necesario indicar que en esta etapa la actividad inmobiliaria y la rama de la construcción mantuvieron un ritmo sostenido y creciente, introduciendo los nuevos productos ya mencionados: fundamentalmente las tipologías de barrios cerrados y torres con *amenities*, que implican cambios en la escala de las intervenciones y en sus criterios de localización.

A lo largo de esta etapa, y de forma concomitante con los cambios acaecidos, se produjeron importantes modificaciones en el patrón de localización de las actividades productivas. En lo relativo a la industria se observó un desplazamiento de los grandes establecimientos sobre el eje norte de la RMBA, fundamentalmente en la franja de borde de las autopistas. Los sectores más tecnificados y vinculados con el circuito internacional comenzaron a trasladarse a los parques industriales de esta zona. Este hecho, sumado al proceso de desactivación de las pequeñas y medianas industrias, generó importantes pasivos industriales, grandes sectores abandonados y degradados en los municipios que forman parte de la primera corona del GBA.

Por otro lado, el sector terciario o de servicios, que tuvo un impulso considerable, se afianzó en el centro mismo de la aglomeración y acompañó los nuevos desarrollos inmobiliarios. Las actividades comerciales más dinámicas, principalmente los hipermercados y grandes centros comerciales, siguieron lógicamente el paso de los grupos de población beneficiados y se ubicaron principalmente en el centro y la franja norte de la

---

<sup>35</sup> Equivale a incorporar la población del Gran Tucumán en el término de una década.

región -sobre la traza de las autopistas-fortaleciendo, por un lado, el centro histórico, y, por otro lado, generando nuevas centralidades vinculadas a los recientes desarrollos residenciales.

Queda evidenciado que los cambios introducidos en este período han generado un fuerte proceso de fragmentación socio-espacial en la RMBA, que agudizó el desequilibrio entre el sector norte y sur de la aglomeración.

El proceso de reactivación económica generado a partir del año 2002 permitió la reactivación del mercado local y de las exportaciones y con ella, la consecuente mejora de los niveles de empleo en la región.

En tanto la conformación territorial y la caracterización socio-demográfica y económico-productiva muestran panoramas coherentes entre sí, en obvia respuesta a la unicidad de los procesos que acaecen en la RMBA, y más aún en el AMBA, en términos político-jurisdiccionales no hay instancias institucionales que atiendan la gestión metropolitana. Por el contrario, se observa la presencia de diversos niveles gubernamentales con incumbencias y responsabilidades temáticas y espaciales fragmentarias -el federal, el provincial, el de la CABA y los de los gobiernos municipales- además de agencias y entes específicos.

En tanto una metrópoli no tiene un gobierno que cubra todo su territorio o un sistema de acuerdos que permita debatir, acordar y articular las políticas de las distintas instancias gubernamentales existentes, configura una situación de fragmentación institucional que dificulta la adopción de políticas, el establecimiento de normas y la realización de las acciones necesarias para el logro de niveles aceptables de funcionalidad económica, integración social y calidad ambiental de la metrópolis en su conjunto.

Si bien la unidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales que conforman y condicionan a las áreas metropolitanas es evidente, los gobiernos que forman parte del RMBA deben dar respuesta a estas problemáticas desde sus limitadas competencias locales, originándose una multiplicidad de políticas urbanas que resultan fragmentarias y, muchas veces, contradictorias.

La posibilidad de implementar formas de institucionalidad metropolitana tiene una dificultad agregada: lo metropolitano es una percepción que suele ser reconocida como necesaria cuando se producen situaciones problemáticas generalizadas -grandes inundaciones, graves accidentes viales o ferroviarios, cortes masivos de servicios, etc.- que conducen a percibir con mucha mayor nitidez la necesidad de consideración y gestión integral. La carencia de ámbitos de gestión integral ha sido relativamente compensada por la creación de formas de centralización según áreas de la administración en los que ciertos problemas se tornaron críticos. En esos casos, se operó una institucionalización sectorial a través de la creación de unidades técnica y ejecutivamente autónomas. Muchas de estas creaciones se originaron a partir de decisiones tomadas por el Gobierno Nacional o con acuerdo de los otros niveles políticos jerárquicos -provincia de Buenos Aires, municipalidad o gobierno de la ciudad de Buenos Aires- con prescindencia de la participación de los gobiernos locales.

La no adopción de formas de gestión metropolitana que se hagan cargo de los múltiples asuntos y problemas que exceden las posibilidades de cada uno de los gobiernos locales, más allá de los que han alcanzado sectorialmente alguna forma de gestión conjunta,

motiva la presencia de una serie de cuestiones pendientes que afectan la funcionalidad y calidad ambiental de la metrópolis. Al respecto se pueden mencionar: la indefinición sobre la conformación y los límites de la expansión metropolitana, la gestión integrada de la costa del Río de la Plata y de las cuencas hídricas interiores, la planificación y gestión de los grandes espacios abiertos de escala metropolitana -ya existentes o posibles de crearse-, la coordinación a nivel de sistema de los múltiples modos de movilidad metropolitano, el logro de niveles de calidad ambiental apropiada tanto en los aspectos vinculados a los recursos naturales -contaminación hídrica, atmosférica, sonora, de los suelos- como al control de los riesgos -en especial, de inundaciones- y a la provisión suficiente y equitativa de componentes del hábitat social -vivienda, infraestructura de servicios, equipamientos comunitarios y medios de transporte-.

## 10.2. Los grandes factores de cambio de la región

En la presente sección se procura indagar sobre las tendencias emergentes de los últimos años, algunas de las cuales se han consolidado o están en proceso de consolidación y, en consecuencia, permiten avizorar los escenarios futuros de la RMBA.

### Aspectos económico-productivos

Más allá del proceso de recuperación económica y social iniciado en la última década, no hubo modificaciones significativas en el perfil productivo de la RMBA, que sigue caracterizado por: una fuerte concentración en las ramas más tradicionales de textiles y alimentos, *commodities* y el complejo automotriz -todas ellas de baja complejidad y renta tecnológica-; un perfil poco conducente a la generación de empleo calificado y de calidad, ya que la estructura de la demanda de puestos de trabajo tiende a incluir predominantemente tareas repetitivas y de bajo nivel de instrucción formal; y un potencial limitado de aquellas actividades que requieren altos niveles educativos -como la producción de software- que si bien han tenido un fuerte crecimiento en la región, aún no obtienen niveles significativos de renta.

Se refuerzan las tendencias de localización de actividades en el eje norte que concentra la actividad industrial, incluyendo las ciudades de Zárate y Campana, dada la importancia que cobra a nivel regional el comercio entre los países integrantes del MERCOSUR. De este modo, adquieren preponderancia las rutas de comercio, el sistema de puentes -Zárate Brazo Largo, Rosario-Victoria- y el túnel subfluvial Hernandarias. Este crecimiento del eje norte, iniciado en la década del '90, tuvo un impacto en la oferta de empleos en las zonas oeste y sur, reforzando el desequilibrio ya existente en la región.

A su vez, generando un movimiento levemente compensatorio, una fracción del sector industrial optó por aprovechar parte de la matriz fabril existente, devolviendo actividad a las antiguas barriadas industriales y renovando el clima productivo de la zona sur de la ciudad y los municipios de la primera corona. Es necesario mencionar también que en los años de mayor crisis, 2001 y 2002, se inició un movimiento de recuperación de las empresas por parte de sus trabajadores.

Existe un incremento de acciones de promoción y asistencia para las áreas de innovación tecnológica y promoción de la industria cultural -distritos Tecnológico y Audiovisual de la CABA y el futuro polo audiovisual en la isla Demarchi) y la resolución que obliga a las

entidades bancarias a destinar parte del monto total de créditos hacia actividades productivas.

El soporte de la actividad productiva, fundamentalmente el sistema de puertos y la red circulatoria, no ha acompañado los niveles de crecimiento de las actividades, generando problemas de acceso y logística para el transporte de cargas.

Las fuertes transformaciones producidas a nivel económico-productivo y, en especial, la creación de puestos de trabajo, han tenido una muy inmediata repercusión a nivel socio-demográfico en la RMBA y, en especial, en el AMBA .En el análisis a escala regional se evidencia un fenómeno de redireccionamiento de las migraciones nacionales e internacionales, que parecieran responder a nuevos equilibrios de la oferta de empleo y de acceso a servicios socio-urbanos básicos -salud y educación-. Entre 2004 y 2009 se radicaron legalmente en el país 750 mil extranjeros -80 % de ellos procedentes de Paraguay, Bolivia y Perú-, buena parte de los cuales se localizaron en AMBA, en forma preferencial en la cabecera central metropolitana.

La población metropolitana enfrenta cotidianamente dificultades en la movilidad públicamasaiva, crisis en la disposición final de los crecientes volúmenes de residuos urbanos, reducción de su acceso a una cobertura calificada de salud y un sistema de oferta de bienes y servicios que mutó de centros públicos y universales a centralidades de grandes superficies comerciales cerradas y selectivas.

La carencia de suelo accesible -económica y espacialmente- para que los sectores populares puedan instalarse y desarrollar su hábitat autoconstruido, así como la vigencia de un mercado formal de viviendas que excluye a sectores de bajos y medios ingresos y se concentra en los estratos de alto *target*, revierte en un contexto de expansión del hábitat popular irregular relacionado con el recrudecimiento de los flujos migratorios al RMBA que, al no encontrar contención en un medio urbano hostil y excluyente, se localiza en los intersticios de la expansión de las urbanizaciones cerradas de la periferia externa y en las periferias internas de las áreas centrales y pericentrales.

Un factor de cambio son las iniciativas lanzadas por diferentes gobiernos en la región. Uno de ellos es el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR Bicentenario) que proyecta la entrega de 400 mil créditos hipotecarios, otro es la Ley de Promoción del Hábitat Popular en la PROVINCIA DE BUENOS AIRES, cuyos objetivos son promover la generación y gestión de proyectos urbano-sociales y de regularización de barrios, abordar íntegramente la demanda urbano-habitacional y generar nuevos recursos a través de instrumentos específicos.

En el área de transporte aparecen varias iniciativas que pueden contribuir a la transformación regional. El plan de inversiones en los ferrocarriles metropolitanos, tanto de pasajeros como de cargas, podría llegar a implicar un cambio de rumbo en la distribución modal. La instalación de líneas de autobús de tránsito rápido -Metrobus- por carriles exclusivos, la ampliación de la red de carriles preferenciales para ómnibus y taxis, el re establecimiento de la doble mano o contracarriles en algunas avenidas de la ciudad para disminuir el tránsito de ómnibus en calles angostas, la peatonalización o creación de calles de convivencia en el área central y la implementación de una red de bicisendas y de puntos fijos de préstamos de biciclos son algunas de estas iniciativas.

La sanción de una nueva ley de aguas y el establecimiento de una autoridad provincial con competencia sobre el tema, la creación del comité de cuenca del río Reconquista y, más recientemente, la intervención del Estado Nacional constituyendo la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) son acciones relevantes en el tratamiento de cuestión hídrica. Con relación al control de inundaciones, cabe destacar la existencia de un plan hídrico en marcha en el ámbito de la CABA.

#### Situación político-institucional

La carencia de institucionalidad metropolitana está siendo visualizada por la sociedad desde las problemáticas interjurisdiccionales más acuciantes.

Los municipios buscan soluciones alternativas amparadas en la Ley 13.592 de Gestión Integral de Residuos Urbanos, aprobada en el año 2006, que les permite salir de la obligatoriedad de utilizar con carácter exclusivo los servicios y abonar las tarifas de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Esta tendencia debilita la unicidad de criterios para todo el proceso de recolección, tratamiento y disposición final, incorporando la separación y reciclaje, que debería mantenerse para garantizar la sustentabilidad ambiental en la materia.

Se creó la Agencia de Transporte Metropolitano con una conducción tripartita -Nación, Provincia y Ciudad- destinada a coordinar toda la política de transporte a mediano y largo plazo, definiendo criterios básicos en el ordenamiento del transporte y proponiendo modificaciones y unificación de normas jurídica.

