PETI

2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE II

1

PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA
TERRITORIAL

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CONDUCIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL, MEDIANTE LA FORMACIÓN DE CONSENSOS, PARA EL DESPLIEGUE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

PET 2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE I

1

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial.
1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.
v. 1, 108 p.: il.; 31x24 cm.

ISBN 978-987-1797-08-0

1. Planificación. 2. Ordenamiento Territorial. I. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 08/11/2011

PLAN ESTRATÉGICO TERITORIAL

DISEÑO EDITORIAL
DISEGNOBRASS
Lavalle 959 1°, (C1047AAR)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.disegnobrass.com

IMPRESIÓN
LETRA VIVA S.A.
Constitución 1733/35, (C1151AAO)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.letraviva.com.ar

EL material incluido en esta publicación puede ser reproducido total
o parcialmente, ya sea por medios mecánicos o electrónicos,
siempre que se citen la fuente y su autor.

Impreso en Argentina

1

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CONDUCIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL, MEDIANTE LA FORMACIÓN DE CONSENSOS, PARA EL DESPLIEGUE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

REPÚBLICA ARGENTINA
PODER EJECUTIVO NACIONAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

AUTORIDADES

PRESIDENTA DE LA NACIÓN
DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
ARQ. JULIO DE VIDO

SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN
LIC. ROBERTO BARATTA

SUBSECRETARIO LEGAL Y TÉCNICA
DR. RAFAEL LLORENS

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
ARQ. GRACIELA OPORTO

SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS
ING. JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ

SECRETARIO DE ENERGÍA
ING. DANIEL OMAR CAMERON

SECRETARIO DE TRANSPORTE
ING. JUAN PABLO SCHIAVI

SECRETARIO DE COMUNICACIONES
ARQ. LISANDRO SALAS

SECRETARIO DE MINERÍA
ING. JORGE OMAR MAYORAL

PALABRAS DEL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Presentar el segundo avance del Plan Estratégico Territorial es una ocasión para congratularnos, porque evidencia que el camino que hemos emprendido en materia de planificación territorial no tiene retroceso. La decisión del entonces Presidente Néstor Kirchner de crear un ministerio que asociara en su denominación las nociones de planificación, federalismo e inversión pública nos obligó a ser, de algún modo, pioneros en la recuperación de una práctica de gobierno que había sido abandonada por muchos años. Hoy nos enorgullece constatar que el camino de la planificación estratégica participativa se ha multiplicado, con importantes resultados alcanzados por otros ministerios del Gobierno Nacional, así como por numerosos gobiernos provinciales y locales y organizaciones representativas del sector privado.

La crisis que actualmente padecen las economías de los países desarrollados permite revalorizar las ideas clave con las cuales se condujo el vigoroso proceso de desarrollo de la Argentina desde el año 2003. Durante años, prevalecieron las teorías que concebían la necesidad de achicar el Estado para que el mercado desplegara su iniciativa y pudiera realizarse el círculo virtuoso del crecimiento. Lo que se hizo en base a ello fue rediseñar los Estados para que fueran funcionales al flujo de los capitales financieros globales y a sus intereses locales asociados. En este contexto, no es cierto que no se planificara, sino que, bajo el supuesto de que era el mercado el que garantizaba la mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de recursos, el Estado tomaba las decisiones de inversión sobre la base de las iniciativas planificadas por el sector privado como parte de su estrategia empresarial. Nuestra historia reciente muestra que esas teorías, lejos de hacer converger crecimiento y desarrollo, aumentan las brechas entre sectores sociales y acrecientan las distancias entre regiones ricas y pobres. El accionar especulativo de los mercados provoca desastres socioeconómicos como los que estamos presenciando en el mundo, y son los Estados los que vuelven a adquirir protagonismo; aunque lamentablemente, en muchos casos, llevando adelante soluciones de ajuste que acaban profundizando las inequidades. Lo que hoy ocurre a nivel global muestra que la planificación debe estar en manos de Estados que garanticen el desarrollo con inclusión social y que la utilicen como instrumento de fomento, invirtiendo para promover el crecimiento con igualdad de oportunidades. Con esta visión fue creado el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y, dentro de su órbita, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, como herramienta operativa a tal efecto.

La publicación que hoy ponemos a disposición de toda la sociedad es el resultado del trabajo realizado en forma mancomunada con los representantes de todas las jurisdicciones federales del país, así como de los países de la región, en pos del objetivo que nos planteamos desde los primeros pasos de la agenda de planificación: la construcción de un territorio nacional equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en un escenario geopolítico regional que impulsa con fuerza la integración latinoamericana. Se exponen aquí la serie de trabajos mediante los cuales se desarrollan los ejes estratégicos concertados a lo largo del primer avance del Plan Estratégico Territorial, evidenciando su proceso de consolidación como herramienta para orientar la inversión pública y el ordenamiento territorial. Los pasos que hemos dado nos permiten afirmar que estamos recuperando la noción de territorio nacional como proyecto común, la que anhelaron nuestros Libertadores y que asentaron aquellos Planes Quinquenales del peronismo.

En suma, estamos institucionalizando la planificación del territorio, logrando la articulación entre los organismos ejecutores de inversión en infraestructuras, proveyendo información y criterios para optimizar los procesos de toma de decisiones y convocando a todos los niveles de gobierno del territorio y al sector privado a sumarse a esta empresa. Continuaremos planificando para reforzar el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner redistribuyendo el ingreso, acortando las brechas, equilibrando el territorio y haciendo realidad el país que nuestros próceres imaginaron.

Arq. Julio De Vido
Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

PRÓLOGO

El Avance II del "Plan Estratégico Territorial" (PET), que hoy tenemos la satisfacción de presentar, constituye tanto un balance de lo realizado en la materia desde la órbita nacional, al cabo de dos gestiones de gobierno, como un enunciado de los que, a nuestro entender, deberían ser los ejes rectores de una agenda futura que lo consolide como proceso sistemático. El acompañamiento de los gobiernos provinciales desde los comienzos de la iniciativa del Gobierno Nacional, en el año 2004, permitió generar una dinámica de trabajo interactiva, enriquecedora y con resultados paulatinos. Así, gracias a ese apoyo inicial, hoy en la Argentina podemos dar cuenta de la instalación definitiva de una práctica de planificación democrática, federal, participativa y adecuada a los actuales retos del territorio, así como de la existencia de líneas de acción de mediano y largo plazo dirigidas a consolidarla.

Es también la ocasión para resaltar la fuerte decisión política del Presidente Néstor Kirchner y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de recuperar la planificación como herramienta fundamental en manos del Estado y la convicción y visión estratégica con la que el Ministro Julio De Vido condujo este proceso. Su decidido apoyo a nuestra tarea hizo posible la concreción de los avances que hoy podemos mostrar a la sociedad.

Retomar, luego de décadas de abandono, la planificación territorial como tarea de Estado en un país que comenzaba a salir de la crisis más profunda de su historia exigió tener muy claras las claves sobre las que debía asentarse la actividad, para constituirse en un instrumento estratégico de gobierno y superar el histórico sesgo tecnocrático de las oficinas de planificación. Tales claves, estrechamente vinculadas a los ejes fundamentales del proyecto de desarrollo con inclusión social, fueron: a) el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas, con independencia de su lugar de residencia; b) el reconocimiento del federalismo, como condición de partida de la construcción de un proyecto de territorio e identidad nacional; c) la integración regional suramericana como plataforma para el fortalecimiento de la soberanía nacional y d) la robusta inversión pública como motor del desarrollo y la activación económica, acompañada por un proceso de planificación estratégica territorial de mediano y largo plazo. Estos ejes fueron fundamento de la agenda de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y subyacen a todas las actividades realizadas a lo largo de los últimos ocho años.

Los avances en la instalación de la cultura de la planificación territorial en nuestro país se reflejan en una serie de hitos que ilustran su evolución. Como en toda construcción político-institucional, cada uno de ellos revela momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas, las cuales, si bien no pueden mensurarse cuantitativamente, representan el verdadero proceso de consolidación de la planificación del territorio. Entre estos hitos pueden mencionarse: la presentación, en el año 2004, del documento denominado "Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial", como primera reflexión acerca de la situación del territorio nacional heredado, sentando las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional; la presentación por parte de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en marzo de 2008, del Avance I del PET, resultado del trabajo conjunto realizado con las provincias respecto del Modelo de Territorio Nacional Deseado y de las inversiones en infraestructuras y equipamientos considerados estratégicos para construirlo; la constitución, en diciembre del mismo año, del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como organismo de articulación y formación de consensos acerca de las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional; la presentación, nuevamente por parte de la Presidenta, en septiembre de 2010, del "Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial", producido en el seno del COFEPLAN, mediante el cual los gobiernos provinciales promueven la determinación de una serie de principios rectores para garantizar el desarrollo armónico del territorio nacional.

Los contenidos de la presente publicación recogen estos avances y dan cuenta, a su vez, de la magnitud de la tarea realizada

a lo largo del Avance II del PET. La concepción del territorio en términos integrales, presente desde sus inicios, sumada a la concertación de lineamientos de trabajo a futuro, incluidos en el Avance I, han conducido a una complejización de la continuidad del trabajo del PET. Esta complejización se refleja en tres aspectos de esta nueva etapa: en primer lugar, en la implementación de líneas programáticas específicas, que atienden al desarrollo de los lineamientos; en segundo lugar, en las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno en el ámbito nacional, así como a nivel regional; y finalmente, en tercer lugar, en el abordaje de nuevas temáticas, como respuesta a los desafíos territoriales identificados a lo largo de la profundización del trabajo. El proceso político-institucional de esta construcción se traduce en el diverso grado de maduración y desarrollo de las distintas líneas de trabajo, lo cual explica la estructura de esta publicación, compuesta por cuatro volúmenes.

En el primer volumen, denominado "Planificación Estratégica Territorial", se exponen los fundamentos y estrategias generales de dicha política, se resumen los hechos significativos que jalonaron la agenda de planificación territorial desde el año 2004, se sintetizan los resultados de las distintas líneas de trabajo desarrolladas y, por último, se plantean, como perspectivas futuras, los lineamientos propuestos para garantizar la consolidación del proceso de planificación del territorio en el mediano plazo.

El segundo volumen, denominado "Territorio e Infraestructura", recoge el trabajo realizado con la participación de todas las provincias, el cual, mediante la aplicación de una metodología homogénea, ha tenido como resultado una cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial a nivel provincial y nacional, que surge de la actualización de los Modelos Deseados Provinciales. Esta última se realiza en función de las necesidades del territorio a escala microrregional y, mediante sucesivas agregaciones y adecuaciones metodológicas, contribuye a un análisis renovado de las necesidades de inversión a escala nacional, así como una plataforma inicial para lograr la futura sistematización del procedimiento.

El tercer volumen, denominado "Argentina Urbana", desarrolla en profundidad una de las consignas concertadas en el Avance I del PET: la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis de tipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia.

En el cuarto volumen, denominado "Integración Territorial Internacional", se sistematizan los avances realizados desde la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional, tanto en materia de integración territorial bilateral, como multilateral. En cuanto a la primera, se desarrollan las líneas de acción desplegadas en el marco de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, tales como la formulación y evaluación de programas de inversiones, y la participación en foros de discusión y negociación. En el campo de la integración multilateral, se detallan las acciones llevadas a cabo por la Dirección en tanto representante de la Argentina en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual funciona como Foro Técnico de la UNASUR para la integración física de los doce países suramericanos.

Cabe, por último, expresar el agradecimiento a las autoridades nacionales que me han encomendado la responsabilidad de conducir este proceso de Planificación Estratégica Territorial, a las autoridades provinciales que han participado con entusiasmo desde el inicio de la convocatoria, a los equipos técnicos de los organismos e instituciones que han colaborado en su realización y al equipo de trabajo del organismo a mi cargo, cuyo compromiso político y profesional ha hecho posibles los resultados que hoy nos complace presentar.