### 10.3. Los escenarios territoriales de futuro

#### 10.3.1. El escenario de la desilusión

La situación general se caracteriza por una combinación de factores internos y externos. A nivel internacional, el deterioro de los términos de intercambio en un contexto recesivo, combinado con una baja capacidad de respuesta estatal en el entorno local, generan un retroceso en las políticas económicas y sociales que habían producido la reactivación del mercado local y del empleo.

En términos económico-productivos, se ha desaprovechado durante el período de crecimiento la posibilidad latente de cambio del perfil industrial, con lo cual la región pierde competitividad y se profundizan los factores negativos que amenazan la sustentabilidad del sistema.

Esta situación económico-productiva produce aumento del desempleo, retroceso de los índices de crecimiento del empleo en blanco, desequilibrios fiscales y disminución de la capacidad del Estado para mantener las políticas de inversión en infraestructura social y productiva. De este modo, las condiciones de vida de los sectores populares se deterioran y aumenta la polarización social, con la consecuente disminución de calidad de vida de la población afectada y de la vida urbana en general.

Al decaer las facilidades de acceso al empleo y el nivel de beneficios sociales que provee el Estado, se produce una disminución de las migraciones hacia el RMBA.

La disminución de la inversión social y física repercute aumentando cualitativamente el déficit habitacional y empeorando los niveles de prestación de servicios. Por otra parte, la

falta de políticas urbanas de ordenamiento del territorio incrementa la expansión urbana de baja densidad, protagonizada por los sectores altos y medio-altos, presionando aún más sobre la interfase rural-urbana. Simultáneamente, se registran procesos de deterioro en las áreas centrales y en los intersticios de la expansión periurbana, con asentamientos irregulares de sectores sociales que no pueden seguir accediendo a formas legales de acceso al hábitat.

Aún cuando sería esperable que las mayores demandas sociales frente al agravamiento de las problemáticas de escala metropolitana acrecienten la expectativa por alcanzar acuerdos interjurisdiccionales, las disputas entre los diferentes actores gubernamentales - CABA, provincia de Buenos Aires, Nación y municipios- no propician el alcance de formas estables de coordinación metropolitanas, debido al atraso histórico en políticas públicas conjuntas y a la baja en la capacidad de inversión.

La escasa intervención de los niveles públicos sobre el territorio y el libre juego de las demandas sociales motivan un empeoramiento generalizado de las condiciones del medio ambiente y los recursos naturales. En especial, esto afecta a los espacios, funciones y ecosistemas estratégicos -ambientes litorales, cuencas hídricas, espacios periurbanos- dando que se producen pérdidas, en muchos casos irreversibles, de la biodiversidad y de los recursos naturales por avance del proceso de antropización y por un uso de su potencialidad recreativa sin la debida consideración de sus funciones ecológicas. Asimismo, se registra el avance de la privatización y la pérdida del carácter público de estos espacios.

El retroceso industrial y la ausencia de políticas de control llevan a la degradación de diversos entornos por aumento de la producción de residuos y emisiones contaminantes. Asimismo, se incrementan las situaciones de riesgo tecnológico.

En el caso emblemático del Matanza-Riachuelo, se produce la interrupción de las acciones de recuperación, con la consiguiente pérdida de credibilidad de la ACUMAR y, por ende, de un potencial modelo de gestión de los problemas metropolitanos.

El soporte de la actividad productiva -fundamentalmente el sistema de puertos y la red circulatoria- no se encuentra tan recargado dada la disminución de la actividad, pero sus problemas intrínsecos, como la concentración producida por el sistema radial y la carencia de interconexiones y la predominancia del transporte de cargas por modo automotor, continúan latentes, restando competitividad al sistema en su conjunto.

En un contexto de decaimiento de la actividad económica nacional, se consolida una modalidad de crecimiento urbano disperso que sigue, fundamentalmente, los intereses del mercado inmobiliario. La expansión difusa de la mancha urbana acompaña el trazado de los grandes accesos a la ciudad con desarrollos orientados exclusivamente a los sectores de más altos recursos, llegando a ocupar parte de los espacios verdes y las tierras rurales del borde periurbano.

Paralelamente, el proceso de densificación en los barrios populares y en las áreas consolidadas se orienta también por intereses puramente especulativos que no contemplan la mejora de la infraestructura de servicios, generando una gran presión sobre las redes y el equipamiento existente y aumentando, por ello, la conflictividad social. A su vez, esta tendencia refuerza la estructura monocéntrica de la región, intensificando los problemas de tránsito y debilitando a gran parte de los centros secundarios.

Ante la falta de inversión en vivienda por parte del Estado, se incrementa la cantidad de población que habita en villas y asentamientos precarios, consolidando así áreas que conjugan precariedad habitacional, criticidad y riesgos ambientales. Esta situación se agrava aún más dada la falta de inversión en la prestación de servicios de agua y saneamiento, que potencia las situaciones de riesgo sanitario.

La escasa inversión en conectividad se dirige predominantemente a facilitar el transporte automotor individual. No se registran políticas continuas y consistentes de transporte público masivo, dentro del cual se produce el crecimiento de la oferta del modo automotor colectivo sin coordinación con los otros modos públicos de movilidad. Esto, en conjunción con la discontinuidad de las políticas de aliento a los modos alternativos de movilidad -circuitos de bicisendas, peatonalización de vías o su transformación en calles de convivencia- conduce a una disminución de la seguridad vial y al incremento de los niveles de contaminación atmosférica y sonora.

En relación al espacio público, el nivel recesivo de la economía y la falta de coordinación institucional que hace que el tema siga siendo considerado exclusivamente una función municipal, han provocado que la situación empeore. Se han perdido importantes superficies, al ser afectadas a otros usos por la presión urbanizadora. Frente a la demanda ciudadana, pequeñas intervenciones locales apenas contrarrestan la situación del entorno inmediato. Mientras tanto, siguen sin aprovecharse las grandes áreas verdes disponibles en la región. Particularmente, tanto el borde periurbano como las riberas han perdido su condición potencial como partícipe de la oferta recreativa, por el irreversible proceso de degradación y la ocupación con usos indebidos.

La falta de intervenciones específicas para la puesta en valor del patrimonio urbano ha vaciado de contenido las numerosas normativas de preservación precedentes, por lo cual se avanza hacia la pérdida irreversible de piezas emblemáticas del acervo cultural urbano.

#### 10.3.2. El escenario de la fragmentación territorial

A nivel internacional se mantienen las condiciones de intercambio y, con ellas, la demanda de los *commodities* y bienes industriales que permiten al país sostener las tasas de crecimiento alcanzadas hasta el momento y, si bien se sostiene el nivel de actividad del Estado en materia de políticas económicas y sociales, se evidencian los límites de un sistema de toma de decisiones que, frente a las incertidumbres de la economía, finanzas y comercio internacional, debe centrarse en intervenciones cortoplacistas.

En cuanto al modelo productivo, se refuerza la primarización de la economía manteniendo constantes los niveles de industrialización alcanzados, lo cual implica la persistencia del modelo desequilibrado de localización de actividades productivas y las dificultades para lograr una distribución más equilibrada del ingreso. Debido a ello, se observa un congelamiento en las mejoras de las condiciones de vida de la población y en las tendencias a la reducción de la brecha entre los sectores sociales más favorecidos y los más perjudicados.

Si bien continúa el crecimiento en diversas ramas de la industria, esto se produce según el perfil productivo tradicional -textiles, alimentos, automotriz y *commodities*- sin perspectivas de diversificación. No se observa una política integral sustentable para el sector, que brinde oportunidades en el sentido de avanzar sobre nichos vacantes

específicos y conducir a la generación de empleo calificado y a la mejora en las condiciones laborales y urbano-habitacionales de los trabajadores. Se intentan acciones específicas de promoción y asistencia para las áreas de innovación tecnológica y promoción de la industria cultural.

En forma concordante, continúan inercialmente las tendencias de alto ritmo de crecimiento demográfico observado en la década precedente, aunque no son acompañadas por el intenso despliegue de políticas estatales de inclusión ni el mismo nivel de crecimiento de los índices de ocupación registrados anteriormente.

A nivel institucional, se desarrollan en la región nuevas experiencias de organismos interjurisdiccionales de gestión sectorial -en algunos casos por intervención judicial o legislativa- que responden a las fuertes demandas que se registran en relación a problemáticas metropolitanas. Sin embargo, las discrepancias coyunturales de las jurisdicciones, la disminución de la capacidad de inversión estatal y la falta de continuidad de la participación de la sociedad en estos nuevos espacios de consenso, disminuyen su credibilidad y debilitan la gestión.

Con respecto al medio natural y sus recursos, la no adopción de políticas conjuntas, la insuficiencia en la realización de obras y en la adopción de planes de manejo y de control de las diversas formas de contaminación, del riesgo hídrico y del riesgo tecnológico, conlleva a una profundización del deterioro ambiental, afectando a los sectores sociales más desfavorecidos.

Continúa el peligro de pérdida de recursos y ruptura de equilibrios en espacios y ecosistemas estratégicos -ambientes litorales, cuencas hídricas, espacios periurbanos, etc.- por avance inapropiado del proceso de antropización, tanto para usos residenciales como recreativos.

Se torna difícil la reversión de las situaciones de degradación prevalentes en la mayoría de las cuencas. En el caso del Matanza-Riachuelo, se produce un muy lento avance de las acciones de recuperación, lo cual produce incertidumbre sobre el modelo de gestión de los problemas metropolitanos que implicó la intervención judicial y la creación de ACUMAR.

En cuanto a la dinámica socio-territorial, en un contexto caracterizado por un bajo nivel de institucionalidad, carencia de planes de ordenamiento y de acciones coordinadas entre los diferentes actores intervenientes, la posibilidad de revertir el modelo tendencial se vuelve remota. Se agudizan las fragilidades del modelo de un crecimiento territorial disperso y segregado, lo que acentúa las tendencias de expansión periférica de los sectores de ingresos altos y medio-altos y, en contraposición, la ocupación de zonas inaptas en las áreas centrales y del periurbano por parte de los sectores de bajos ingresos. La mayor parte de la inversión privada sigue dirigida hacia el ensanche de la oferta de alto *target* y el Estado debe hacer grandes esfuerzos por cubrir la creciente brecha entre el mercado formal e informal de suelo.

La expansión incontrolada de la mancha urbana genera un recrudecimiento de los conflictos por la apropiación del territorio entre diferentes sectores sociales, en la medida en que no se evidencia una dinámica del hábitat social que compense las tendencias del mercado. Por un lado, los sectores populares continúan teniendo dificultades para acceder al suelo urbano dentro del circuito formal. Por otro lado, a pesar de la mayor apertura del crédito hipotecario, continúan las dificultades de accesibilidad a la vivienda propia para los

sectores medios, dado el aumento de la brecha entre el salario promedio y el precio de la construcción.

Se mantiene el desequilibrio entre el eje norte, apoyado por las nuevas centralidades urbanas resultantes de los excedentes del sector inmobiliario y el incentivo al uso del automóvil particular, y el eje sur. Al mismo tiempo que se consolidan las nuevas centralidades especializadas mayormente en consumos de alta gama, los centros tradicionales se debilitan y dejan de cumplir su rol como espacios de integración social, incidiendo sobre aspectos edilicios, de infraestructura, equipamiento y movilidad.

En este contexto, el centro de la Ciudad de Buenos Aires continúa ejerciendo su primacía aunque no se evidencia una clara correspondencia entre las intervenciones y mejoras realizadas -carriles preferenciales para el transporte público en avenidas, implementación progresiva de sistemas de ómnibus con carriles exclusivos, calles de convivencia, bicisendas, etc.- y la reversión de situaciones altamente negativas como la congestión vial que produce un autotransporte público poco controlado y la fragmentación socioespacial.