Arq. Graciela Oporto
Subsecretaria de Planificación Territorial
de la Inversión Pública

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO I
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

1. PLANIFICAR EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO REGIONAL Y GLOBAL . . 19

2. INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL . . . 21

CAPÍTULO II
AGENDA DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO 2003-2011

1. CREACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 33

2. POLÍTICA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL . . 35

3. PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA 2016 - AVANCE I 37

4. CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 39

5. ANTEPROYECTO DE LEY NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL . 41

6. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL 43

CAPÍTULO III
PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA DEL BICENTENARIO AVANCE II

1. TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA 49

2. PROGRAMA ARGENTINA URBANA 53

3. INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL 57

4. RIESGO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN . 61
4.1. La reducción del riesgo de desastres y la planificación del territorio
4.2. Contexto de riesgo en la Argentina
4.3. La articulación entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación del territorio
4.4. Un marco general para la articulación entre la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático
4.5. Recomendaciones y posibles acciones a seguir

5. EL TERRITORIO MARÍTIMO ARGENTINO. 71
5.1. Los derechos del Estado ribereño, la normativa y la delimitación del Mar Argentino
5.2. Aspectos económicos del Mar Argentino
5.3. Visión geopolítica del Mar Argentino
5.4. La Planificación Territorial y su vínculo con las políticas de defensa

6. PROGRAMA ARGENTINA RURAL 79
6.1. Contexto histórico-político de la planificación en las áreas rurales
6.2. Lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial en las áreas rurales
6.3. Cómo ordenar y construir territorios rurales sustentables

PERSPECTIVAS FUTURAS 91

TERRITORIO NACIONAL — **DATOS GENERALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA 98**

FUENTES 103

GLOSARIO 105

AUTORES 106

INTRODUCCIÓN

La publicación del Avance I del PET condensó el trabajo conjunto realizado entre las provincias y la Nación en pos de diseñar el Modelo de Territorio Deseado, dando vuelta a la página de años de atomización y de abandono de la visión de un proyecto nacional. La envergadura del trabajo y la movilización institucional que este proceso supuso generaron grandes expectativas en todos los actores involucrados en su producción, así como una positiva recepción por parte de los sectores vinculados al desarrollo territorial. Este entusiasmo acentuó el compromiso y el desafío de su consolidación, tanto en la esfera del Gobierno Nacional –a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP)–, como en las respectivas áreas de planificación provincial.

El acuerdo entre todas las jurisdicciones federales acerca de los conceptos cristalizados en el decreto de creación de la SSPTIP, junto con el consenso en torno a un mismo proyecto para el territorio argentino, constituyó sin dudas el resultado más relevante del Avance I del PET. Asimismo, el diseño de un programa de trabajo que apuntara a desarrollar con mayor detalle las directrices de planificación concertadas, que promoviera la articulación entre órganos decisores, la transversalidad y la participación social, sin perder de vista la responsabilidad que le compete al Gobierno Nacional en la conducción del proceso, supuso tomar iniciativas de naturaleza muy diferenciada. Esto trajo aparejado el desarrollo de las líneas de trabajo dentro de la SSPTIP, parte de las cuales se realizaron con la participación directa de los Gobiernos Provinciales, mientras otras fueron llevadas a cabo fundamentalmente por los equipos técnicos del organismo, a efectos de proveer plataformas para futuros procesos de debate y formación de consensos.

El cuadro adjunto sintetiza las líneas programáticas que constituyen el Avance II del PET, agrupadas según los objetivos que respectivamente persiguen, y refleja las misiones y funciones correspondientes a las dos Direcciones Nacionales que conforman la estructura de la SSPTIP.

En el marco de la consolidación de la planificación y del ordenamiento del territorio como políticas de Estado, se destacan los ya mencionados hitos de la agenda que representaron la constitución del COFEPLAN, la presentación del Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y finalmente la gestión de financiamiento específico para el desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional.

Fomentar la difusión y formación de consensos en torno del PET ha sido una de las tareas llevadas a cabo a lo largo de todo el proceso, desde la presentación del primer avance, en el año 2008, hasta la actualidad. A los eventos realizados por la propia SSPTIP y por los gobiernos provinciales, se suma la asistencia, por parte de las autoridades y equipos técnicos del organismo, a numerosos foros, actos o seminarios a los cuales fueron invitados a exponer y debatir acerca de los contenidos del PET, habida cuenta del interés que éste ha suscitado en la sociedad. Estos eventos tienen lugar en espacios de diverso tipo: organizaciones empresariales y sindicales, ámbitos académicos, organismos diversos de los Poderes Ejecutivos nacionales, provinciales o locales, ámbitos legislativos, entre otros.

La identificación de la cartera de proyectos de inversión, necesaria para concretar los objetivos del PET, ha sido considerada como uno de los objetivos fundamentales desde sus primeros pasos. En esta línea, sistematizar la ponderación de las carteras, nacional y provinciales, de proyectos de inversión en infraestructuras en función de los lineamientos estratégicos del PET fue objeto de un trabajo en profundidad, desarrollado con la participación de todas las jurisdicciones federales. La implementación de una metodología homogénea ha aportado solidez a los resultados obtenidos y equidad en las capacidades de los equipos técnicos, lo cual a su vez cimienta el diseño de procedimientos de actualización permanente. Los resultados de esta línea de trabajo, resumidos en el presente capítulo, se desarrollan ampliamente en el libro Territorio e Infraestructura de la presente publicación.

Realizar estudios dirigidos al diseño de políticas federales de planificación y ordenamiento del territorio requiere recuperar la sistematización de información y producción de conocimiento públicas. El abandono de esta tarea formó parte de las políticas de achicamiento y descrédito del Estado, que afortunadamente están siendo superadas. El debilitamiento de las estructuras técnicas del Estado y la terciarización indiscriminada de las investigaciones produjo un vaciamiento de sus capacidades, así como la atomización y falta de sistematicidad del conocimiento disponible. En este marco, desde la SSPTIP se han emprendido una serie de programas específicos, que han dado lugar a convenios de cooperación con universidades públicas y con organismos sectoriales, cuyo avance y contenidos se resumen a continuación. Entre ellos, los referidos al Programa Argentina Urbana, que se desarrollan ampliamente en el libro Argentina Urbana de la presente publicación.

LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

OBJETIVO	LINEAS PROGRAMÁTICAS
Crear plataformas político-institucionales que propicien la consolidación de la planificación y el ordenamiento del territorio como políticas de Estado	COFEPLAN
	Implementación de programas de fortalecimiento institucional de las áreas de planificación en todos los niveles del Estado
	Elaboración del proyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento del Territorio
Fomentar la difusión y formación de consensos en torno al PET, dentro de la esfera pública y de las organizaciones de la sociedad civil	Promoción de la participación de organismos sectoriales y de entidades intermedias en el proceso de planificación
	Divulgación de los estudios y documentos / realización de actividades de difusión
Sistematizar la ponderación de las carteras provinciales de proyectos de inversión en infraestructuras, en orden a la actualización de los Modelos Territoriales Deseados Provinciales y a los lineamientos estratégicos del PET	Revisión / actualización de los Modelos Deseados Provinciales
	Ponderación de la cartera de proyectos provinciales según su impacto territorial
	Conformación de una cartera nacional de proyectos ponderada y jerarquizada
Desarrollar estudios dirigidos al diseño de políticas federales de planificación y ordenamiento del territorio, concordantes con las directrices del PET	Programa Argentina Urbana (PAU): lineamientos estratégicos para el desarrollo territorial urbano
	Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Territorial
	Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Territorial Rural
	Estudios sobre el territorio marítimo argentino
Sostener los intereses nacionales en los foros binacionales y regionales abocados a la planificación de las infraestructuras de integración regional suramericana	Lineamientos y estudios de factibilidad de infraestructuras para la integración binacional e internacional
	Asistencia a los ámbitos binacionales y/o regionales de debate y formación de consensos, en materia de planificación de la integración regional
	Desarrollo de estudios particularizados, de carácter binacional o regional, referidos al diseño de lineamientos y/o estudios de factibilidad de proyectos de inversión

Con el fin de sostener los intereses nacionales en los foros en los que se planifican las infraestructuras de integración regional suramericana, la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional asiste, junto con la Cancillería Argentina, a las mesas binacionales de trabajo con los países vecinos. Asimismo participa activamente del Foro Multilateral de IIRSA, plataforma que se ha constituido recientemente en brazo técnico del Consejo de Ministros de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana. Los resultados de esta línea de trabajo, resumidos en el presente capítulo, se desarrollan ampliamente en el libro Integración Territorial Internacional de la presente publicación.

Finalmente, profundizar los lineamientos del PET supuso, para todas las líneas de acción previamente enumeradas, articular por medio de procesos de coordinación e interconsulta, con diferentes órganos ejecutivos, tanto del nivel nacional, como provincial y municipal. Si bien la organización sectorial de las estructuras del Estado aún deja una fuerte impronta en las políticas públicas, puede afirmarse que las experiencias de articulación que se están llevando a cabo expresan una tendencia incipiente a desarrollar prácticas superadoras. Asimismo, cabe destacar la recuperación de la cultura de la planificación en todos los estamentos del Estado. Muestra de esto son las numerosas iniciativas de planificación a las que la SSPTIP ha sido convocada a participar, impulsadas desde otros ministerios del Gobierno Nacional que se han desarrollado o están en pleno proceso de desarrollo. Entre ellas pueden mencionarse, entre otros, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; la Planificación Territorial y Políticas de Defensa en la República Argentina, llevada a cabo en el ámbito del Ministerio de Defensa; o el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020, formulado desde el Ministerio de Industria.

La publicación a continuación resume el alcance de los trabajos anteriormente enumerados y de otros que en esta instancia no constituyen libros autónomos –por no haber alcanzado suficiente maduración o bien, en el caso del Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre, por haber sido objeto de una reciente publicación–, así como las perspectivas de desarrollo que cada línea supone a futuro como parte de la tarea de instalación y consolidación de la Planificación Estratégica Territorial en la esfera pública.

CAPÍTULO I

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO POLITICA DE ESTADO

1

PLANIFICAR EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO REGIONAL Y GLOBAL

Durante la presentación de los avances realizados en materia de planificación estratégica del territorio en el marco de los festejos por el Bicentenario de la Revolución de Mayo, se hacía referencia a la recuperación, desde el año 2003, de palabras significativas para la historia nacional, tales como soberanía, justicia, equidad distributiva y diversificación económica, tanto en el discurso oficial como en el espacio público. Esta recuperación es producto de las contundentes medidas tomadas por el Gobierno Nacional en materia económica y social que, conjugadas con la política de relaciones exteriores y de inversión en infraestructura, fueron esenciales para comenzar a configurar un nuevo modelo de desarrollo para el territorio nacional.

Las firmes decisiones de fortalecer la integración continental para tener voz y voto en el concierto global de naciones, promover las relaciones multilaterales y apostar a la consolidación del mercado regional supusieron un cambio profundo de estrategia en el posicionamiento argentino en el marco de la actual etapa del desarrollo capitalista mundial. El proceso de consolidación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la creación de la UNASUR son procesos ilustrativos de esta nueva orientación, enfocada en la construcción de un bloque regional-continental que eleve la capacidad de interlocución al plano internacional.

Esta estrategia tiene consecuencias directas en la estructuración potencial del territorio argentino, ya que supone la voluntad de quebrar la tradicional configuración signada por su valorización sobre la base de la producción de materias primas demandadas por las metrópolis dominantes y apunta a la diversificación económica asociada a la ampliación del mercado nacional y regional. Desde esta perspectiva, ya no es sólo en las aglomeraciones ligadas a las ciudades-puerto donde se concentran las posibilidades de desarrollo, sino que se perfilan nuevas oportunidades para regiones históricamente rezagadas. La ampliación del mercado interno –fomentada mediante políticas activas de recuperación de la capacidad de consumo de la población– y el fortalecimiento del comercio regional conllevan la necesidad de proveer bienes y servicios para una demanda sostenida y diversificada. Estos factores disponen un nuevo escenario de dinamización económica de múltiples microrregiones y articulación de nuevos ejes de desarrollo regional.

La historia de los países desarrollados, así como los actuales procesos de crecimiento de los países emergentes, abundan en ejemplos que sustentan esta visión estratégica. Entre ellos, se evidencia que la posibilidad de desarrollo soberano está estrechamente ligada a su grado de industrialización, a las relaciones exteriores multilaterales y a la conformación de plataformas regionales que garanticen posiciones de mayor poder de negociación en el mercado internacional. Por el contrario, los países cuyas economías dependen de los ingresos provenientes de la exportación de materias primas y que persisten en el unilateralismo son proclives a mantener relaciones de dependencia y resultan más vulnerables a las fluctuaciones de los mercados financieros globales. La fuerte apuesta a las cadenas productivas regionales, que demandan tecnología, mano de obra local e inversión en infraestructuras, complementa esta estrategia, en tanto promueve el pleno empleo y configura el círculo virtuoso del desarrollo con inclusión social. Esta visión del territorio sienta las bases de una Argentina industrializada, ya no sólo exportadora de *commodities*, sino capaz de producir bienes con valor agregado, tanto para la exportación como para el mercado interno.

La realización de este modelo de país, sin embargo, no ha estado ni está exenta de conflictos. La historia nacional revela una disputa recurrente entre el afianzamiento de un modelo de país exclusivamente agroexportador, de alta concentración económica y relaciones exteriores básicamente unilaterales, y un modelo de país de industrialización con inclusión social y justicia distributiva, comprometido en el fortalecimiento de la identidad suramericana. A su vez, la posibilidad de transferir rentas extraordinarias del sector primario hacia el desarrollo de otros sectores productivos ha sido históricamente resistida por las elites hegemónicas. Esta controversia ha atravesado gran parte de los debates sobre el desarrollo nacional y ha condicionado tanto el devenir político-institucional como las posibilidades de crecimiento económico.

La inversión en infraestructuras es otro soporte fundamental del actual modelo de desarrollo. El proceso de descentralización y segmentación productiva de la economía mundial contemporánea conlleva el crecimiento cualitativo y cuantitativo de los flujos de intercambios de bienes y capitales y, con ello, la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas. Producir y comerciar bienes requiere contar con redes de infraestructura energética, de transporte y de comunicaciones acordes con la dinámica de toma de decisiones que esta configuración económica supone. En este marco, la ausencia de dotaciones adecuadas a los estándares internacionales, así como la provisión ineficiente de servicios, constituyen un obstáculo de primer orden para la obtención de buenas tasas de crecimiento económico. Esta es-

trategia cobra mayor dimensión cuando la voluntad política de promover el desarrollo local y regional coexiste con la decisión de revertir la inequidad territorial producida por las políticas que dejaron librada exclusivamente al mercado la orientación de las inversiones, con lo cual se favorece a las áreas con ventajas comparativas apriorísticas como las economías de aglomeración. La infraestructura es un vehículo para la cohesión social en la medida en que permite acceder a los bienes y servicios básicos, construir relaciones de complementariedad entre territorios vecinos y garantizar el acceso de las producciones locales a los mercados subnacionales, nacionales e internacionales, promoviendo la inversión privada y constituyendo un activo que eleva las ventajas comparativas.

Cabe mencionar que las decisiones tomadas en el marco de los lineamientos políticos expuestos se complejizan a la luz de ciertos fenómenos contemporáneos globales, que representan desafíos para la construcción del modelo inclusivo de desarrollo, entre los que pueden mencionarse la crisis energética, los efectos del cambio climático, la soberanía alimentaria, el patrón expansivo de consumo de suelo y la tendencia a la fragmentación socioespacial de la dinámica de urbanización. Todos estos procesos están asociados a la creciente demanda de recursos naturales que exige el capitalismo avanzado, cuyo efecto perverso es su derroche en las regiones más desarrolladas del planeta y la extrema vulnerabilidad social y ambiental de los territorios rezagados.

En suma, la naturaleza de las problemáticas territoriales actuales excede el tratamiento fragmentario basado exclusivamente en criterios administrativos y atraviesa todo programa de planificación, en tanto exige políticas de Estado avaladas por la toma de conciencia de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva se construye y aborda la agenda de trabajo encomendada a la SSPTIP de cuyos avances da cuenta la presente publicación.

2

INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL

El desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio en pos de hacerlo disponible para su uso social. Su dinámica se configura en el proceso de implementación de las políticas públicas, simultáneas al devenir de tendencias sociales y económicas que caracterizan a cada período histórico. Las actividades socioeconómicas y las instalaciones físicas necesarias para su despliegue se vinculan con los recursos del territorio, y conforman así la organización territorial. En una primera fase, la dinámica económica y la distribución de los asentamientos humanos responden fundamentalmente a la localización de los recursos naturales explotables, mientras que en fases posteriores, la calidad del medio construido constituye en sí mismo un factor de atracción.

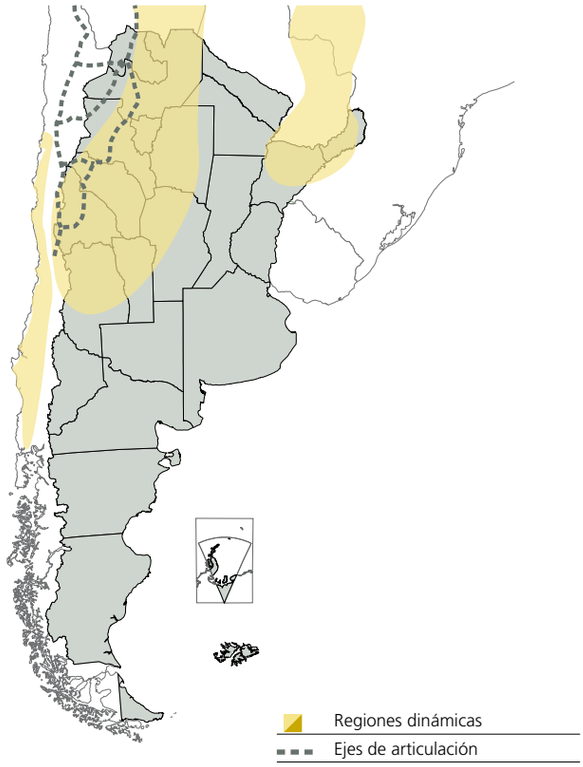
El proceso de producción económico, político y cultural desarrollado por la sociedad modifica el entorno natural y se plasma en un determinado modelo territorial, que cristaliza los conflictos y oportunidades inherentes a ese tipo de desarrollo. De este modo, por ejemplo, las inversiones en infraestructuras que pautaron el patrón organizacional del territorio heredado argentino fueron ejecutadas a lo largo de la historia por actores diversos en función de sus intereses. En este sentido, fueron planificadas –sea por decisores de hecho o de derecho–, en tanto que la práctica de la planificación estratégica no ha sido siempre materia pública sino que, por el contrario, ha tenido un histórico anclaje en la esfera privada.

El patrón histórico de organización del territorio argentino muestra el estrecho vínculo entre su proceso de producción y las relaciones de poder que lo determinaron. Este patrón lleva la impronta del proceso de valorización del territorio determinado por las materias primas requeridas por el poder hegemónico de cada período, lo que supuso que la inversión en infraestructura fuera funcional a las necesidades de cada modelo de acumulación.

Durante el período colonial, el territorio se organizó en torno al actual Noroeste argentino, y su estructura socioproductiva estuvo estrechamente ligada al comercio con el Alto Perú, centro neurálgico de la época. Una vez declarada la independencia, el país atravesó un período de guerras internas durante las cuales se confrontó un modelo basado en el desarrollo de las economías regionales contra el de la ciudad-puerto exportadora de la producción agropecuaria. El triunfo de este último configuró una estructura territorial caracterizada por la concentración de la población, los recursos y las inversiones en la región pampeana. Este modelo se consolidó durante el primer cuarto del siglo XX, cuando el país se había posicionado como abastecedor de carnes y granos, destinados principalmente a Gran Bretaña. Así, se estableció un sistema extensivo de explotación agropecuaria, se proveyó la mano de obra necesaria mediante la promoción de la inmigración europea y, con capitales ingleses, se construyó la extensa red de transporte ferroviario con cabecera en la ciudad de Buenos Aires, que estructuró el territorio nacional. Si se analiza la organización de los países de América del Sur, se pueden observar, en todos los casos, estructuras similares. Sobre el proyecto de los libertadores suramericanos, que postulaba la soberanía de la región basada en la unión continental y la industrialización, triunfó el de los intereses ligados a las metrópolis dominantes, lo cual condujo a la configuración de territorios tributarios de ciudades-puerto cabeceras del comercio exterior de distintos tipos de productos primarios, principalmente minerales y agropecuarios. Este patrón de organización supuso que el desarrollo de las infraestructuras fuera estrictamente funcional al transporte de bienes de exportación, lo que explica las dificultades de conectividad con las que se enfrenta hoy el proceso de integración regional suramericana.

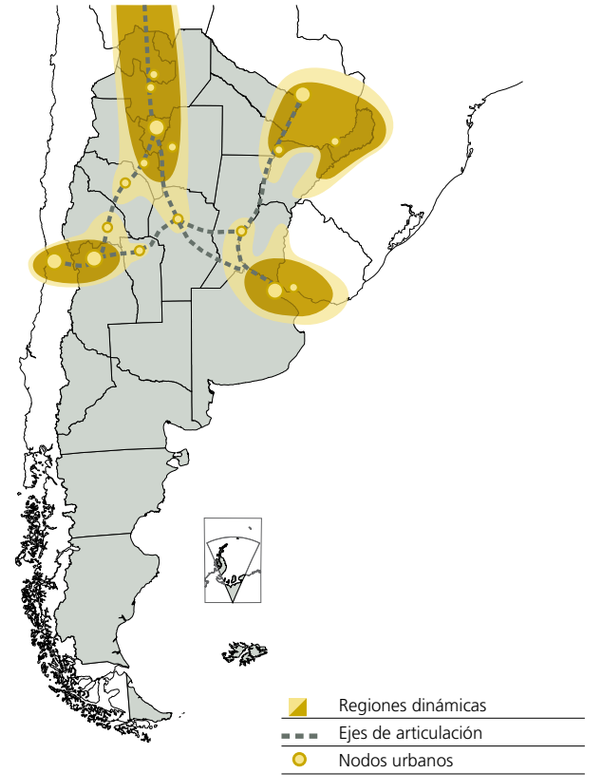
El tercer modelo comienza a prefigurarse a partir de la crisis de 1930 y tuvo su expresión más madura a mitad del siglo XX con el advenimiento del peronismo, cuando el Estado adoptó una política de industrialización sustitutiva de importaciones y fortalecimiento del mercado interno. Más allá del esfuerzo de este período y del posterior desarrollismo en materia de inversiones de impulso a otras regiones del país, se mantuvo la organización centrada en Buenos Aires. Esta realidad se agudizó durante el último cuarto de siglo, con el predominio de las políticas de corte neoliberal. Desde el punto de vista territorial, la adecuación de las estructuras productivas nacionales a los mercados financieros internacionales profundizó la configuración espacial inequitativa, en la medida en que las inversiones en infraestructura y equipamiento, pautadas por la lógica de maximización de ganancias, se concentraron en las regiones económicamente más competitivas, y fueron abandonando aquellas consideradas económicamente inviables. Esta situación –expresión unívoca de la relación no lineal entre crecimiento y desarrollo– agudizó los históricos problemas del territorio: se amplió la brecha que separaba las áreas dinámicas y las áreas marginales, desaparecieron las incipientes relaciones de complementariedad entre regiones y se profundizó el proceso de urbanización anárquico en torno a las grandes ciudades.