El borde periurbano continúa siendo un territorio desordenado y cargado de conflictos y contradicciones, sin futuro definido, por ausencia de acuerdos sobre su planificación y gestión.

En cuanto a la recalificación ambiental de los espacios urbanos más críticos, se observan diversos esfuerzos aislados de mitigación y reparación ambiental, aunque continúan las situaciones de incompatibilidad, en especial en la zona sur. Como ya fue señalado, las tendencias de localización siguen estando enfocadas en las zonas ya favorecidas -eje norte- al no existir instancias de coordinación que favorezcan la cooperación entre municipios y el reequilibrio norte-sur.

El soporte de la actividad productiva, fundamentalmente el sistema de puertos y la red circulatoria para el transporte pesado, no acompaña los niveles de crecimiento de actividades, agravando los problemas de acceso y logística para el transporte de cargas. Tampoco contribuye a la necesaria redistribución de las actividades productivas en el ámbito de la región. Se han producido algunas mejoras en el Puerto de Buenos Aires y sigue creciendo la utilización de puertos alternativos, sólo en base a las demandas y elecciones de los actores privados.

Contrastando con la prolongada historia de desinversión en el transporte público comienza una modernización de ramales ferroviarios y su soterramiento parcial en las zonas urbanas -en el FFCC Sarmiento, en primer término-. Por el contrario, la extensión de las redes subterráneas, si bien han sido legalmente aprobadas, registran sensibles demoras.

La red vial registra algunas mejoras, dado que las obras realizadas en la RP6 y la continuidad del Camino del Buen Ayre reducen las carencias de transversalidad regional. Asimismo, la ejecución de pasos bajo nivel en la CABA reduce el problema de las interferencias ferroviarias.

Si bien con respecto a la organización del transporte hay avances significativos -como la creación legislativa de una Autoridad Metropolitana y la implementación de la tarjeta intermodal SUBE- el predominio del uso del automóvil sin políticas de morigeración de su

uso en áreas congestionadas hace que la creación de un sistema metropolitano de transporte continúe siendo una necesidad imperiosa.

En cuanto al espacio público, figura en la agenda pero no en un lugar jerarquizado. Continúa siendo una incumbencia exclusivamente local, con lo cual las acciones son puntuales, de mejoramiento o preservación, sin crecer en superficie ni en articulación con otras unidades espaciales locales o regionales.

El interés y las acciones normativas en pos de la conservación del patrimonio urbano se incrementan en cantidad y pertinencia, alcanzando no sólo a edificios sino a diversas áreas significativas. Sin embargo, es insuficiente la estructura de coordinación y la financiación necesarias para que las previsiones se concreten en acciones, con lo cual muchas piezas patrimoniales se van degradando, del mismo modo que otros conjuntos urbanos, edilicios y paisajísticos, que aún no son incluidos en la normativa.

#### 10.3.3. El escenario de los equilibrios dinámicos

Se combinan una coyuntura expansiva del mercado a nivel internacional, en la cual aumenta la demanda de los productos argentinos de exportación y, a nivel doméstico, el Estado se define por su impronta planificadora de las políticas públicas productivas, sociales y territoriales a mediano y largo plazo. La acción estatal se conjuga con los aportes privados con el fin de lograr un desarrollo diversificado, sustentable y equilibrado social y territorialmente.

En este marco se tiende a ampliar, diversificar y modernizar el perfil productivo de la región, apoyando aquellas actividades de mayor complejidad conducentes a promover empleos de calidad y un mayor nivel de calificación, al cual el sistema educativo puede dar respuesta.

El conjunto de actores, en el marco de instancias de articulación metropolitana, define estrategias que logran la complementación, en cuanto a localización y funciones de los establecimientos productivos, entre los diversos municipios y la CABA. La promoción de las áreas de innovación tecnológica y de la industria cultural, así como el apoyo al desarrollo turístico, ha transformado a la CABA en un importante polo atractor, cuyo dinamismo derrama sobre la región.

Estas acciones, en combinación con el fortalecimiento de políticas sociales y educativas, conducen a una mejora de la calidad de vida de la población y a una disminución de la polarización social.

La reactivación de las economías regionales en el resto del país ha moderado la tendencia migratoria hacia el RMBA registrada en la década precedente. La implementación de políticas voluntarias de desconcentración de las actividades y la población a nivel nacional contribuyen a disminuir la presión sobre el stock de viviendas y la infraestructura de soporte.

Asimismo, políticas urbanas de fomento al completamiento del tejido y densificación así como la penalización del crecimiento periurbano de baja densidad logran una distribución más sustentable de la población al interior de la región. Las políticas de regularización dominial y de urbanización de los asentamientos precarios logra la disminución de los procesos de segregación social y fragmentación del espacio urbano.

A nivel institucional, se acentúa la tendencia a la creación de organismos interjurisdiccionales de gestión de tipo sectorial, con niveles crecientes de participación social directa o indirecta, que abren nuevos espacios de resolución de las problemáticas metropolitanas. También se intentan otros mecanismos transversales, tales como planes estratégicos o agencias de desarrollo de alcance subregional o regional.

El completamiento y puesta en vigencia de las leyes de presupuestos mínimos -previstas en el artículo 42 de la Constitución Nacional- facilita la articulación de políticas de mejoramiento de los espacios, ecosistemas y recursos naturales metropolitanos, dirigidas a la preservación de sus funciones ecológicas, sin desmedro de la puesta en valor de sus potencialidades recreativas y productivas con criterios de sustentabilidad.

Estas políticas y acciones producen una mejora significativa de las cuencas, los ambientes ribereños y el bajo delta. Asimismo, se acuerda un ordenamiento y se pone en ejecución un programa de manejo de los grandes vacíos urbanos y de los espacios perirurbanos, en consideración a su funcionalidad metropolitana, en términos de conservación de la naturaleza, oxigenación, producción de agua y energía, recreación, seguridad alimentaria, uso residencial extraurbano y resolución de la disposición de residuos.

Se implementa un sistema de áreas y parques protegidos conformado por corredores de biodiversidad que incluyen ejes fluviales, canales a cielo abierto, bosques de ribera, zonas forestales y agrícolas, vialidades y trazas férreas forestadas, formando una trama de valor ecológico que interacciona con la trama urbanizada y es compatible con actividades recreativas, deportivas y educativas.

Se compatibilizan y se comienzan a implementar las diversas normativas vigentes y se acuerdan sistemas uniformes de control en lo referente a residuos y efluentes, a los efectos de una paulatina recuperación de la calidad de los recursos -agua superficial y subterránea, aire, suelo- y de una minimización del riesgo tecnológico. A ello se suma la promoción de sistemas alternativos de transporte y de formas energéticas menos contaminantes.

Con respecto al riesgo hídrico, se ponen en marcha planes de manejo de cuencas que incluyen medidas estructurales -conducción y retención hídrica- y no estructurales -normas uso del suelo, planes de contingencia, sistemas de alerta temprana- coordinadas entre las distintas jurisdicciones, tendientes a reducir dicho riesgo a niveles mínimos.

En lo relativo a la dinámica socio-territorial, los diferentes actores intervenientes, públicos y privados, acuerdan políticas concertadas que pautan la modalidad de expansión, densificación y la adecuada provisión de servicios e infraestructura, generando así condiciones de crecimiento sustentable. Los acuerdos establecidos permiten conjugar la consolidación del tejido urbano, ocupando los espacios vacantes intersticiales y generando procesos de densificación que garanticen niveles adecuados de compacidad urbana, con preservación del borde periurbano que, como ya se ha indicado, se destina al cumplimiento de funciones ecológicas y al desarrollo de actividades recreativas, deportivas y educativas.

Se consolida el área central de la CABA en sus roles de nivel metropolitano, nacional, regional e internacional, al mismo tiempo que se promueve la conformación de un área metropolitana policéntrica favorecida por la mejora de la accesibilidad entre los diferentes centros.

En cuanto a la situación habitacional, la implementación de políticas que promueven mayor accesibilidad al mercado de suelo urbano, la sostenida implementación de los planes de vivienda por parte del Estado y un aumento de la oferta crediticia generan una mejora en las condiciones de vida. La conjunción de las políticas mencionadas, sumadas a aquellas que se basan en la mejora de la calidad del espacio público, contribuyen a disminuir los niveles de conflictividad social, favoreciendo la convivencia entre diferentes sectores sociales.

La mejora del sistema de actividades productivas promueve la modernización de sus soportes de vinculación. Se amplían, articulan y diversifican las funciones de los distintos puertos de la región y se configuran redes ferroviarias y viales fluidas. Se han concretado las articulaciones transversales, lo que conlleva a la materialización de los centros de transbordo y ruptura de cargas en las intersecciones de los principales ejes radiales y las circunvalaciones transversales.

Con respecto al transporte de pasajeros, además de la modernización e integración del sistema ferroviario y de la extensión reticular del sistema subterráneo en el ámbito de la CABA, se logran gracias al accionar de la Autoridad Metropolitana de Transporte importantes avances en la intermodalidad mediante la coordinación física, tarifaria y operacional de los servicios y la creación de centros de transbordo eficientes.

Estos avances del transporte público, sumados a la adopción de normas restrictivas al autotransporte privado y la promoción de la movilidad peatonal y en biciclos, incrementan los niveles de seguridad vial y permiten que las vías públicas recuperen funciones sociales - paseo, encuentro, interrelación social-.

A estas mejoras de las vías públicas se agregan las que ocurren en los espacios públicos en general, promovidos por la creación y el accionar de un sistema metropolitano de áreas verdes que opera en conjunción con el sistema de áreas y parques protegidos en el marco de una autoridad específica, con representantes de todas las jurisdicciones con incumbencia territorial y legal en la temática. Se implementan políticas de gestión integrada y participativa de los espacios públicos, se aumenta la cantidad, superficie y calidad funcional y ambiental de espacios en sus diversas escalas, integrando incluso los amplios espacios verdes que rodean a muchos equipamientos públicos. A su vez, una amplia red peatonal y de bicisendas recorre y articula las áreas públicas, configurando una pieza significativa del sistema de movilidad.

Con relación a las políticas y acciones sobre el patrimonio urbano, además de dejar de ser un tema de interés casi exclusivo de la CABA, se va consolidando con la preservación y puesta en valor de áreas, paisajes, sitios y edificios protegidos por la normativa y sujetos a políticas activas.

## 11. Agenda 2026. Seis grandes desafíos de política para el desarrollo del territorio argentino

El territorio argentino y sus regiones se han ido organizando históricamente en función de múltiples factores tales como su dotación de recursos naturales, sus niveles de accesibilidad y, muy especialmente, de los paradigmas de desarrollo vigentes en determinadas épocas y de las formas de articulación e integración en los mercados internacionales.

Todos estos factores han definido un modelo de organización territorial asimétrico en el cual muchas zonas que fueron funcionales al modelo agroexportador tradicional se beneficiaron con infraestructuras, equipamientos y dinámicas de desarrollo, mientras que otras se mantuvieron rezagadas o con bajos niveles de equipamiento y desarrollo económico. Este modelo de organización del territorio nacional se está transformando debido a varios factores que interactúan unos con otros. En primer lugar, gracias al proceso de planificación territorial y de creación de infraestructuras, el cual busca equilibrar e integrar mejor el territorio en función de un proyecto de desarrollo endógeno, que atienda las necesidades de la mejora de la calidad de vida de la gente. En segundo lugar, gracias al cambio tecnológico, especialmente en los transportes y las comunicaciones, el cual imprime nuevos patrones de movilidad espacial. En tercer lugar, gracias al aprovechamiento de nuevos recursos que permiten valorizar territorios o zonas históricamente relegadas -minería, turismo, etc.-.

Todos estos procesos de cambio son altamente inestables y generan fuertes tensiones en términos de organización y uso del territorio, de allí que si bien existen numerosas iniciativas de desarrollo territorial, no hay claridad acerca de cuáles pueden ser los escenarios prospectivos . No obstante, para poder echar luz sobre el futuro y de esta manera señalar caminos para la intervención y la política pública, se han planteado diferentes hipótesis para el territorio argentino y para cada una de las regiones, escenarios que claramente se transforman en modelos de materialización posible.

Estos tres modelos de futuros posibles cristalizan en un momento histórico del año 2026 los resultados de las acciones y políticas puestas en marcha entre el presente y ese horizonte temporal. Es decir, no son simples fotos, sino que constituyen el resultado del conjunto de acciones llevadas a cabo por el Estado y la sociedad durante todos esos años.

Pueden prefigurarse tres caminos probables entre muchos posibles. Un primer escenario es el que hemos denominado escenario de la desilusión, un futuro no deseado en el cual se potencia el deterioro social, el deterioro ambiental y la desintegración espacial, futuro poco probable pero posible en la medida que el Estado Nacional y los Estados provinciales no puedan construir e instrumentar políticas de planificación y desarrollo territorial eficaces a diferentes niveles. Los territorios regionales en este escenario muestran altos niveles de deterioro ambiental, con desintegración intrarregional y con otras regiones y una pérdida de calidad de vida debido al deterioro de las infraestructuras y los equipamientos. Los sistemas productivos vinculados a la valorización de los recursos naturales -agricultura y ganadería especialmente- pierden su competitividad internacional debido al deterioro de los mismos y a la falta de infraestructuras.

El segundo escenario posible, que ha sido denominado de fragmentación territorial, es el resultante de una intervención básica, poco inteligente y de baja calidad por parte del Estado buscando resolver los problemas coyunturales sin una mirada que defina el rumbo de largo plazo. De esta manera, los territorios no logran estructurar dinámicas de desarrollo estables capaces de revertir los procesos de desequilibrio o fragmentación territorial que generan las dinámicas del mercado. En este escenario de futuro se amplifican sustancialmente los procesos de fragmentación territorial, aquellos territorios con capacidades de gestión y desarrollo mantienen ciertos niveles de desarrollo con una mejora en la calidad de vida y con competitividad en sus sectores productivos, pero otros territorios, aún cercanos o contiguos a los anteriores, se ven inmersos en una dinámica de degradación difícil de resolver con las estructuras institucionales presentes. Así, territorios dinámicos y competitivos cohabitan con territorios marginados, lo cual en el largo plazo afecta al funcionamiento del territorio nacional.

El tercer escenario posible, denominado de equilibrios dinámicos, es el que se construye en las provincias y en la Nación a partir de una política pública de planificación de alta calidad, que articula las regulaciones estatales con las dinámicas del mercado en vistas a proyectos de desarrollo territorial de nivel local, regional y nacional consensuados. En este escenario de futuro, las provincias y las regiones han podido optimizar la valorización de sus recursos naturales, construyendo un mayor equilibrio e integración entre los territorios locales, provinciales y regionales. La calidad de vida se ha podido mejorar en todas las provincias y regiones gracias a estrategias concertadas de ordenamiento territorial, dotación de infraestructuras y mejora del empleo en base a recursos genuinos de cada territorio. En síntesis, en base a una mejora sustancial en las políticas de planificación y desarrollo, el territorio nacional, las regiones y provincias han encontrado un sólido equilibrio entre el crecimiento económico, producto de un modelo exitoso de inserción en los mercados globales y regionales, y la mejora sostenida de la calidad de vida en todos los puntos del territorio.

Dentro de este conjunto de escenarios se rescata el escenario que se ha denominado de equilibrios dinámicos, pues en definitiva es el escenario que se quiere construir hacia el futuro en términos de organización y desarrollo del territorio. Este escenario hipotético no ha sido la invención abstracta de un reducido grupo de técnicos y especialistas, sino que es el fruto de una reflexión compartida entre todas las provincias y el Gobierno Nacional sobre el devenir del territorio argentino.

Este escenario deseado sirve como objetivo de desarrollo territorial a mediano y largo plazo. Como tal, requiere necesariamente de políticas y estrategias operativas, de un plan de acción para construirlo colectivamente, denominado aquí Agenda 2026: seis grandes desafíos de política para el desarrollo del territorio argentino. La presentación de estos desafíos propone una visión sistémica: tomados en conjunto, pretenden dar cuenta de la macro-imagen planteada por el escenario deseado. Los desafíos se encuentran fuertemente articulados entre sí y son interdependientes, es decir, se condicionan y apoyan mutuamente. A su vez, plantean una serie de opciones de políticas y de acciones de carácter estratégico, las cuales surgen del debate político y técnico realizado en todo el país en el año 2012 a través de diferentes talleres de prospectiva territorial. Los resultados no son exhaustivos, muchos elementos son claves para una región y secundarios para

otras. Cabe destacar que todas estas acciones están ancladas en realidades concretas que deben ser resueltas para poder mejorar las condiciones de organización y desarrollo territorial de cada una de las regiones y provincias argentinas.

1. En primer lugar, cada una de las propuestas debe servir para revertir los procesos de deterioro que se plantean en el escenario de la desilusión, es decir, son acciones que impiden o limitan la consolidación de ese escenario de futuro no deseado.
2. En segundo lugar, las propuestas deben servir para potenciar las dinámicas de desarrollo que se evidencian en el escenario de la fragmentación y para limitar las derivaciones hacia una mayor fragmentación o deterioro territorial.
3. Por último, estas opciones de políticas y estas acciones deben servir para potenciar y allanar el camino para la construcción del escenario de los equilibrios dinámicos, por entender que este es el modelo propuesto por la sociedad para el desarrollo del territorio nacional.



De esta manera, la serie de desafíos constituye una agenda política que deberá ser puesta en marcha y efectivizada por los múltiples actores vinculados a la planificación y el desarrollo del territorio, es decir, constituye un desafío federal, lo cual requiere más que

nunca de un amplio consenso político y un fuerte liderazgo técnico y político de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

## 1. Promover la modernización y la diversificación productiva y la mejora de las condiciones de vida en las áreas rurales

Las áreas de baja densidad y las áreas rurales en general han tenido en el último medio siglo una pérdida constante de población, lo cual ha generado por otro lado un fuerte proceso de crecimiento urbano. Este proceso de desequilibrio territorial debe revertirse, pero no con políticas poco sustentables o de alto costo fiscal que no puedan mantenerse durante el tiempo, sino con base en la valorización de los recursos genuinos de los territorios y al arraigo de su población. No planteando un arraigo forzado en áreas poco atractivas o con baja calidad de vida, sino generando las condiciones económicas y de calidad de vida que permitan que la población pueda arraigarse a un lugar con las mismas posibilidades de desarrollo humano que en cualquier otro lugar del país.

En función de ello, el gran desafío consiste en generar condiciones de vida adecuadas, con acceso a los bienes y servicios necesarios para el desarrollo humano, con acceso a empleos de calidad en las zonas rurales y de baja densidad, procurando así consolidar el arraigo y de esta manera lograr un mayor equilibrio poblacional en el conjunto del territorio nacional.

Para ello, se plantean dos grandes objetivos de largo plazo:

- En primer lugar, revalorizar las áreas rurales como territorios estratégicos y generadores de externalidades positivas y de bienes públicos.
- En segundo lugar, diversificar la matriz productiva de las áreas rurales como estrategia de generación de nuevas oportunidades de empleo, de equilibrio territorial y de superación del modelo agroexportador basado en la producción de *commodities* y en la producción primaria.

Para lograr estos objetivos y poder avanzar hacia la consolidación del escenario deseado al horizonte 2026 se proponen tres grandes opciones de política y sus consecuentes acciones estratégicas.

A. Promover el crecimiento de la producción y la mejora de los complejos agroalimentarios para que satisfagan múltiples demandas con base en una creciente complejidad organizativa y tecnológica.

Tal como lo plantea el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, es necesario consolidar los complejos agroalimentarios de manera que permitan mantener el rol clave de la Argentina en el comercio mundial de productos agropecuarios y generar empleo sostenible en las áreas rurales. Esto se debe asentar en la creciente complejidad organizativa y tecnológica del sector agroalimentario, incorporando además una mirada estratégica que visualiza la problemática ambiental y social de las áreas rurales no como un freno sino como recursos a valorizar a través de la innovación científico-tecnológica y la

creación de productos de calidad reconocidos internacionalmente, orientados tanto a mercados internacionales de alta rentabilidad como a los mercados locales.

Acciones posibles
Mejorar la articulación de instituciones científicas y educativas regionales públicas y privadas para la generación, validación y adopción de tecnologías que permitan mejorar la competitividad y el desarrollo de las cadenas productivas.
Consolidar el cambio tecnológico en la producción agropecuaria, aprovechando la experiencia reciente en Argentina, pero incorporando mayores y más altos estándares de protección ambiental.
Generar los mecanismos fiscales y económicos necesarios para promover la oferta nacional de paquetes tecnológicos y agroquímicos, procesamiento agroindustrial y comercialización en los mercados internacionales.
Generar mecanismos institucionales y de promoción y extensión que permitan mejorar sustancialmente la rentabilidad de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias en estrecha relación con los sistemas y complejos productivos más dinámicos de cada zona y región del país.

#### B. Promover la diversificación y densificación de las actividades productivas, el agregado de valor en origen y el crecimiento del empleo rural.

El desarrollo productivo del sector agropecuario por sí solo no resuelve los problemas estructurales del mundo rural. En otras palabras, y como puede apreciarse contrastando los escenarios segundo y tercero, mayor producción no implica necesariamente mayor desarrollo humano ni equilibrio territorial. Para que las áreas rurales se constituyan en territorios dinámicos, con un rol claro en la construcción de equilibrios territoriales, es necesario diversificar y densificar sus actividades productivas de manera que puedan generar empleo, tanto agropecuario como no agropecuario.

La generación de valor agregado en las zonas rurales es por ello un elemento clave, pues no sólo permite reducir costos de transporte y externalidades negativas, sino que además supone la generación de empleo y el anclaje de la renta a nivel rural, generando circuitos virtuosos de desarrollo rural, empleo, arraigo y bienestar.

Acciones posibles
Consolidar los <i>clusters</i> y los encadenamientos locales a nivel rural que permitan diversificar el entramado productivo y generar empleo rural agropecuario y no agropecuario.
Generar mecanismos fiscales y de promoción activa y diferenciada que permitan generar valor agregado en origen, especialmente en las regiones y localidades más agro-dependientes.
Promover la puesta en marcha de proyectos de desarrollo rural que integren la multiplicidad de actividades locales tales como la agricultura y la ganadería con el turismo -turismo enológico, turismo rural, turismo

comunitario y pueblos rurales, turismo científico, etc.-.

Diseñar e implementar una estrategia nacional de alimentos de base local y nodos de cercanía para comercialización de la agricultura familiar.

### C. Generar las condiciones estructurales para construir una nueva mirada sobre la ruralidad y acciones estratégicas que fortalezcan los procesos de renacimiento rural.

Es imprescindible trabajar en la construcción de las condiciones básicas que permitan reconstruir la ruralidad en Argentina. Básicamente, esto implica mejorar las condiciones estructurales de infraestructuras, equipamiento y hábitat para permitir una adecuada calidad de vida y el logro de los objetivos de realización personal por parte de los habitantes de las zonas rurales. Pero también implica la construcción de un mensaje que revierta la imagen peyorativa y anacrónica que persiste sobre las áreas rurales.

Acciones posibles
Implementar una estrategia comunicacional integral que permita revalorizar las áreas rurales como espacios de oportunidad y desarrollo.
Mejorar sustancialmente las infraestructuras y los equipamientos a nivel rural que permitan la generación de nuevas actividades, la mejora de la calidad de vida y el arraigo rural.
Mejorar la accesibilidad y la conectividad de las áreas rurales a través del mejoramiento de los caminos rurales y las redes de telecomunicación.
Poner en marcha planes de desarrollo y ordenamiento territorial que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos productivos -suelo y agua- y mejoren la accesibilidad a servicios e infraestructuras básicas.