MODELO PRECOLONIAL



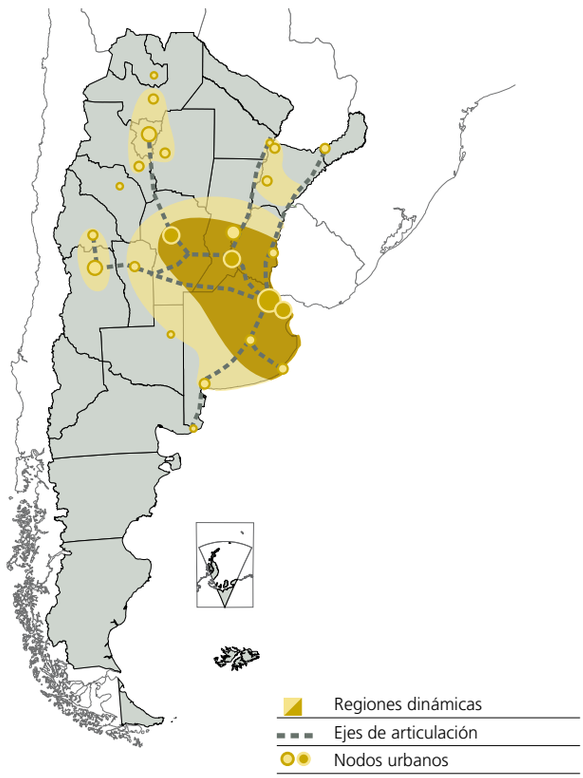
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

MODELO COLONIAL



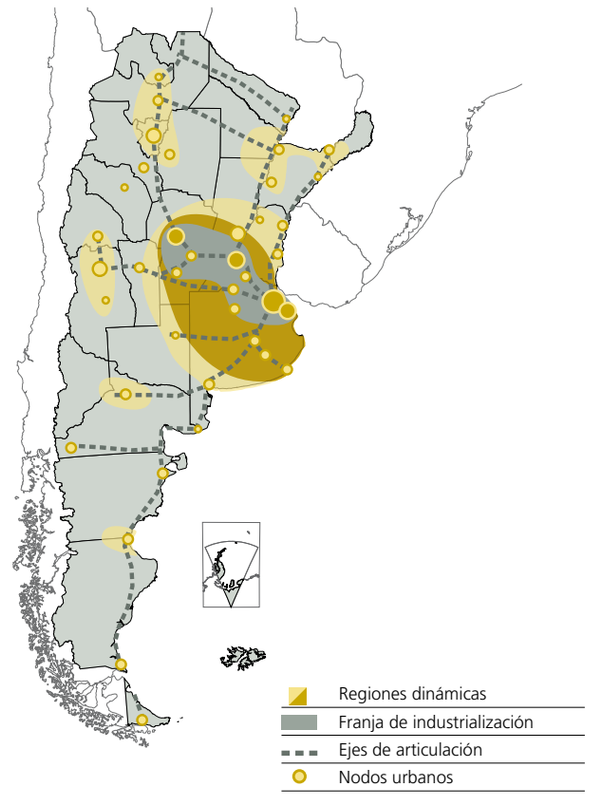
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

MODELO AGROEXPORTADOR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

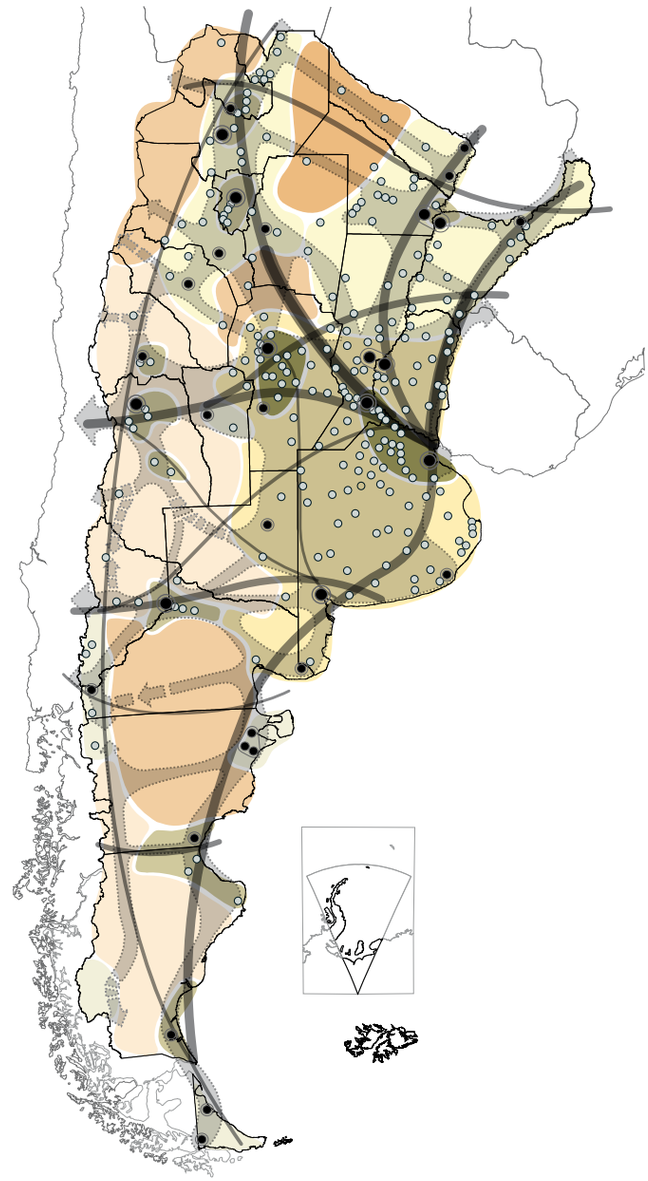
A partir del año 2003, las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner perfilaron un nuevo proyecto de país. En él, el Estado asume el rol protagónico en la conducción del proceso de desarrollo, decisión acorde con la voluntad de revertir la inequidad territorial heredada poniendo en marcha un modelo de crecimiento con inclusión social, que confiere a la inversión en infraestructuras un papel esencial. Además de su indudable impacto como motor de la actividad económica, los efectos positivos de la inversión en infraestructuras y equipamientos pueden resumirse en:

- Mejora de la accesibilidad y dotación de servicios de zonas marginadas de los principales centros de producción y consumo
- Disminución de la pobreza a partir de la provisión de infraestructura de agua y cloacas y posibilidad de acceso a educación y cobertura de salud a la población residente en regiones con dificultades de comunicación
- Simplificación de los intercambios de bienes intangibles entre distintas comunidades, promoviendo lazos de complementariedad y solidaridad
- Promoción de la atracción de más y mejores inversiones productivas, lo cual supone una mejora de las ventajas comparativas de las regiones marginadas y disminuye los costos empresarios a partir de una mayor y más eficiente provisión en materia de energía, transporte y servicios
- Fortalecimiento del proceso de integración regional, mediante la concreción de los acuerdos de inversión en infraestructura alcanzados en el marco del UNASUR, que permitirán la efectiva cohesión económica, social y cultural suramericana

Estas consideraciones fundamentan el vigoroso proceso de inversión en infraestructuras llevado a cabo por el Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, que permitió pasar de un presupuesto ejecutado de 1.897 millones de pesos en el año 2003 a una proyección de 70.000 millones de pesos para el año 2011. Esta inversión se articula con proyectos vinculados con las dimensiones social, económica y ambiental de cada región, y se ampara en la visión integral que aporta el proceso de planificación federal llevado a cabo en el marco del Plan Estratégico Territorial. Las modificaciones que se están produciendo en el territorio como resultado de esta sostenida dinámica de inversión permiten afirmar que se está transitando el camino hacia el Modelo Territorial Deseado que prefigura dicho plan. Si bien la inercia del patrón de organización heredado hace que las transformaciones territoriales se den de manera gradual, la representación de la Argentina que se exhibe a continuación da cuenta de estas nuevas tendencias. Asumiendo que la dimensión espacial sostiene las múltiples características del territorio, puede sostenerse que en estas tendencias subyace la mejora de las oportunidades para el desarrollo de todos los habitantes del suelo nacional.

A continuación se sintetizan los principales resultados del proceso de inversión llevado a cabo en los últimos ocho años, en función de los distintos sectores de ejecución y sus efectos territoriales.

MAPA DE TRANSICIÓN



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CATEGORÍA A
- A1
- A2
- A3

CATEGORÍA B
- B1
- B2

CATEGORÍA C
- C1
- C2
- C3

- Tejido conectivo corredores
- Núcleos estructurantes
- Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

CENTRAL NUCLEAR
ATUCHA II
Provincia de Buenos Aires.

PROVISIÓN DE ENERGÍA

En materia energética, la inversión se multiplicó 30 veces, pasando de 131 millones de pesos en 2003 a 3.800 millones de pesos en 2009. Con el objetivo de que nuevas zonas del país alcanzaran las condiciones necesarias para desarrollarse sin necesidad de que sus habitantes abandonaran su lugar de origen, se pusieron en marcha la elevación a cota máxima de la represa de Yacyretá, la construcción de la central atómica Atucha II y de las centrales termoeléctricas de Belgrano y San Martín. Estas obras permiten mejorar y sostener el abastecimiento energético nacional, que se ve desafiado a diario debido al constante aumento de la demanda generado por el crecimiento de la actividad productiva. El nuevo gasoducto submarino del Estrecho de Magallanes y las interconexiones eléctricas de Recreo-La Rioja, Pico Truncado-Río Turbio-Río Gallegos, Comahue-Cuyo y NOA-NEA representan el esfuerzo por integrar al país en materia energética. Este conjunto de infraestructuras se enmarcan en el Plan Energético Nacional lanzado en mayo de 2004, y son complementadas por políticas de promoción de inversiones privadas a través de los programas Energía Plus, Gas Plus y Petróleo y Refino Plus, así como por políticas de promoción de uso eficiente de la energía a través del Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE).

Con el objetivo de diversificar la matriz energética para disminuir la dependencia de los hidrocarburos, se ha culminado la construcción de la central hidroeléctrica Caracoles, en San Juan, y está en proceso de construcción el complejo hidroeléctrico Jorge Cépernic y Néstor Kirchner –ex Cóndor Cliff y Barrancosa–, en la provincia de Santa Cruz, y la central hidroeléctrica Punta Negra, en San Juan. En este sentido, también es destacable la sanción de la Ley 26.093 de biocombustibles en 2006 y la sanción de la ley 26.190 de fomento nacional de del uso de fuentes renovables destinadas a la producción de energía eléctrica.

CONECTIVIDAD FÍSICA

La conexión física de áreas aisladas y la mayor articulación regional son dos de los principales propósitos de la inversión vial. En los últimos seis años, la red nacional pavimentada creció un 10%, y se pasó de una inversión anual de 500 millones de pesos en 2002 a 8.300 millones en 2009. Algunas de las obras ejecutadas de mayor importancia son la RN14 en Corrientes y Misiones, que completa el corredor bioceánico que comunica con una de las rutas comerciales más transitadas del MERCOSUR, la RN38 en Tucumán, y la conversión en autopista de la RN9, que une

RN 14
Provincia de Entre Ríos.

UNIVERSIDAD DE LANÚS
Provincia de Buenos Aires.

las ciudades de Rosario y Córdoba. Otra obra de importancia estratégica, que responde a una demanda histórica, es la finalización de los tramos faltantes de la RN40, que atraviesa 5 mil kilómetros del territorio desde Cabo Vírgenes, en Santa Cruz, hasta La Quiaca, en Jujuy. Esta obra, además, se articula con la política del Ministerio de Turismo de promoción de los distintos paisajes de la Cordillera de los Andes.