## 2. Aumentar la competitividad económica y la capacidad de innovación de la red nacional de pueblos y ciudades

El desarrollo del territorio argentino depende del funcionamiento de la red nacional de pueblos y ciudades. Si esta red es competitiva y dinámica desde el punto de vista económico y productivo, tendrá entonces capacidad de liderar las dinámicas de desarrollo de sus regiones y de sus áreas rurales; en cambio, si esta red no brinda servicios de calidad ni tiene capacidad de promover el desarrollo regional, no se podrá contar con territorios dinámicos. De esta manera, el desarrollo económico-productivo de la red de pueblos y ciudades es la contracara del desarrollo de las áreas rurales y constituye la clave fundamental de una adecuada relación campo-ciudad. En otras palabras, no existen áreas rurales dinámicas si no existen ciudades que las dinamicen y, viceversa, no existen ciudades dinámicas sino existen áreas rurales contiguas dinámicas.

En función de esta premisa, aumentar la competitividad y la capacidad de innovación de la red nacional de pueblos y ciudades es fundamental para aumentar y cualificar el empleo, reduciendo así la marginalidad y la pobreza en las mismas ciudades, las cuales vivieron un

crecimiento muy importante debido al éxodo de sus propias áreas rurales. Esto también es clave para viabilizar y promover el desarrollo rural en las áreas de influencia local y regional. No obstante, no basta con sostener actividades y roles urbanos tradicionales - prestación de servicios básicos, comercio minorista, etc.- sino que es necesario apelar a nuevas ideas, propuestas y actividades, por lo cual la innovación, la conectividad y el cambio tecnológico son elementos fundamentales a considerar.

En función de estas premisas se plantea una serie de opciones de políticas y actividades, las cuales en conjunto podrán permitir el logro de un triple objetivo:

- Generar empleos sostenibles y de calidad en los mismos pueblos y ciudades.
- Dinamizar el desarrollo regional a partir de mayores y más cualificados servicios.
- Generar un ambiente de innovación y cambio que permita construir regiones más competitivas.

#### A. Promover la creación de redes urbanas locales y regionales capaces de crear y sostener dinámicas productivas innovadoras.

Es importante reconocer que en muchas situaciones el total es más que la suma de las partes. Este es el caso de las localidades pequeñas y medianas, que al unirse y trabajar de manera conjunta en políticas comunes generan beneficios mutuos que favorecen el desarrollo dinámico del conjunto de una determinada región. En este sentido, resulta esencial para el dinamismo de la región promover la asociación y la cooperación entre localidades y ciudades de manera tal que se garantice la reducción de los costos por el aprovechamiento de economías de escala -consorcios de residuos, transporte, etc.-.

Acciones posibles
Crear consorcios municipales para el transporte, el desarrollo urbano y la gestión de los residuos sólidos, de manera tal que se aprovechen las economías de escala y se generen condiciones para controlar las externalidades producidas por los diferentes actores.
Coordinar y apoyar de manera centralizada la organización de estos consorcios, garantizando créditos para obras de infraestructura y capacitación de recursos humanos locales.

#### B. Diversificar la matriz productiva de los pueblos y las ciudades.

Crear un sistema de base de datos territoriales integrada a una red de municipios que garantice la disponibilidad de información confiable para la toma de decisiones.

El desarrollo dinámico de las regiones no puede quedar sometido a ciclos de impulso y estancamiento. Por este motivo, resulta imprescindible generar una matriz productiva

diversificada que permita reducir los riesgos que conlleva vivir en un mundo globalizado. Diversificar la matriz productiva no sólo permite disminuir los riesgos en virtud de que se generan productos diferenciados del resto del mundo, sino que también permite acceder a una situación de privilegio que posibilita un crecimiento con desarrollo evitándose, así, caer en un modelo de crecimiento basado en salarios reales bajos o en la apropiación no sustentable de los recursos naturales a través de la exportación de *commodities*.

Acciones posibles
Promover las identidades productivas desarrollo de marcas- para generar una diferenciación de los productos nacionales con los provenientes de otros lugares del mundo.
Desarrollar, mediante subsidios, incentivos a las producciones locales y regionales.
Promover el turismo y las industrias culturales de manera regional y hacia el resto del mundo.
Implementar prácticas educativas acordes a los perfiles productivos de la región.
Promover la articulación de los sectores público y privado para la prestación de servicios.

#### C. Promover la innovación científica y tecnológica como sustento de nuevas dinámicas productivas.

La innovación es un pilar fundamental de cualquier modelo de desarrollo dinámico y sustentable en el tiempo. La inversión en ciencia y tecnología genera externalidades positivas que se traducen una mejora de la competitividad productiva de las regiones. Por este motivo, resulta de vital importancia el fomento y la articulación del conocimiento teórico con el aplicado.

Acciones posibles
Implementar una política de deducciones fiscales a las actividades de investigación y desarrollo.
Consolidar la política de promoción del arribo de científicos argentinos y extranjeros que residen en el exterior -Programa Arraigo-.
Consolidar la política nacional de innovación que propicia la mayor articulación entre los centros de investigación teóricos y el mercado para generar mayor integración entre investigación, desarrollo básico y aplicado.

3. Mejorar sustancialmente la calidad de vida en las ciudades a través de políticas integrales de uso del suelo, mejora del hábitat, transporte urbano y dotación de infraestructuras y equipamientos.

En la actualidad, la mayoría de las ciudades poseen serios problemas que afectan a la calidad de vida de sus habitantes. El crecimiento descontrolado, la falta de infraestructura de agua y cloacas, los problemas en la gestión de residuos, un transporte público altamente contaminante y desorganizado, la escasez de espacios verdes y el consumo de agua en forma descontrolada son algunas de las principales dificultades que los habitantes de la mayoría de las ciudades del país deben sufrir a diario.

El escenario territorial deseado plantea otro modelo urbano, diferente a la imagen de ciudad asociada al proceso de modernización -con alto nivel de congestión y consumo energético-. La propuesta del escenario deseado plantea repensar el tipo de ciudades de la Argentina, avanzando hacia ciudades justas, accesibles, ecológicas, con medios de transporte eficientes, con infraestructura apropiada y con una adecuada gestión de residuos. En conclusión, ciudades que mejoren la calidad de vida de sus habitantes y permitan hacer frente a los grandes desafíos ecológicos de la humanidad, como el cambio climático y los problemas energéticos.

En función de lo establecido por estas premisas y por el escenario deseado se plantea la siguiente serie de opciones de políticas y actividades, las cuales en conjunto podrán permitir el logro de un doble objetivo:

- Desarrollar la conciencia de ciudades justas, accesibles y ecológicas, que permitan elevar la calidad de vida, en entornos más seguros, sustentables y de un consumo energético eficiente.
- Garantizar la equidad en la provisión de infraestructuras y equipamientos en todas las ciudades del país atendiendo a las problemáticas de escala de cada una de ellas.

**A. Promover prácticas de planificación urbana y políticas de uso del suelo activas, que permitan regular y gestionar en forma efectiva el desarrollo urbano.**

Esta opción de política consiste en consolidar las prácticas de planificación urbana y de uso del suelo de manera que se pueda administrar y tener un control real sobre las ciudades y su crecimiento. Se trata también de coordinar y direccionar a los agentes de forma tal que se genere un desarrollo armónico y efectivo de las ciudades garantizando la infraestructura necesaria y estableciendo políticas activas por parte del Estado. La falta de información hace necesaria la participación del Estado de forma tal que se alcance la eficiencia y el orden del desarrollo urbano.

Acciones posibles
Crear y ejecutar planes de ordenamiento urbano con diferentes niveles de complejidad según el tamaño de las ciudades, con estándares comunes que permitan generar un aprendizaje colectivo en la red de ciudades.
Regularizar y urbanizar los asentamientos informales.
Crear bancos de tierra urbana debidamente regulados, de manera de reducir el impacto de la especulación urbana sobre la evolución y la dinámica urbana.

Poner en marcha campañas educativas para la protección y cuidado de los espacios colectivos y para la reutilización y el reciclaje de productos.

**B. Desarrollar infraestructuras y equipamientos urbanos en función del rango urbano y de estándares nacionales.**

Las ciudades deben crear infraestructuras y equipamientos para poder mejorar la calidad de vida de su población y mantener altos niveles de desarrollo económico y productivo. No obstante, esta creación debe realizarse en función de criterios que sean producto de una reflexión colectiva y de una política local de crecimiento y desarrollo urbano, no solamente de criterios cortoplacistas. Además, las ciudades deben poder crear sus infraestructuras y equipamientos con mayores niveles de calidad, en función de estándares mínimos definidos a nivel federal.

Acciones posibles
Definir un estándar básico de infraestructuras y equipamientos para las ciudades en función de su tamaño.
Diseñar planes de infraestructura básica para las ciudades en función de sus planes de ordenamiento urbano, en función de los estándares mínimos para cada categoría de ciudad y atendiendo a la dinámica regional, de manera de no competir y vaciar de población y recursos los centros urbanos menores bajo su influencia.
Diseñar mecanismos financieros para costear obras en cada una de los rangos urbanos definidos.
Mejorar sustancialmente los planes de vivienda a través de fondos nacionales para que se adapten realmente a las condiciones locales.
Construir infraestructuras y equipamientos colectivos -escuelas, hospitales, etc.-.
Direccionar los créditos hacia modalidades de construcción de viviendas que aumenten la oferta de manera efectiva en lugar de coadyuvar al incremento de los precios de las construcciones.
Construir plantas de tratamiento y potabilización de agua.

**C. Promover el transporte público y otros mecanismos alternativos de movilidad urbana para evitar la congestión vial y reducir los impactos negativos del transporte automotor.**

Congestión, contaminación, pérdidas de tiempo y una disminución de la calidad de vida son algunos de los impactos negativos que genera el transporte automotor. Para revertir este proceso, durante las últimas décadas las ciudades más desarrolladas del mundo han promocionado el transporte público y otros mecanismos alternativos tales como el uso de la bicicleta u otras formas de uso y gestión del transporte urbano o interurbano -co-

*voiturage, tranway, millennium project, etc.*- que permiten descongestionar y recuperar espacios para otros usos.

Acciones posibles
Desincentivar la utilización de los automóviles mediante la inversión en infraestructuras que permitan el tránsito peatonal y en bicicleta, así como un transporte público eficiente, viable y ecológico.
Crear sistemas integrados de transporte público.
Generar una base de usuarios que permita discriminar precios por tipos de usuarios, garantizando la equidad.
Propiciar un mayor control por parte del Estado para garantizar un servicio de calidad.

4. Fortalecer la capacidad y la calidad del transporte y las comunicaciones en todo el territorio nacional, asegurando la integración territorial nacional e internacional y la generación de nuevas oportunidades de descentralización y desconcentración.

En la actualidad, los medios de transporte y las comunicaciones constituyen un punto central en el desarrollo económico-productivo de cualquier localidad o región. Por este motivo, resulta de vital importancia asegurar la conexión de toda la red urbana nacional a través de sistemas de transporte y comunicaciones de calidad en todos los modos, permitiendo una mayor competitividad económica de las ciudades y una mayor eficacia en la prestación de bienes y servicios. Esta conexión debe, además, garantizar la conectividad real y efectiva de las áreas rurales para que puedan articularse con el sistema urbano y mejorar la relación campo-ciudad.

En función de estas premisas se plantea una serie de opciones de políticas y actividades que, en conjunto, podrán permitir el logro de un cuádruple objetivo:

- Mejorar sustancialmente la conectividad en términos de comunicaciones -telefonía e internet- en todo el país, de manera de generar condiciones equitativas para el desarrollo.
- Desarrollar la multimodalidad del transporte en función de los modos más eficaces según el contexto local y regional de manera de reducir costos, mejorar el medio ambiente y reducir los tiempos de transporte de personas y mercaderías.
- Desarrollar el sistema ferroviario de pasajeros entre ciudades de carácter regional y el sistema ferroviario de cargas, de manera de reducir el uso del camión.
- Mejorar las condiciones de movilidad, de manera de reducir el alto nivel de muertes por accidentes viales.

A. Garantizar la planificación y creación de infraestructuras de transporte y comunicaciones necesarias para satisfacer las demandas de las diferentes actividades socio-económicas.

Resulta imposible pensar en un modelo de desarrollo regional dinámico sin una red acorde de transporte y comunicaciones que garantice, acompañe e impulse el crecimiento de las diferentes actividades socioeconómicas. En este sentido, la red debe basarse en un modelo multimodal de transporte que permita satisfacer las necesidades de la región, siguiendo los mismos estándares de calidad de los países vecinos -Brasil y Chile- y permitiendo de esta manera mejores niveles de integración regional. Asimismo, es claro que el cambio tecnológico de las últimas décadas ha generado una revolución en las comunicaciones que transformó los territorios. No obstante, para que todos los territorios de Argentina puedan tener las mismas oportunidades de conectividad, es necesario realizar grandes esfuerzos en materia de inversión y desarrollo de infraestructuras, evitando el crecimiento de la brecha digital entre áreas .

Acciones posibles
Planificar la creación y el mantenimiento de las infraestructuras de transporte en función de criterios de integración regional y de una mejora de las relaciones campo-ciudad.
Fomentar la multimodalidad del transporte, previos análisis de las distintas formas de transporte y sus impactos y beneficios en términos sociales, territoriales y económicos.
Consolidar la infraestructura vial y adecuar la red secundaria.
Rehabilitar y reacondicionar las redes ferreas, para garantizar un eficaz y más económico transporte de mercaderías y personas.
Promover e impulsar el modo aéreo a escala regional, descentralizando además las diferentes terminales.

#### B. Promover el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Impulsar la aprobación de la Ley Multimodal de Transporte para definir, coordinar y adecuar los nodos logísticos.

Los niveles de crecimiento de la telefonía celular y de internet han permitido que la población que vive en áreas remotas pueda conectarse con otras ciudades y acceder a información a través de internet, lo cual genera nuevas oportunidades de recreación, capacitación o desarrollo económico. En este sentido, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se han transformado en un factor clave para la descentralización y la organización territorial, permitiendo la generación de actividades en lugares no tradicionales. De este modo, por ejemplo, el teletrabajo está cambiando algunas dinámicas migratorias, permitiendo una reorganización que favorece a las áreas rurales o de menor población. No obstante, para que todos los territorios de Argentina puedan tener las mismas oportunidades de conectividad es necesario realizar grandes esfuerzos en materia de inversión y desarrollo de infraestructuras, de modo que la brecha digital entre áreas conectadas y áreas no conectadas no condicione aún más a los territorios menos poblados o más lejanos de los grandes centros urbanos.

Acciones posibles
Crear planes de capacitación en el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación.
Promover, a través de diferentes herramientas, el acceso a internet en todo el territorio nacional, especialmente en las áreas rurales y de baja densidad de población donde las oportunidades de acceso son menores.
Desarrollar portales de empleo y formación a fin de agilizar la incorporación de nuevos puestos al mercado de trabajo.
Promover la formación y disponibilidad de profesionales cualificados en el ámbito de las tecnologías de la comunicación.
Establecer planes para garantizar el acceso y la capacitación en las PyMEs.
Consolidar la red de fibra óptica y sus subredes para permitir a la población el acceso a las tecnologías de la información independientemente de su lugar de residencia.

## 5. Construir territorios y paisajes sostenibles y menos vulnerables a partir de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.

En mayor o menor medida, las regiones argentinas presentan problemas de índole ambiental y conflictos por el uso de la tierra y los recursos naturales, todo ello producto de la realización de actividades productivas poco respetuosas de las condiciones ambientales y paisajísticas y/o del crecimiento anárquico de los asentamientos humanos.

Conservar el ambiente, proteger los paisajes y organizar en forma más equitativa y sustentable el territorio en toda su diversidad implica poner en marcha una estrategia nacional de ordenamiento territorial, no sólo por una consideración de tipo ambiental, sino también para reducir los conflictos sociales, organizar más adecuadamente los asentamientos humanos, mejorar la calidad de vida, reducir los riesgos y potenciar la actividad económica.

Para lograr estos objetivos y avanzar hacia la consolidación del escenario deseado al horizonte 2026 se proponen tres grandes opciones de política y sus consecuentes acciones estratégicas.

**A. Elaborar e implementar planes de ordenamiento territorial y ambiental que sirvan como marco de referencia para las políticas de regularización de la tierra y para iniciativas de desarrollo territorial.**

Es imprescindible que todas las provincias argentinas, en forma coordinada con sus municipios y con el Gobierno Nacional, pongan en marcha planes de ordenamiento territorial y ambiental orientados a resolver los problemas de superposición e incompatibilidad en el uso del suelo, de deterioro ambiental y de pérdida de recursos. Esta política deberá llevarse a cabo en forma articulada, coordinando las diversas iniciativas

institucionales ya en marcha, construyendo para ello nuevos instrumentos y metodologías adaptados a las problemáticas de cada realidad regional.

Acciones posibles
Desarrollar metodologías y parámetros estándar de planificación territorial para todo el país con visión integrada (gestión de riesgo+adaptación al cambio climático) y con un serio análisis de costos y beneficios sociales de las actividades a realizar en cada uno de los territorios.
Promover, a través de diferentes mecanismos de sensibilización, la conservación y la valorización del paisaje natural y construido como un eje clave en las políticas de desarrollo local y regional.
Crear un mecanismo financiero de nivel federal para el diseño e implementación de planes de ordenamiento territorial a diferentes niveles de organización político administrativo -provincias y municipios- .
Crear un sistema federal de información y apoyo técnico a la planificación territorial.
Capacitar al personal de las provincias y los municipios en técnicas y metodologías de planificación territorial.
Actualizar y estandarizar los marcos legales provinciales a fin de mejorar la vinculación inter provincial de proyectos de ordenamiento territorial.
Avanzar hacia la sanción de una Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial que permita armonizar las políticas de planificación de la Nación con las necesidades de las provincias y los municipios.
Consolidar el Consejo Federal de Planificación y constituir consejos provinciales de planificación.

#### B. Incorporar en las políticas públicas la gestión del riesgo de desastres en todas las instancias de planificación, decisión e inversión.

Las problemáticas de riesgo de desastres son temas cada vez más preocupante en Argentina y no han tenido hasta años recientes un tratamiento eficaz. Es necesario entonces consolidar una agenda nacional en torno a la problemática del riesgo, para que esta problemática se inserte en todas las políticas públicas de ordenamiento territorial y de creación de infraestructuras, de manera de reducir los niveles de riesgo y limitar las consecuencias de la ocurrencia de catástrofes de índole natural y humana. Para ello se proponen las siguientes acciones.

Acciones posibles
Capacitar recursos humanos pertenecientes a instituciones con competencia territorial en temas de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático.

Establecer el análisis de riesgos como premisa obligatoria en los estudios ambientales de los nuevos proyectos territoriales.
Elaborar planes de gestión del riesgo de desastres a nivel provincial, identificando actores claves, acciones prioritarias y plazos de intervención, que formen parte de las estrategias de ordenamiento territorial.
Propiciar la elaboración de un marco normativo sobre gestión de riesgo a nivel nacional y provincial, tomando como antecedentes las experiencias latinoamericanas y argentinas en la materia.
Identificar en cada provincia los escenarios de riesgo a partir de estudios y aplicación de metodologías específicas, siempre dentro de las estrategias de ordenamiento territorial.

**C. Ordenar y consolidar la normativa ambiental y clarificar las incumbencias de las autoridades de aplicación, a fin de compatibilizar sus funciones en las diferentes escalas territoriales.**

Una de las principales causas de la escasa implementación de políticas de ordenamiento es la superposición e inadecuación de las normativas vigentes en la materia. Es perentorio ordenar y consolidar toda la normativa de nivel nacional, provincial y local en vistas a generar procesos coherentes de ordenamiento territorial y ambiental. Para ello se propone una serie de acciones específicas que requieren el concurso y la participación de las instituciones y organismos técnicos así como de los poderes legislativos de las diferentes entidades político-administrativas.

Acciones posibles
Identificar las áreas de contacto y conflicto entre instituciones con injerencia ambiental a escala nacional, regional, provincial y local.
Optimizar los mecanismos de control de cumplimiento de la normativa vigente.
Elaborar planes ambientales a nivel provincial y local en las provincias que no dispongan de ellos.
Integrar las acciones de gestión ambiental a los procesos de ordenamiento territorial.
Generar estrategias de coordinación horizontal y vertical entre las autoridades de aplicación.

6. Consolidar una política federal de regularización de la tierra como instrumento de mejora urbana, arraigo rural, mejora de la producción y reducción de conflictos sociales.

La problemática de la tierra -uso, tenencia y ocupación- es un tema de creciente interés en Argentina, ya sea en las áreas rurales -las cuales se ven sometidas a procesos de concentración por parte de algunas empresas, al desalojo de pequeños productores o al

arrendamiento-, como en las zonas urbanas -donde se generan procesos especulativos y de ocupaciones ilegales, situaciones que afectan un desarrollo urbano equitativo-.

Las iniciativas para resolver todos estos problemas resultan fragmentarias, desarticuladas y sin la suficiente base técnica ni política, todo lo cual genera mayores conflictos con un alto costo social. Para poder revertir esta situación y poder avanzar hacia la construcción del escenario deseado se plantea una serie de opciones de políticas cuyos objetivos son:

- Generar una política federal para el tratamiento de la problemática de la tierra que permita resolver en el mediano y largo plazo los conflictos existentes, contribuyendo así a mejorar y a tornar más eficaces los procesos de ordenamiento territorial.
- Generar un conjunto de instrumentos y metodologías que sirvan para dar solución a los problemas de tierras en Argentina.

En función de estos objetivos, este desafío de política territorial implica las siguientes opciones de política.

#### A. Generar condiciones político-institucionales para la creación de una política federal de tierras.

Se proponen una serie de acciones que generen los instrumentos, las herramientas y las condiciones políticas y técnicas para poder resolver en forma eficaz las problemáticas vinculadas a la tierra. Esto es de suma importancia en todas las regiones pero lo es con mayor urgencia en las regiones del NEA y NOA y en las provincias de Neuquén, Chubut y Río Negro.

Acciones posibles
Articular y consensuar entre todas las provincias las normativas vigentes sobre el uso y la tenencia de la tierra.
Fortalecer y estandarizar los catastros provinciales en vistas a un trabajo de carácter federal.
Fortalecer las capacidades de planificación y regularización de tierras a través de capacitaciones específicas a los técnicos y funcionarios provinciales.

#### B. Favorecer el acceso y la regularización dominial de tierras.

Un objetivo de largo plazo de una política de tierras debe ser mejorar sustancialmente el acceso a la tierra y la regularización de las situaciones de tenencia irregular. Una forma de reducir la incertidumbre consiste en asegurar los derechos de propiedad. La experiencia internacional demuestra que, por lo menos en las áreas rurales, son un incentivo clave para aumentar la productividad. Así, lo que se requiere es una reforma de propiedad que, al formalizar la propiedad de la tierra por medio de la inscripción, transforme los actuales

activos en capital creador de riqueza. Esto podría incluir, en algunos casos, diferentes formas de reforma redistributiva de la tenencia de la tierra. El Estado y el sistema judicial tienen que desempeñar un papel clave al otorgar el marco institucional necesario para el desarrollo de este proceso, que no estará exento de conflictos. Esta opción de política es de suma importancia en las regiones del NEA y NOA, donde se han producido muchas situaciones problemáticas debido a la falta de titulación de tierras.

Acciones posibles
Emprender campañas masivas de regularización dominial de tierras con situaciones irregulares ocupadas por campesinos e indígenas.
Diseñar e implementar programas de colonización sobre tierras públicas o privadas, especialmente dirigida a jóvenes productores sin tierra.