La política en materia aerocomercial y ferroviaria promueve la conectividad y el equilibrio geográfico. Mediante la estatización de Aerolíneas Argentinas, se fomenta que los servicios entre las distintas regiones del territorio operen bajo una lógica de integración por sobre el de rentabilidad de mercado. Por su parte, la ley 26.352, referida a la actividad ferroviaria, tiene como objeto el reordenamiento de la actividad basándose en la idea del transporte ferroviario como un servicio universal y promoviendo, a la vez, la recuperación de las conexiones de larga distancia de pasajeros y de carga. Algunas de las inversiones estratégicas en este sentido son la recuperación de las diferentes líneas del Ferrocarril Belgrano, la inauguración de la nueva terminal ferroautomotora en Mar del Plata, la remodelación de coches en diferentes líneas de subterráneos y la extensión de la línea E en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA Y CLOACAS

En materia de provisión de servicios básicos y con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas, promover la inclusión social y el arraigo, se han puesto en marcha desde 2003 más de mil obras en todo el país, contabilizando terminadas y en ejecución. Esto significa que, actualmente, 5 millones de personas cuentan con el servicio de agua potable y cloacas. Se encuentran en ejecución, promovidos por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) los programas Agua+Trabajo y Cloacas+Trabajo, iniciativas que generan trabajo genuino y mitigan el riesgo sanitario mediante la construcción de obras de expansión de las redes en todo el país.

En el marco de la renegociación de varias concesiones de prestación de servicios sanitarios, el Gobierno Nacional rescindió el contrato con la empresa Aguas Argentinas y creó Agua y Saneamiento Argentino (AySA). De esta forma, el Estado retomó la prestación del servicio de agua potable y cloacas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en diecisiete partidos del primer cordón del Conurbano. Ejemplo de la acción de AySA es la construcción de la mayor planta potabilizadora del país en Berazategui, que beneficia a cuatro millones de personas, y de la planta potabilizadora Brigadier Juan Manuel de Rosas, en Paraná de Las Palmas, que beneficia a dos millones de habitantes. Asimismo, como respuesta a un reclamo de más de 50 años, se está implementando el Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo que, por medio de diversas obras, saneará gradualmente el río, con lo cual se beneficiarán más de tres millones de residentes de la zona.

POLÍTICA HABITACIONAL

La política habitacional ha permitido que un 8% de la población accediera a una vivienda adecuada en los últimos seis años, a través de programas como los Planes Federales de Construcción de Viviendas I y II. Desde mayo de 2003 hasta el mismo mes de 2011 se han finalizado más de 600 mil soluciones habitacionales en todo el país y se están ejecutando otras 230 mil, con lo cual casi cuatro millones de personas se vieron beneficiadas. Esta inversión posee, además, una fuerte articulación con políticas de promoción del empleo como el programa Argentina Trabaja y de fomento de la actividad económica, proyectos de desarrollo productivo local y regional que se realizan a través del Fondo de Desarrollo Regional (FONDER). Queda así evidenciada la voluntad de trabajo conjunto con los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social, para que quienes logren tener una vivienda propia puedan generar los recursos necesarios para sostenerla.

EQUIPAMIENTO SANITARIO Y EDUCATIVO

Otra intervención fundamental orientada a la redistribución de la riqueza y al desarrollo equitativo es la infraestructura social. En el ámbito de la salud, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), en conjunto con el Ministerio de Salud, llevan adelante obras de construcción, refacción y ampliación en hospitales de todo el país, como el hospital materno-infantil de La Rioja, el hospital interzonal de Florencio Varela, en la provincia de Buenos Aires, y el Hospital Posadas, en Misiones.

En el área educativa se llevan adelante los programas 700 Escuelas, Más Escuelas y Más Escuelas II, mediante los cuales se han construido 1.115 escuelas en todo el país, lo cual ha permitido que 490 mil niños y adolescentes mejoraran sus condiciones de aprendizaje. Se destacan, además, el Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria, que dispone la realización de mejoras en 33 universidades nacionales de 22 provincias, con lo cual se benefician 600.000 miembros de la comunidad universitaria. Dichos emprendimientos están

SATÉLITE ARGENTINO
SAC-D AQUARIUS

acompañados por iniciativas como el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) y el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) del Ministerio de Educación, que apuntan a fortalecer la gestión educativa y aumentar la retención del alumnado. En cuanto al marco normativo, se destaca la aprobación de la Ley de Educación del año 2006, que incrementó de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria y otorgó un piso de 6% del Producto Bruto Nacional para presupuesto educativo.

ACCESO A LAS COMUNICACIONES

En materia de acceso a las comunicaciones, se destaca la sanción de la ley de servicios de comunicación audiovisual, que aspira a democratizar el acceso a los medios y a diversificar sus producciones. Específicamente en la órbita del Ministerio de Planificacion Federal, Inversión Pública y Servicios se encuentra en marcha la instalación de la Televisión Digital Terrestre en la totalidad del territorio nacional, que permitirá, en el mediano plazo, tener acceso a más canales gratuitos, con mayor calidad de imagen y sonido. Se trata de un nuevo paradigma de televisión libre, gratuita, fija y móvil e interactiva, que permite el acceso universal a productos audiovisuales de calidad. Por otra parte, se puso en marcha el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada que, mediante la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT) y una estrategia integral de conectividad cuyos principales ejes de acción se relacionan con la inversión pública en materia de despliegue de infraestructura, equipamientos y servicios, busca disminuir el costo del servicio de Internet de banda ancha, televisión y video y expandirlo en igualdad de condiciones a todos los habitantes del país.

INTEGRACIÓN REGIONAL

UNASUR, constituida en 2008, expresa la voluntad política de sus países miembros de construir un espacio de integración cultural, social, económica y política. La IIRSA funciona actualmente como foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR para el desarrollo de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones con visión estratégica regional. En este marco toma parte la SSPTIP como representante del MINPLAN. Entre los puntos clave de la agenda consensuada de trabajo figuran proyectos como la optimización del paso internacional del Cristo Redentor, la interconexión eléctrica NEA-NOA y la ampliación y rehabilitación de puertos en la Hidrovía Paraguay-Paraná, entre otras.

La concreción de estos proyectos es posible en el marco del modelo de desarrollo que ha impulsado el Gobierno Nacional

EMPRESA ARGENTINA DE
SOLUCIONES SATELITALES
S.A. AR-SAT
Provincia de Buenos Aires.

desde el año 2003, fundado en el fomento de la demanda interna y la producción con valor agregado, que ha permitido lograr en ocho años el crecimiento sostenido del empleo y el PBI. En este contexto, la decisión de aumentar la inversión pública en infraestructura y equipamiento ha posibilitado proveer de dotaciones básicas a zonas históricamente postergadas, lo cual ha promovido una fuerte inclusión social a partir del aumento de la ocupación de mano de obra. El cambio ha permitido mejorar los indicadores sociales, incluir a sectores postergados y ha logrado una mayor equidad a través de la redistribución del ingreso. En este sentido, cabe destacar el significado que ha cobrado la Asignación Universal por Hijo (AUH), que incide en los sectores más vulnerables de la sociedad y garantiza así una mayor inclusión.

Estos resultados son evidencias del claro reposicionamiento del Gobierno Nacional como planificador de políticas públicas que promueven un desarrollo equitativo. En suma, el liderazgo del Estado, el fomento de la demanda interna, la promoción del empleo y de la producción con agregado de valor en origen, la estrategia de integración regional, el desendeudamiento y el proceso sostenido de inversión pública constituyen las principales claves de un modelo de desarrollo soberano, basado en una comprensión renovada del territorio nacional.

CAPÍTULO II

AGENDA DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO 2003-2011

La decisión de otorgarle rango de política de Estado a la planificación territorial cobra real dimensión a la luz de la historia nacional en la materia, considerando que los antecedentes existentes son pocos y discontinuos debido, en parte, a la inestabilidad institucional del país. Los Planes Quinquenales, con perspectivas de aplicación entre los años 1947-1951 y 1953-1957 respectivamente, presentaron un mayor grado de consolidación y reflejaron un nuevo modo de concebir el Estado y las políticas públicas, en tanto representaron un salto cualitativo desde el punto de vista metodológico; en el caso del segundo, en la medida en que se contó, por primera vez, con información censal a nivel nacional y espacialización de las iniciativas a escala provincial. Su aplicación quedó trunca por el derrocamiento del gobierno peronista en el año 1955, y luego de él se sucedieron pocas iniciativas en este sentido. Una de ellas tuvo lugar durante el período desarrollista, con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la elaboración de planes socioeconómicos, aunque no alcanzaban a aplicar conocimiento al proceso decisorio. Le siguieron el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo de 1966 y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de 1971, ambos gestados durante períodos dictatoriales, con una concepción centralizada y un fuerte acento en la seguridad nacional. Por último, el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional de 1974 reflejó un cambio de discurso, que hizo eje en la justicia social, la equidad territorial y la reivindicación del federalismo, aunque no alcanzó a consolidarse por la irrupción de la última dictadura militar.

En suma, por razones vinculadas a la historia de la institucionalidad argentina, ninguna de estas propuestas llegó a consolidarse como plataforma de acumulación de conocimiento que orientara los procesos de toma de decisiones del Estado. A partir de la década del ochenta, en el marco de la crisis de la planificación y el avance del neoliberalismo, las transformaciones del territorio estuvieron libradas a los procesos de inversión, tanto pública como privada, pautados fundamentalmente por los intereses del mercado.

Retomar la planificación territorial en la Argentina supuso, como en muchos otros aspectos de la política nacional, cambiar el rumbo en cuanto a principios y procesos de toma de decisiones. Respecto de los primeros, el cambio tuvo como idea rectora el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia. En lo que refiere a los procesos, se inscribió en la política de reconstrucción del Estado para dotarlo de suficiente dinamismo y solidez para que fuera capaz de prever las necesidades del territorio.

La agenda que a continuación se desarrolla describe los pasos sucesivos del proceso mediante el cual la planificación del territorio se volvió a instalar en la esfera pública. Como en toda construcción político-institucional, cada uno representa momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas que, si bien constituyen un capital no mensurable, expresan el proceso de consolidación de la cultura de planificación del territorio en la Argentina.

1

CREACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, que depende directamente del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, fue constituida por el ex presidente Dr. Néstor Kirchner por medio del decreto 1824 en el año 2004. En el texto de esta norma se sintetizan las ideas clave que el organismo representa:

- La recuperación del rol planificador del Estado
- La promoción del desarrollo territorial, entendido como el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio para alcanzar de modo sustentable el bienestar económico y social de las comunidades que lo habitan
- La articulación de las políticas públicas de impacto en el territorio, integrando las perspectivas sectoriales, para dar cuenta de la compleja vinculación entre ambiente, economía y sociedad
- La participación transversal en la planificación, propiciando la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el consenso con las organizaciones de la sociedad civil

Asimismo, se especifican los objetivos del organismo:

- Intervenir en la formulación del plan federal de inversión en infraestructura y equipamiento, a fin de proporcionar un soporte a las actividades productivas y a la vida humana, para contribuir al desarrollo y al bienestar general, teniendo en cuenta las características del territorio nacional y la distribución de la población, así como las necesidades reales de la economía y las poblaciones locales, actuando como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial y productiva.
- Intervenir en forma conjunta con los organismos competentes en los ámbitos nacional y provincial, a fin de delinear la política y la estrategia nacional de desarrollo territorial de la República Argentina, identificando, priorizando y acordando las principales inversiones públicas a realizarse para promover el desarrollo.
- Diseñar y proponer, en coordinación con los organismos competentes en el ámbito nacional y provincial, las estrategias y proyectos de organización del territorio, de integración territorial nacional e internacional, de regionalización, de desarrollo y ordenamiento urbano, rural y ambiental y en toda otra estrategia de fuerte impacto territorial, dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a fin de establecer las inversiones públicas necesarias.
- Elaborar, junto con las provincias y los organismos nacionales y provinciales que correspondan, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento.
- Elaborar y proponer los instrumentos de planificación territorial y de obras públicas de carácter nacional que sean necesarios a los efectos de llevar adelante los programas y proyectos que contribuyan a la política y la estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Elaborar un sistema de información, vinculación y asistencia técnica para el desarrollo territorial que contribuirá a realizar la planificación estratégica y el monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados.