### C. Regular el uso y la propiedad de la tierra.

El proceso de concentración de la tierra, ya sea en tierras en propiedad o en el uso a través de otros mecanismos de contratación, genera efectos no deseados y atenta, entre otras cosas, contra el desarrollo equilibrado de las áreas rurales y del territorio nacional en general. Para limitar este proceso de concentración se requieren instrumentos legales e impositivos que lo desalienten y que, en cambio, promuevan, junto con otros instrumentos de desarrollo rural, la consolidación de la agricultura familiar y la ocupación equilibrada del territorio. Lo mismo se verifica en las áreas urbanas dada la creciente expansión, muchas veces informal, sobre tierras ocupadas. Para avanzar en la resolución de estos problemas se plantean las siguientes acciones:

Acciones posibles
Diseñar instrumentos fiscales que limiten y/o regulen el tipo de uso del suelo en función de planes de ordenamiento territorial y ambiental previamente diseñados e implementados.
Diseñar e implementar una normativa de restricciones y limitaciones a la adquisición de inmuebles rurales en función de los planes de ordenamiento territorial previamente definidos.

## 12. Anexo: Participantes de los Talleres Regionales de Prospectiva

### PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA

GERMÁN LUIS ALDERETE	ISABEL BRANDÁN	GRACIELA CUAYATTI
MERCEDES ALEGRE	AUGUSTO BRAVO	MARÍA LAURA DA PIEVE
ANITA ALEGRE LÓPEZ	LAURA ANALÍA BRITOS BENCE	ANDRÉS IGNACIO DABIN
WALTER ALMADA	LUIS BRUNELLI	ENRIQUE DALLA VILLA
ANA ÁLVAREZ	JUAN JOSÉ BUSTAMANTE	DELIA D'AMICO
CRISTIAN GERMÁN ÁLVAREZ	ROBERTO BUSTOS	GERARDO DAYUB
MARÍA JULIA ALZUGARAY	FEDERICO CABADA	TOMÁS DE LEONARDIS
MIRIAM AMBROSIO	DANIEL CABIDO	ADRIANA DE LUCA
SONIA ANDREUSSI	SUSANA CALDENTOY	MARÍA DEL CARMEN DE PEDRO
MARÍA EUGENIA ANGULO	SEBASTIÁN CALDERÓN	SILVIA DEIANA
DANTE APAZA	DÉBORA CALORE	CARLOS DEL VALLE AHUMADA
PAULA ARBASSETTI	GONZALO CAMINOA	LUCIA DEL VALLE VÁSQUEZ
MARCELA ARBINO	ANA MARÍA CÁMPORA	FRANCISCO DELGADINO
DANIEL LUDOVICO ARIOSTO	RODOLFO CANO	ARIEL DESTEFANO
GABRIEL ARIZA	MARIANELA CANSINO	GUSTAVO DÍAZ
FRANCO ARONE	LORENZO CAPESE	MIGUEL ÁNGEL DÍAZ
LAURA ARRIETA	VANESA CAPPELLETTI	ANA DO NACIMENTO
ROMI ARROYO	PABLO CARBALLAL	MARCELA DOMINGUEZ
CARLOS AZNAR	LUIS ALBERTO CÁRDENAS	JORGELINA DUHART
GUSTAVO BACILE	GUILLERMO CARDONE	JULIETA DURAND MAUTI
NATALIA BALUK	JOSÉ ALBERTO CARO	GONZALO ECHEGARAY
ÁLVARO ARIEL BARRIONUEVO	PATRICIA GABRIELA CARRERA	GUILLERMO ELIZALDE
PEDRO EDUARDO BARRIOS	BEATRIZ CARRIZO	MARÍA EMILIA ESCALANTE
CARMEN BECERRA	MARÍA DEL CARMEN CARRIZO	ELENA ESCOBAR
LAURA BELLINO	MARÍA TERESA CASALA	JOSÉ LUIS ESPINOZA
MIRTA BENITO	ELIZABETH CASTILLO	DIEGO ESTIBIARRÍA
CESAR BENTOS	MATÍAS CASTRO	ALEJANDRA ESTIGARRIBIA
MARIO RUBÉN BERENT	DIEGO CEBALLOS	JOSÉ FERDERICO FANJUL
NORMA BERNARDINI	MARCOS CECONELLO	LEONARDO FANTINI
INÉS BERNASCONI	ANGELINA CERONE	MIGUEL FANTINI
ROBERTO BIANCHI	SUSANA CHALABE	BERTA FERNÁNDEZ
MARÍA BLANCO	MÓNICA CIAMPICHINI	CLAUDIA FERNÁNDEZ
MÓNICA BOERO	ADRIANA CITRINOVITZ	JUSTO FERNÁNDEZ
RAÚL BONADER	JOSÉ CITRONI	HÉCTOR FERRARIO
SANTIAGO BONDEL	JORGE COCINERO RAED	PAULA FERRARIS
MARÍA GISELDA BONI	RAÚL RUBÉN COLLANTE	ROBERTO FERRARO
JUAN JOSÉ BOSCARIOL	LUCIANO COPPIS	DIEGO FERRER
JULIETA BOSETTI	SERGIO COSTAS OTERO	RICARDO FERULLO
FABIÁN BOYERAS	GUSTAVO CRUZ	ANTONIO GIRÓN FLORES

**PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA (cont.)**

RICARDO FLORES	DANIEL GUTIÉRREZ	NORA LUCERO
RODOLFO FORBICE	MARTÍN MIGUEL GUTIÉRREZ	VICTORINO LUJÁN
DANILA FORONI	GUSTAVO GUZMÁN	ALICIA MALMOD
ALBERTO HÉCTOR FRANCO	MARCELO HELOU	JUAN MANGANELLI
CARLOS FREYTES	MARÍA EUGENIA HERRERA	LORENA MANRIQUE
OMAR GALIAN	VIVIANA HERRERA	LUIS ALFREDO MARTÍN
MALENA MARIELA GAMARRA	GONZALO HEREDIA FEDELICH	MARTA MARTINET
LUCÍA GAMBOA	DANTE HORMIGO	ARACELI MARTÍNEZ
ROMÁN GARABANO	GRACIELA HOYOS	CAROLINA MARTÍNEZ
SILVANA GARAY	FRANCISCO HUISMAN	ELENA MARTÍNEZ
ADRIÁN GARCÍA	VÍCTOR IBAÑEZ	GERARDO MARTÍNEZ
NANCY GARCÍA	ÉRICA IBARRA	GUILLERMO RUBÉN MARTÍNEZ
RODOLFO GARCÍA	OSCAR INOSTROSA	YOLANDA MARTÍNEZ
FERNANDO GARCÍA DE GARCÍA	DANIEL IPPÓLITO	ANNIE MARZETTI
MARCELO GARCÍA LEYENDA	MARCELA IRAÑETA	CRISTINA MASSERA
STELLA GARRÉ	CARLOS ISORNI	GUSTAVO MASTRACCI
CINTHIA GARRIDO	LUCÍA JAUME	MARIO MAZZEO
HUGO DANIEL GATICA	ALICIA JERICHAU	ADOLFO MEDALLA
JUAN IGNACIO GAZZOTTI	JUAN JOSÉ JODAR VIALE	ADRIANA MEDINA
GUSTAVO GETTE	MARÍA JUNCOSA LLIMÓS	MARÍA MEDINA
CARLOS MARCELO GHIGLIONE	VIRGINIA JURE	ANDRÉS MEILLER
BIRMANIA GILES	ALBERTO JURGEIT	MARÍA INÉS MÉNDEZ
MARTÍN GILETTA	MÓNICA KRIOKA	IARA MERCADO
GUSTAVO ERNESTO GIORGETTI	ADRIANA KRUMPHOLZ	MARCELO RAÚL MERCANTE
FRANCISCO GIRBERT	LUIS KULICHEVSKY	JORGE EDUARDO MILLON
SEBASTIÁN GIROLAMO	PAOLO LANDINI	LEONARDO MIRANDA
MARÍA ELENA GÓMEZ	SÉRGIO LARDIES	JOSÉ MOLINA
HERNÁN GONZÁLEZ	LUZ LARDONE	CARMELO MÓNACA
MARÍA CELIA GONZÁLEZ	VERÓNICA LEIVA VELKY	RICARDO MONTENEGRO
OSCAR GONZÁLEZ	MARIANO LEOTTA	CIRO MONTIVERO
MARTÍN GONZÁLEZ DANONE	MATÍAS LESKOVAR	MARCELA MONTIVERO
MARÍA GONZÁLEZ GERVASONI	PABLO LIMA	CARINA MORAL
LAURA GRANADA	ALEJANDRO LLAÑEZ NAVARRO	DENIS MOYA
JAVIER GRANDA	ABELARDO LLOSA	JAVIER MUCHIUT
FABIO GRANDÓN	PATRICIA LOBO	SILA INÉS MUGNANI DEZA
NELLY GRAY DE CERDAN	ANTONIO LORENZO LÓPEZ	AILEN MÜLLER
IRENE GREBENC	GLORIA LÓPEZ	NATALIA MUSTILLO
EZEQUIEL GRINBERG	PAULA NATALIA LÓPEZ	MARÍA SOLEDAD NARVAEZ
CARLOS GUARDIA	YOLANDA LÓPEZ LARA	FERNANDO NASISI
NANCY MATILDE GUERRERO	CARLOS LUCCA	SUSANA NAVARRO DE PREISZ

**PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA (cont.)**

JUAN CARLOS NOGUEIRA	ANA RIDL CIANCIO	AGUSTINA SOLÁ USANDIVARAS
JERÓNIMO OLIVA	ANAHÍ RIQUELME	ALBERTA SOLARINO
PABLO RAMÓN OLIVERA	YANINA RIQUELME	ANTONIO LUIS SOLER
ESTELA OPERTTI	MARÍA MERCEDES RIQUERO	EBER WILSON SOLÍS
ANDRÉS ORTEGA	ROBERTO ROBINO	MARCELO SORIA NETTO
DANIEL ORTEGA	ALDO RODRÍGUEZ	ALBERTO SOSA
ADRIANA OTERO	GRACIELA RODRÍGUEZ	SANTIAGO SOSA
IVÁN OTIÑANO	HORACIO RODRÍGUEZ	FREDDY SOSSA VALDÉZ
PATRICIA PÁEZ MORON	MANUEL RODRÍGUEZ	NÉLIDA SOTEO
IGNACIO PANZOTI	JUAN RODRÍGUEZ PAZ	SÉRGIO SOTO
PABLO PAOLASSO	MARÍA JOSÉ ROIBON	RUBÉN SPEDALETTI
MARIANA PARAZZA	SONIA ROITMAN	CARLOS STENGURT
MARTÍN PASCUA	FRANCO ROMA	NORMA SUÁREZ
CRISTINA PASCUARELLI	JULIO ROMERO	VANINA SUÁREZ
HUGO PASSAMANO	ORIEL ROMERO	JUAN CARLOS TARGA
GUSTAVO PASTOR	MARTA RUARTE	CLAUDIA TERENGHİ
PATRICIA PASTOR	NATALIA RUIZ	JUAN TERRANOVA
PATRICIA PASTORE	FACUNDO RUIZ DE LOS LLANOS	RAÚL THOME
MARÍA PATROUILLEAU	JULIO JESÚS RUSSO	SANDRA TIRADO
CLAUDIO PAZOS	ANÍBAL SAAVEDRA	JOSÉ TOMASELLI
VALERIA PELLIZA	JULIO SAGUIR	ROMINA TONDA
ALFREDO PERALTA	JULIO SÁNCHEZ	DANIELA TORRISI
CAROLINA PERALTA	RAÚL SÁNCHEZ	GABRIEL TORTAROLO
AGUSTÍN PEREZ	SUSANA SANDOVAL	ADOLFO TRÍPODI
LAURA EDITH PERILLI	DANIEL SANGUINETTI	ELIANA ELIZABETH UNREIN
JORGE PESARINI	STELLA MARIS SANO	PAULA VALDÉS
VICTOR PICAT	SÉRGIO SANZ	CRISTINA VALENZUELA
JUAN CARLOS PIZARRO	DIEGO SBERNA	VICTOR VALLEJOS
LUISINA POCAY	MIGUEL SCARSO	JUAN VALUSSI
HUGO ALBERTO PODETTI	SONIA SCHMIDT	HUGO VARGAS
GRACIELA PREDA	IGNACIO SEBASTIA	JULIO VEGLIA
ADRIÁN ARIEL PUISORIA	MARÍA ELINA SERRANO	ALEJANDRINA VIDELA
JULIO ENRIQUE PUTALLAZ	ANA INÉS SERVIDIO	ORLANDO VILARIÑO
ROBERTO QUINTEROS	STELLA SHMITE	JUAN PABLO VILLAFAÑE
ROMINA NATALIA REBOZZIO	IRMA SILVA	SANTIAGO VIVES
MARTÍN RECAMÁN	SEBASTIÁN SLOBAYEN	YOLANDA MARTÍNEZ
ALICIA REDONDO	JACQUELINE SMITH	ELIZABETH ZAFAR
GABRIEL REITER	JULIO SOHAR AGUIRRE RUIZ	ERIKA ZAIN EL DIN
LUCIANA REPISO	MIRTA SOIJET	BERNARDITA ZEBALLOS
BEATRIZ RESTREPO	FERNANDA SOLA	LORENA ZELKO