Los ejes principales de acción de la SSPTIP son la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial y la política de integración territorial internacional, de las cuales surgen las Direcciones que llevan adelante los planes y programas que se desarrollan en el área.

ESTRUCTURA DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

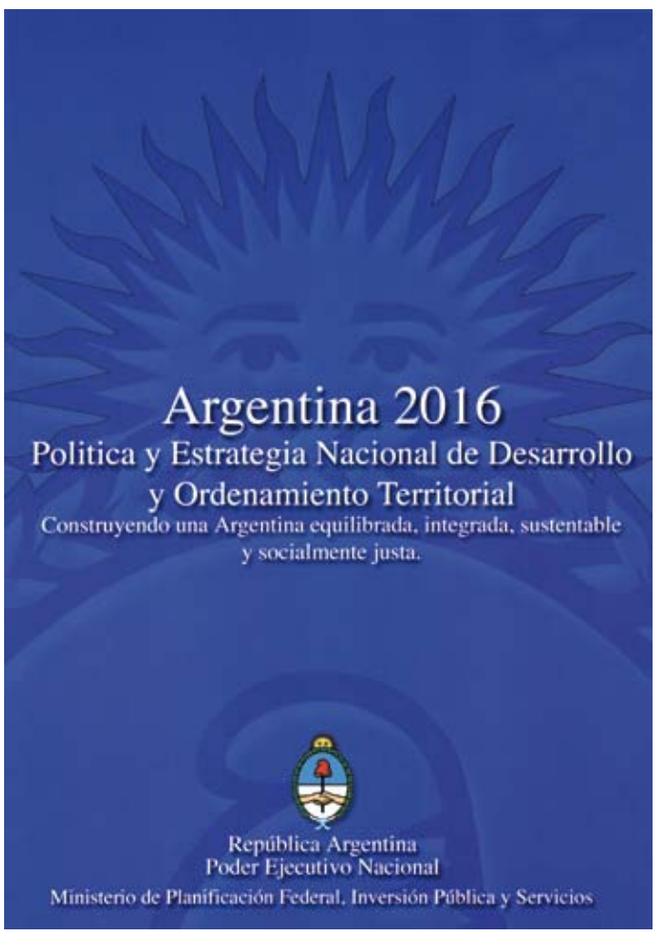
COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL	COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL
La formulación del Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento	El diseño y propuesta de estrategias y proyectos de integración territorial internacional, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
El diseño y propuesta de estrategias y proyectos de organización, integración y desarrollo territorial, así como de toda otra estrategia de impacto en el territorio enmarcado en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	El desarrollo de negociaciones bilaterales y multilaterales vinculadas con su competencia específica
La identificación de las inversiones públicas necesarias para promover el desarrollo del territorio	La elaboración de diagnósticos de la situación a nivel nacional y regional, que permitan identificar las necesidades y demandas de infraestructura de integración internacional, proponiendo los proyectos para satisfacerlas bajo una perspectiva regional y con el objeto de mejorar la conectividad con los países limítrofes
El diseño de instrumentos y metodologías de planificación, con el fin de coordinar criterios para la elaboración de proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento	La realización de estudios de factibilidad que permitan contar con los elementos técnicos que sustenten los planes y programas de integración consensuados, tanto a nivel bilateral como multilateral, proponiendo su inclusión en el Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento
La elaboración de los documentos técnicos necesarios para la implementación y difusión de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales de infraestructura y equipamiento	La articulación de la participación sectorial nacional y provincial y su interacción con las contrapartes externas en todas aquellas cuestiones relacionadas con su competencia
La coordinación con los distintos equipos técnicos del MINPLAN, con especialistas de otros Ministerios, de gobiernos provinciales y de instituciones y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de planes y proyectos tendientes al desarrollo territorial	La propuesta de instrumentos para mejorar la capacidad de formulación, preparación y evaluación de los proyectos de integración física, así como los marcos normativos que faciliten su ejecución
La elaboración de un sistema de información, vinculación y asistencia técnica el desarrollo territorial	La implementación y actualización de una red de actores regionales institucionales, así como de una base de la normativa nacional e internacional relevante para la elaboración y evaluación de planes, programas y proyectos bilaterales y/o multilaterales

2

POLÍTICA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La SSPTIP tomó como una de sus primeras responsabilidades la reafirmación de la voluntad de recuperación de la planificación territorial por parte del Estado. Para ello, se trabajó en la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, presentada en 2004, y se asumió además el compromiso de su ejecución. Ésta expresa la voluntad de impulsar un nuevo patrón de organización del territorio, basado en el desarrollo económico con equidad e inclusión social, y pone en marcha al Plan Estratégico Territorial, el cual otorga un rol fundamental a los gobiernos provinciales, dando cuenta del carácter federal de la organización territorial del país.

POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
Documento síntesis (2004)



El documento "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", para la elaboración del cual se analizaron los antecedentes y experiencias contemporáneas de planificación territorial a escala nacional e internacional, resume los aspectos fundamentales de la mencionada política. Entre ellos se destaca la construcción de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa, a partir de las ventajas comparativas y los recursos naturales y humanos de cada región. Este propósito cobra especial relevancia a partir de los efectos que la globalización y las medidas neoliberales han tenido sobre el territorio, los que, sumados a la ausencia de políticas de ordenamiento territorial sostenidas en el tiempo, resultaron en una profundización de la brecha entre zonas ricas y zonas pobres.

En este marco, y en concordancia con el cambio de rumbo marcado por las decisiones del Gobierno Nacional desde el año 2003, se definieron principios rectores basados en dos conceptos fundamentales: el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollarse, con independencia de su lugar de residencia, y la necesidad de construir un Estado sólido, capaz de prever las demandas de inversión en el territorio. De este modo, se propone que cada habitante argentino logre:

- Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio nacional
- Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen
- Alcanzar la sustentabilidad ambiental para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos
- Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas
- Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo, y a una elevada calidad de vida en todas las regiones del país

Estas premisas son la manifestación de una nueva perspectiva de crecimiento, en la que la inversión, en términos de cantidad

y calidad de infraestructura instalada, se justifica en tanto las personas y sus comunidades de pertenencia logren asimilar sus beneficios. También expresan la voluntad de dinamizar la agenda pública en articulación con los organismos ejecutores de todos los niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal–, lo cual aporta una perspectiva territorial integral. Por último, estos lineamientos pretenden conciliar dos principios constitucionales fundamentales: el de la autonomía de los gobiernos federales y locales en lo que respecta a la administración de sus territorios y el de la responsabilidad concurrente del Estado Nacional como garante del crecimiento armónico de la Nación –tal como se expresa en el artículo 75 de la Constitución Nacional– mediante la implementación de políticas públicas que tiendan a equilibrar el desarrollo desigual de provincias y regiones.

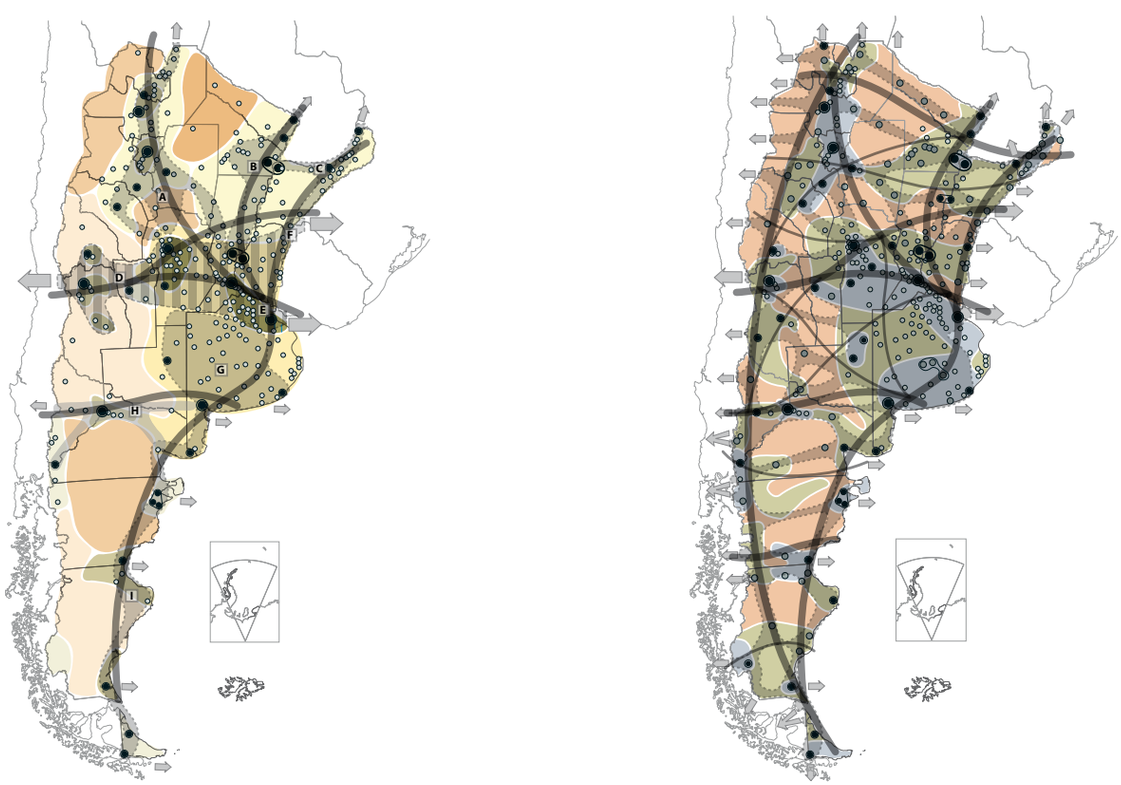
3

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA 2016 - AVANCE I

Siguiendo las directrices propuestas en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el proceso de formulación del PET se planteó desde una perspectiva integral del territorio en línea con el modelo de país que se comenzó a delinear en el año 2003.

Como primera acción, se contactó a las áreas provinciales que por su competencia resultaban afines a la propuesta de planificación y se impulsó la realización de talleres en cada jurisdicción, en los que se pusieron a consideración las ideas-fuerza propuestas por el Gobierno Nacional en materia de ordenamiento territorial. A partir de estas experiencias se propusieron consignas comunes y, contando con la guía del equipo técnico de la SSPTIP, cada equipo provincial elaboró un diagnóstico y una proyección del propio territorio, que se ven plasmados en los mapas de Modelo Actual y el Modelo Deseado. Asimismo, se realizaron talleres regionales –en muchos casos promovidos por las propias provincias involucradas– y foros nacionales, en los cuales se articularon estos trabajos jurisdiccionales en visiones conjuntas que fundamentaron, en gran medida, el trabajo de síntesis que a nivel nacional se realizó posteriormente desde la SSPTIP. En función de esta labor de interpretación a escala país se llevaron a cabo, paralelamente, consultas con los organismos ejecutores de infraestructura del MINPLAN así como

MODELO TERRITORIAL ACTUAL Y MODELO TERRITORIAL DESEADO - AVANCE I DEL PET



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

PRESENTACIÓN DEL AVANCE I
DEL PET
Marzo de 2008

de otros Ministerios, con el objeto de verificar los lineamientos estratégicos por medio de los cuales se promovía la inversión en cada sector.

A partir de este trabajo y de la recopilación de antecedentes bibliográficos e información primaria, el equipo técnico de la SSPTIP formuló, en primer lugar, un diagnóstico y una síntesis interpretativa a escala nacional del Modelo Territorial Actual, que sintetiza las principales características del territorio heredado, articulando el conocimiento acerca de sus dimensiones social, económica, ambiental y de infraestructura o medio construido. En segundo lugar, sobre la base de esa realidad y de los lineamientos del territorio proyectado expresados en la Política de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se elaboró el Modelo Territorial Deseado, que expresa gráficamente las nociones de integración regional, conectividad interna y externa, modelo productivo diversificado y sistema policéntrico de ciudades. Finalmente, se constituyó una cartera preliminar de iniciativas, programas y proyectos de infraestructura y equipamiento considerados estratégicos para orientar la reestructuración física y productiva del territorio nacional y transformar el territorio heredado en el territorio proyectado. Esta cartera fue el producto de la consideración de las demandas identificadas por cada provincia en términos de compatibilidad y complementariedad con las políticas sectoriales impulsadas por los distintos organismos de ejecución de obra pública, así como con iniciativas promovidas por los distintos ámbitos de tratamiento de proyectos de integración regional. En términos generales, esta cartera de proyectos estratégicos es producto de una conceptualización de las inversiones en infraestructuras centradas tanto en las necesidades de la exportación como en el fomento del desarrollo en regiones históricamente postergadas.

Sobre la base de un territorio clasificado según sus niveles de desarrollo, el Modelo Actual muestra un sistema de asentamientos humanos disperso, débilmente estructurado y fuertemente concentrado en la región pampeana, donde habita casi el 70% de la población. A su vez, se observa una red de corredores de intercambio de bienes y servicios radial, con cabecera en Buenos Aires y frágiles conexiones inter e intrarregionales. Por su parte, el Modelo Deseado se categoriza en función de las iniciativas de planificación que cada región demanda en áreas a desarrollar, a potenciar y a cualificar, que se corresponden en orden inverso con su grado de desarrollo. Asimismo, este Modelo expresa una visión de territorio mallado en términos de conectividad interna, estructurado en un sistema policéntrico de núcleos urbanos y con múltiples posibilidades de articulación regional.

Los conceptos mencionados se reunieron en el Avance I del Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016, documento presentado oficialmente el 17 de marzo del año 2008.

Cabe considerar que el PET fue realizado en forma simultánea con el vigoroso proceso de inversión pública que implementó el Gobierno Nacional desde el año 2003, el cual pudo encaminarse en el corto plazo debido a la existencia de una cartera de proyectos históricamente postergados en todo el territorio nacional. Esto confirma el supuesto de que las gestiones no esperan a los planificadores sino que, por el contrario, es tarea de los planificadores, interpretar las coyunturas y aportar a los gobernantes elementos que maximicen la eficacia y eficiencia y doten de mayor racionalidad a los procesos de toma de decisiones de corto plazo, así como a las visiones prospectivas para prever las decisiones de largo plazo.

En suma, el Avance I del PET adoptó una concepción de territorio superadora de las tradicionales visiones valorativas en función de sus capacidades productivas y de extracción de recursos naturales, entendiéndolo como una producción social, como una segunda naturaleza que el ser humano produce, articulando las múltiples relaciones –sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales– que en él tienen lugar. Asimismo, la construcción concertada y la noción del plan como proceso –más que como producto– condujo a que este primer Avance representara un hito fundamental en una trayectoria que, dada la magnitud de los temas abordados y el nivel de compromiso suscitado, garantizó sus propias condiciones de continuidad.

4

CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En ocasión de la presentación del Avance I del PET, en marzo de 2008, los Gobernadores presentes firmaron, junto al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arq. Julio De Vido, el Acta Acuerdo para sentar las bases de creación del COFEPLAN, a la que posteriormente adhirieron las demás provincias. Mediante este documento, las Provincias y la Nación se comprometieron a realizar todas las acciones necesarias para la constitución del COFEPLAN, cuya Acta Fundacional fue suscripta el 16 de diciembre de 2008.

El objetivo del COFEPLAN es velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, participando en la planificación, articulación e implementación de aquellos aspectos de la política territorial que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de reafirmar el proceso de planificación y ordenamiento del territorio del país, conducido por el Gobierno Nacional.

Entre sus metas se cuentan:

- Constituirse en ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales
- Garantizar la continuidad de las políticas de planificación y ordenamiento territorial
- Colaborar en el fortalecimiento institucional de las áreas de planificación de las distintas jurisdicciones
- Promover la legislación nacional, provincial y municipal en materia de ordenamiento territorial
- Coordinar y promover la difusión de la cuestión relativa a la planificación y el ordenamiento territorial facilitando, a tales efectos, el conocimiento y la participación social, y auspiciando la organización de jornadas, congresos y reuniones regionales, nacionales e internacionales

El COFEPLAN funciona de forma colegiada por medio de la realización de Asambleas ordinarias o extraordinarias. La presidencia está a cargo del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arq. Julio De Vido; la Secretaría Permanente está a cargo de la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Arq. Graciela Oporto; en tanto los diversos representantes provinciales se alternan periódicamente en las vicepresidencias.

Durante las Asambleas, el COFEPLAN define las líneas de acción a desarrollar y, a partir de ellas, se conforman las comisiones de trabajo. Desde la primera Asamblea, realizada en la ciudad de El Calafate

SUBSECRETARIA GRACIELA OPORTO Y MINISTRO JULIO DE VIDO.
Firma del Acta de Creación del COFEPLAN.
Diciembre de 2008.

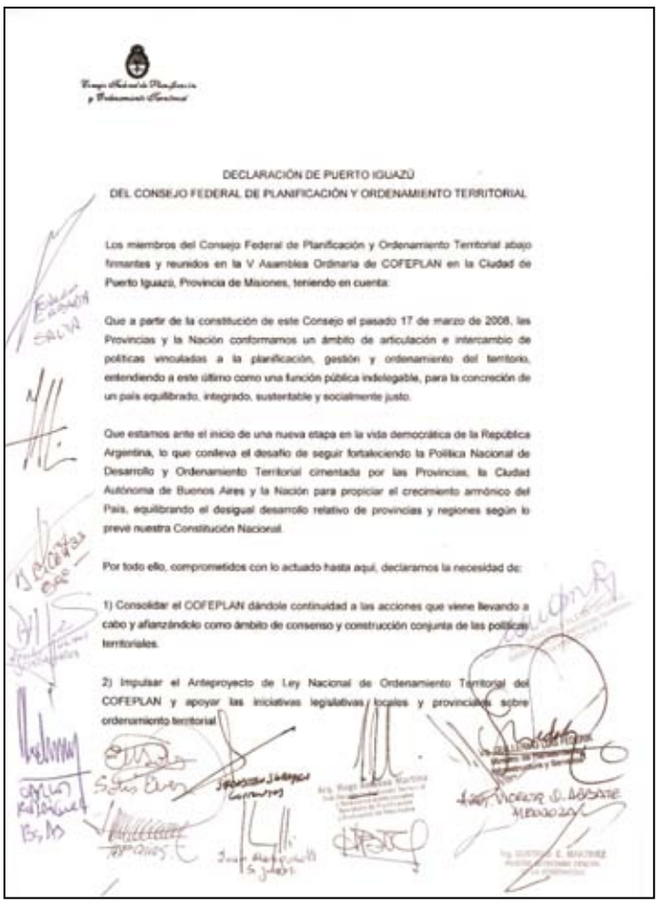
IV ASAMBLEA DE COFEPLAN.
Provincia de Mendoza.
Noviembre de 2010.

en abril de 2009, se constituyeron tres comisiones: Fortalecimiento Institucional, Relaciones Interinstitucionales y Legislación.

La comisión de Fortalecimiento Institucional tiene por objetivo impulsar el fortalecimiento de las áreas de planificación provinciales y del mismo COFEPLAN. La comisión de Legislación tuvo como misión elaborar y promover un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que siente las bases para un debate amplio y participativo a nivel federal y que permita lograr los consensos necesarios para su presentación y tratamiento parlamentario. Finalmente, la Comisión de Relaciones Interinstitucionales se encarga de conformar vínculos con otros consejos federales, organismos públicos y/o privados e instituciones académicas para contribuir al cumplimiento de los fines del COFEPLAN.

Desde su conformación se realizaron cinco Asambleas Ordinarias, que tuvieron lugar en las ciudades de El Calafate, Salta, Mar del Plata, Mendoza y Puerto Iguazú. En esta última se firmó la Declaración de Puerto Iguazú, que plantea el desafío de fortalecer y renovar el compromiso con la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cimentada por las Provincias y la Nación. Este documento expresa y manifiesta las prioridades y las líneas de acción a promover y consolidar por este Consejo.

DECLARACIÓN DE PUERTO IGUAZÚ FIRMADA EN LA V ASAMBLEA DE COFEPLAN.
Agosto de 2010.



DECLARACIÓN DE PUERTO IGUAZÚ
DEL CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los miembros del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial abajo firmantes y reunidos en la V Asamblea Ordinaria de COFEPLAN en la Ciudad de Puerto Iguazú, Provincia de Misiones, teniendo en cuenta:

Que a partir de la constitución de este Consejo el pasado 17 de marzo de 2008, las Provincias y la Nación conformamos un ámbito de articulación e intercambio de políticas vinculadas a la planificación, gestión y ordenamiento del territorio, entendiendo a este último como una función pública indelegable, para la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo.

Que estamos ante el inicio de una nueva etapa en la vida democrática de la República Argentina, lo que conlleva el desafío de seguir fortaleciendo la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cimentada por las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación para propiciar el crecimiento armónico del País, equilibrando el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones según lo prevé nuestra Constitución Nacional.

Por todo ello, comprometidos con lo actuado hasta aquí, declaramos la necesidad de:

1) Consolidar el COFEPLAN dándole continuidad a las acciones que viene llevando a cabo y afianzándolo como ámbito de consenso y construcción conjunta de las políticas territoriales.

2) Impulsar el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial del COFEPLAN y apoyar las iniciativas legislativas locales y provinciales sobre ordenamiento territorial.

3) Promover el fortalecimiento de la institucionalidad nacional, provincial y local de la Planificación Territorial a través del apoyo político, la gestión de asistencia técnica y financiera y de la inserción de la planificación del territorio en la agenda pública.

4) Contribuir a la visibilización de las problemáticas territoriales, superando las miradas sectoriales del territorio y promoviendo la concurrencia de políticas públicas tendientes a su solución, a través del fomento de las relaciones interinstitucionales con otros Consejos Federales e instituciones académicas y profesionales.

A los 25 días del mes de Agosto de 2011, en la Ciudad de Puerto Iguazú, Provincia de Misiones.

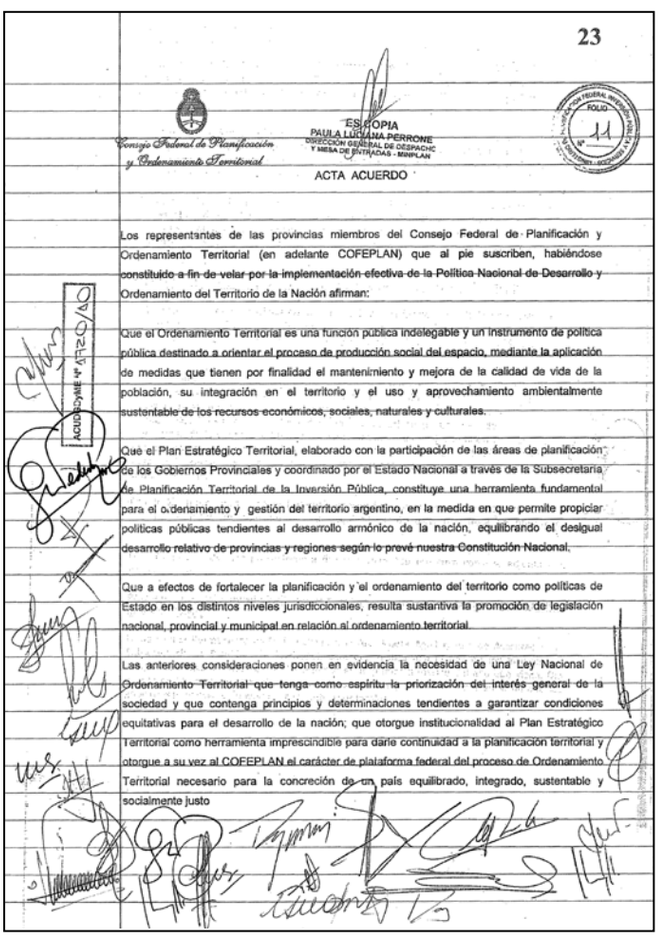
5

ANTEPROYECTO DE LEY NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el mes de septiembre de 2010, en forma previa al encuentro nacional La Planificación Territorial como Política de Estado, el COFEPLAN realizó una Asamblea Extraordinaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En dicha ocasión, sus miembros firmaron un Acta Acuerdo en la que se manifestaron conjuntamente sobre la necesidad de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y pusieron a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, de los Ejecutivos provinciales y de los poderes Legislativos nacional y provinciales el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial elaborado en el seno del COFEPLAN, para ser debatido y enriquecido con los aportes de la sociedad en su conjunto.