## INSTITUCIONES PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS DE LA NACIÓN  
MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN  
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD  
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA  
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL  
INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN SÍSMICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CATAMARCA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE JUJUY  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMÁN  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR  
CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS  
CÁMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN  
CORPORACIÓN VITIVINÍCOLA ARGENTINA  
AUTORIDAD INTERJURISDICCIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS LIMAY, NEUQUÉN Y NEGRO  
RED NACIONAL DE ORGANIZACIONES DEL BANCO POPULAR DE LA BUENA FE  
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTOS - CÓRDOBA  
MINISTERIO DE AGUA, AMBIENTE Y ENERGÍA - CÓRDOBA  
MINISTERIO DE AMBIENTE Y PRODUCCIÓN SUSTENTABLE - SALTA  
MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS - SALTA  
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y PROMOCIÓN SOCIAL - SAN JUAN  
MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RECURSOS NATURALES RENOVABLES - MISIONES  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS PÚBLICAS - NEUQUÉN  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN - CÓRDOBA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA - SALTA  
MINISTERIO DE FINANZAS - CÓRDOBA  
MINISTERIO DE GOBIERNO - SALTA  
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA - CÓRDOBA  
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA - MENDOZA  
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS - TIERRA DEL FUEGO  
MINISTERIO DE JUSTICIA - SALTA

**INSTITUCIONES PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA (cont.)**

MINISTERIO DE MINERÍA - SAN JUAN  
MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS - CORRIENTES  
MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS - RÍO NEGRO  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y AMBIENTE - CHACO  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO - CÓRDOBA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, INVERSIÓN, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS - FORMOSA  
MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, TRABAJO Y TURISMO - CORRIENTES  
MINISTERIO DE SALUD - MENDOZA  
MINISTERIO DE SALUD - NEUQUÉN  
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA - CHACO  
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA - TUCUMÁN  
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y SERVICIOS PÚBLICOS - CÓRDOBA  
MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO - MENDOZA  
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS NATURALES - LA RIOJA  
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y AGROINDUSTRIA - SAN JUAN  
SECRETARÍA DE AMBIENTE - CÓRDOBA  
SECRETARÍA DE AMBIENTE - ENTRE RÍOS  
SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - MENDOZA  
SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA - CHUBUT  
SECRETARÍA DE DESARROLLO TERRITORIAL - LA PAMPA  
SECRETARÍA DE DESARROLLO, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y GESTIÓN PÚBLICA - SGO. DEL ESTERO  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN - NEUQUÉN  
SECRETARÍA DE ENERGÍA - CORRIENTES  
SECRETARÍA DE ESTADO DE COORDINACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN - TUCUMÁN  
SECRETARÍA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y CONTROL MINERO - SAN JUAN  
SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS - SAN JUAN  
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - SALTA  
SECRETARÍA DE MINERÍA - CATAMARCA  
SECRETARÍA DE MINERÍA - SALTA  
SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO - CORRIENTES  
SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO - LA RIOJA  
SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y DESARROLLO - CHUBUT  
SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN - RÍO NEGRO  
SECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS - CATAMARCA  
SECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS Y COORDINACION - CÓRDOBA  
SECRETARÍA DE TIERRAS Y HÁBITAT SOCIAL - LA RIOJA  
SECRETARÍA DE TRANSPORTE - MENDOZA  
SECRETARÍA DE TURISMO - SAN JUAN  
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTOS - MENDOZA  
SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - CHACO

#### INSTITUCIONES PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA (cont.)

SUBSECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO PARA LA PRODUCCIÓN - RÍO NEGRO  
SUBSECRETARÍA DE COMISIONES DE FOMENTO Y ZONA RURAL - NEUQUÉN  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL - CHACO  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE - SAN JUAN  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO Y ECONOMIA SOCIAL - CHACO  
SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA - LA PAMPA  
SUBSECRETARÍA DE FINANCIAMIENTO - SALTA  
SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO - CHUBUT  
SUBSECRETARÍA DE GOBIERNOS LOCALES E INTERIOR - NEUQUÉN  
SUBSECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS - MISIONES  
SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN - CATAMARCA  
SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA - FORMOSA  
SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN - SANTA FE  
SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS Y ENERGÉTICOS - SAN JUAN  
SUBSECRETARÍA DE TURISMO - NEUQUÉN  
SUBSECRETARÍA DE TURISMO - SGO. DEL ESTERO  
DIRECCIÓN DE ACCIÓN FEDERAL - MENDOZA  
DIRECCIÓN DE ARQUITECTURA Y URBANISMO - TUCUMÁN  
DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN Y ÁREAS PROTEGIDAS - SAN JUAN  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO LOCAL - FORMOSA  
DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL - NEUQUÉN  
DIRECCIÓN DE GAS - MISIONES  
DIRECCIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN - MENDOZA  
DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA URBANA Y TERRITORIAL - BUENOS AIRES  
DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO URBANO - SANTA FE  
DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO - SAN JUAN  
DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN - ENTRE RÍOS  
DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN, ESTRATEGIA Y CONTROL - MENDOZA  
DIRECCIÓN DE PROG. DE LA EXPANSIÓN Y COBERTURA DEL SIST. EDUCATIVO - MENDOZA  
DIRECCIÓN DE RECURSOS ENERGÉTICOS - SAN JUAN  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES - MISIONES  
DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE - SAN JUAN  
DIRECCIÓN DE VIALIDAD - SALTA  
DIRECCION DE VIALIDAD PROVINCIAL - CHACO  
DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA - CÓRDOBA  
DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO - SGO. DEL ESTERO  
DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS - MENDOZA  
DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA - LA RIOJA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SALTA  
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS FORESTALES Y MEDIO AMBIENTE - SGO. DEL ESTERO

#### INSTITUCIONES PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA (cont.)

DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA - CÓRDOBA  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE CATASTRO - MENDOZA  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE CATASTRO E INFORMACIÓN TERRITORIAL - NEUQUÉN  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE CATASTRO Y TIERRAS FISCALES - SAN LUIS  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE DESARROLLO GANADERO - JUJUY  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANEAMIENTO, ESTADÍSTICAS Y CENSOS - JUJUY  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE RECURSOS HÍDRICOS - JUJUY  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD - ENTRE RÍOS  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD - FORMOSA  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD - JUJUY  
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD - TUCUMÁN  
AGENCIA CÓRDOBA DE INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO  
AGENCIA CÓRDOBA TURISMO  
AGENCIA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE ENTRE RÍOS  
ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE - BUENOS AIRES  
DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN - MENDOZA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICAS - SAN JUAN  
INSTITUTO DE VIVIENDA DE CORRIENTES  
INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA - FORMOSA  
INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA - SAN JUAN  
SERVICIO PROVINCIAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO - FORMOSA  
UNIDAD PROVINCIAL DE SISTEMAS Y TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN - FORMOSA  
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE CATASTRO - CATAMARCA  
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE VIALIDAD - CATAMARCA  
ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL DEL AGUA - LA PAMPA  
AUTORIDAD METROPOLITANA DE TRANSPORTE - SALTA  
INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO - CHUBUT  
AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO DEL NEUQUÉN  
BANCO DE INNOVADORES DEL NEUQUÉN  
INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA - RÍO NEGRO  
INSTITUTO FUEGUINO DE TURISMO - TIERRA DEL FUEGO  
UNIDAD PROV. DE ENLACE Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON FINANC. EXT. - NEUQUÉN  
CONSEJO DE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN PARA EL DESARROLLO - NEUQUÉN  
CONSEJO PROVINCIAL DE VIALIDAD - SGO. DEL ESTERO  
AGUA DE LOS ANDES S.A. - JUJUY  
ELECTRICIDAD DE MISIONES S.A.  
TRANSCOMAHUE S.A. - RÍO NEGRO  
COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS  
COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE  
COLEGIO DE ARQUITECTOS DE SAN JUAN

#### INSTITUCIONES PARTICIPANTES DE LOS TALLERES REGIONALES DE PROSPECTIVA (cont.)

COLEGIO DE INGENIEROS CIVILES DE TUCUMÁN  
COLEGIO DE INGENIEROS DE JUJUY  
COLEGIO DE PROFESIONALES DE LA AGRIMENSURA DE SAN JUAN  
FEDERACIÓN ECONÓMICA DE MENDOZA  
FEDERACION ECONÓMICA DEL CHACO  
UNIÓN COMERCIAL E INDUSTRIAL DE MENDOZA  
INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN DOCENTE Y TÉCNICA EL ESPINILLO - FORMOSA  
OBSERVATORIO PARA EL TURISMO SOSTENIBLE - MENDOZA  
UNIVERSIDAD DEL NORTE SANTO TOMÁS DE AQUINO - TUCUMÁN  
MUNICIPALIDAD DE CENTENARIO - NEUQUÉN  
MUNICIPALIDAD DE CHOS MALAL - NEUQUÉN  
MUNICIPALIDAD DE EL BOLSÓN - RÍO NEGRO  
MUNICIPALIDAD DE FERNÁNDEZ ORO - RÍO NEGRO  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN  
MUNICIPALIDAD DE PLOTTIER - NEUQUÉN  
MUNICIPALIDAD DE SALTA  
MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO - SALTA  
MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA - NEUQUÉN  
MUNICIPALIDAD DE VILLA PEHUENIA - NEUQUÉN  
CONCEJO DELIBERANTE DE PLAZA HUINCUL - NEUQUÉN  
MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y MEDIO AMBIENTE DE SAN SALVADOR DE JUJUY  
SECRETARÍA DE CULTURA Y TURISMO DE SAN SALVADOR DE JUJUY  
SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE SAN SALVADOR DE JUJUY  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO METROPOLITANO DE LA CIUDAD DE SALTA  
SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN DE PARANÁ - ENTRE RÍOS  
INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN METROPOLITANA - CÓRDOBA  
CONSEJO ASESOR ECONÓMICO, SOCIAL Y DE PLANEAMIENTO DE LA MUNIC. DE NEUQUÉN  
CONSEJO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES - NEUQUÉN  
COOP. DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, SOCIALES Y VIVIENDA DE EL BOLSÓN - RÍO NEGRO  
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE LA CONFLUENCIA DE NEUQUÉN Y RÍO NEGRO  
SOCIEDAD RURAL ZONAL DE FRÍAS - CATAMARCA