La iniciativa legislativa nació en el contexto del proceso de producción del PET, a partir del reconocimiento de la necesidad de contar con un marco legislativo que consolide la agenda de planificación

ACTA ACUERDO SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
Septiembre de 2010.



23

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

ES COPIA
PAULA LUCIANA PERRONE
DIRECCIÓN GENERAL DE DESPACHO Y MESA DE ENTRADAS - MINPLAN

FOLIO 11

ACTA ACUERDO

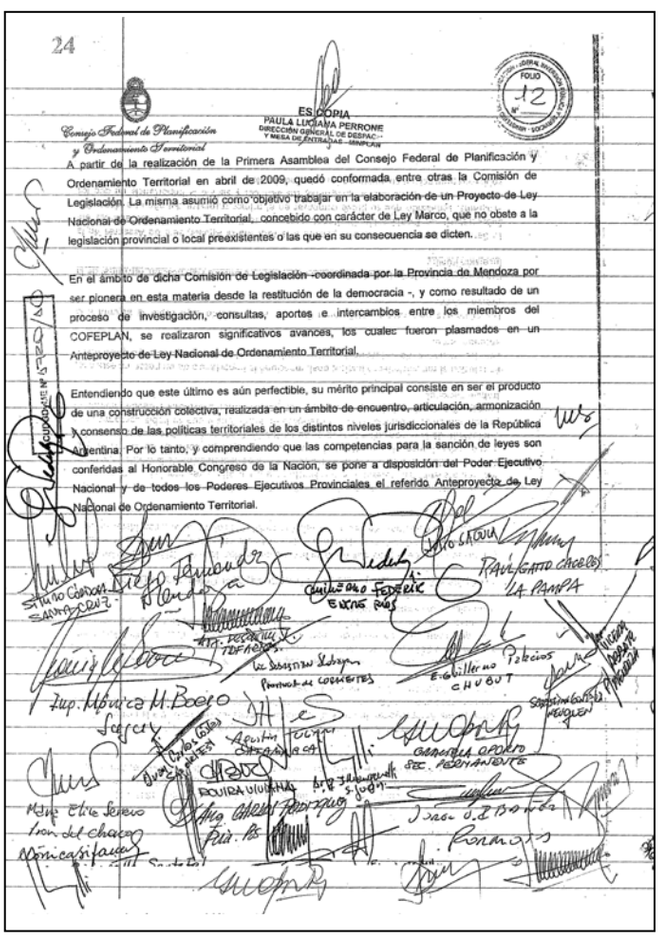
Los representantes de las provincias miembros del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (en adelante COFEPLAN) que al pie suscriben, habiéndose constituido a fin de velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación afirman:

Que el Ordenamiento Territorial es una función pública indelegable y un instrumento de política pública destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales.

Que el Plan Estratégico Territorial, elaborado con la participación de las áreas de planificación de los Gobiernos Provinciales y coordinado por el Estado Nacional a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, constituye una herramienta fundamental para el ordenamiento y gestión del territorio argentino, en la medida en que permite propiciar políticas públicas tendientes al desarrollo armónico de la nación, equilibrando el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones según lo prevé nuestra Constitución Nacional.

Que a efectos de fortalecer la planificación y el ordenamiento del territorio como políticas de Estado en los distintos niveles jurisdiccionales, resulta sustantiva la promoción de legislación nacional, provincial y municipal en relación al ordenamiento territorial.

Las anteriores consideraciones ponen en evidencia la necesidad de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que tenga como espíritu la priorización del interés general de la sociedad y que contenga principios y determinaciones tendientes a garantizar condiciones equitativas para el desarrollo de la nación; que otorgue institucionalidad al Plan Estratégico Territorial como herramienta imprescindible para darle continuidad a la planificación territorial y otorgue a su vez al COFEPLAN el carácter de plataforma federal del proceso de Ordenamiento Territorial necesario para la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo



24

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

ES COPIA
PAULA LUCIANA PERRONE
DIRECCIÓN GENERAL DE DESPACHO Y MESA DE ENTRADAS - MINPLAN

FOLIO 12

A partir de la realización de la Primera Asamblea del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial en abril de 2009, quedó conformada entre otras la Comisión de Legislación. La misma asumió como objetivo trabajar en la elaboración de un Proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, concebido con carácter de Ley Marco, que no obste a la legislación provincial o local preexistentes o las que en su consecuencia se dicten.

En el ámbito de dicha Comisión de Legislación -coordinada por la Provincia de Mendoza por ser pionera en esta materia desde la restitución de la democracia -, y como resultado de un proceso de investigación, consultas, aportes e intercambios entre los miembros del COFEPLAN, se realizaron significativos avances, los cuales fueron plasmados en un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

Entendiendo que este último es aún perfectible, su mérito principal consiste en ser el producto de una construcción colectiva, realizada en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales de los distintos niveles jurisdiccionales de la República Argentina. Por lo tanto, y comprendiendo que las competencias para la sanción de leyes son conferidas al Honorable Congreso de la Nación, se pone a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y de todos los Poderes Ejecutivos Provinciales el referido Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

y ordenamiento territorial y establezca objetivos y principios comunes en la materia, tendientes a superar las inequidades históricas entre provincias y regiones del territorio nacional. Constituido el COFEPLAN como ámbito de construcción de consensos a nivel federal, su Comisión de Legislación asumió entonces la tarea de redactar un anteproyecto con carácter de ley marco, que contenga las legislaciones provinciales y locales relativas a la regulación del suelo y al ordenamiento del territorio.

El COFEPLAN impulsó este anteproyecto en reconocimiento de las responsabilidades concurrentes de la Nación en materia de ordenamiento territorial, determinadas por mandato constitucional. En efecto, allí se determina que el Estado Nacional debe garantizar el desarrollo armónico de la Nación, propiciando políticas diferenciadas tendientes a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, en virtud de la llamada cláusula del progreso de la Constitución Nacional, contemplada en su artículo 75, inciso 19. El proyecto, haciendo parcialmente referencia a la cláusula ambiental constitucional del artículo 41, alude al ordenamiento territorial como un instrumento destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, con énfasis en la sustentabilidad del desarrollo y en la regulación del suelo como recurso natural, económico y social.

El anteproyecto promueve, asimismo, la institucionalización de la planificación, en tanto establece la continuidad del PET y reposiciona al Estado en su rol de planificador del territorio y garante de su desarrollo integral, equitativo y sustentable. Finalmente, se trata de una iniciativa legal que está en consonancia con la legislación actual de América Latina y del resto del mundo en materia de ordenamiento del territorio, respecto de lo cual nuestro país presenta un significativo retraso.

Entre sus contenidos fundamentales, se destacan:

Del Ordenamiento Territorial
Se entiende al ordenamiento territorial como un instrumento de política pública destinado a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas por medio de las cuales se busca mantener y mejorar la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales. Se considera, además, como una función pública indelegable del Estado la organización del uso del territorio, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses particulares.

Principios rectores del ordenamiento territorial
Los principios rectores constituyen lineamientos que deben tenerse en cuenta al momento de tomar decisiones vinculadas al ordenamiento territorial, en las provincias y municipios. Estos son de carácter general –equidad del desarrollo territorial, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico, suelo como recurso natural, ciudad como producto colectivo, racionalidad del uso y explotación del suelo urbano y no urbano–; institucional –respeto por las autonomías provinciales, articulación institucional, interjurisdiccionalidad, participación ciudadana–; y operativo –planificación estratégica, coherencia de los planes, cooperación técnica y financiera, actualización y revisión, recuperación de plusvalías, concentración de usos industriales, accesibilidad universal–.

Institucionalización de la planificación
En pos de la consolidación de la planificación como política de Estado, se institucionaliza el PET Nacional como producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante un trabajo conjunto y consensuado con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la obligatoriedad de su actualización cada cuatro años. Asimismo, se establece la necesidad de que las distintas jurisdicciones realicen sus planes de ordenamiento territorial, con contenidos mínimos obligatorios.

Conceptualización del suelo
Establece los derechos y obligaciones en relación con el ordenamiento territorial, entendiendo que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de suelo comparten el respeto por el interés general y los principios del desarrollo sustentable. El suelo se entiende como un recurso natural, pero también económico, social y, sobre todo, como un bien escaso.

Durante el citado encuentro nacional, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner hizo pública la iniciativa legislativa, y en él convocó a iniciar un proceso de debate por medio de la participación de foros de discusión en distintos ámbitos en todo el país. En adelante, y a lo largo del año 2011, han tenido lugar numerosas presentaciones del Anteproyecto en instituciones académicas, organizaciones sociales y profesionales en las cuales se han recogido opiniones y sugerencias. Entre estas actividades se destacó, por la amplitud de su convocatoria, el Foro de Debate sobre el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, realizado en el mes de abril en la ciudad de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. El evento contó con la presencia de autoridades locales, numerosos miembros del COFEPLAN, representantes de gobiernos locales, asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos. Durante la jornada se presentaron los contenidos del proyecto que fueron analizados en talleres cuyos aportes fueron registrados para luego ser enviados al COFEPLAN.

Por último, el Anteproyecto parte de una visión superadora de las eventuales dicotomías en los criterios de manejo del territorio, y apuesta a la posibilidad de profundizar los consensos políticos necesarios para la planificación y ordenamiento del territorio nacional sobre la base de la cooperación y articulación institucional, el respeto de las autonomías provinciales y la búsqueda del adecuado equilibrio entre las facultades concurrentes de los distintos niveles de gobierno. El Estado debe ser garante de los principios rectores contenidos en la iniciativa: equidad, sustentabilidad, participación y construcción colectiva del territorio. Al incluirlas en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, el carácter ideal que contienen esas palabras se transforma en un compromiso público: las distintas jurisdicciones deberán encontrar los instrumentos que garanticen tales principios y la sociedad deberá participar activamente en su construcción y, luego, en el seguimiento de los planes. La madurez y el grado de acuerdos que haya alcanzado esa construcción darán cuenta de los avances de la política de desarrollo de un territorio más justo y equilibrado.

6

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En el mes de marzo de 2011, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció públicamente la firma de los decretos correspondientes a una serie de créditos otorgados por organismos internacionales destinados a la inversión pública, entre los cuales se encontraba el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, financiado parcialmente por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La iniciativa responde a la coincidencia de los miembros del COFEPLAN –así como de todos los actores involucrados en el desarrollo del primer avance del PET– acerca de la necesidad de consolidar la cultura de la planificación territorial en todos los ámbitos de gobierno. Este financiamiento resulta fundamental para hacer viable una próxima etapa de programas y actividades, que provea instrumentos de intervención y gestión concretos para el manejo del territorio y que institucionalice la planificación territorial en todos los niveles de gobierno, posicionándolos como sujetos de su propio modelo de desarrollo.

Las propuestas surgidas a lo largo del proceso de producción del PET, que requieren de un financiamiento específico, fueron de naturaleza diversa: ejecución de planes estratégicos de desarrollo y ordenamiento regional, provincial o local, estudios de prefactibilidad de proyectos de inversión en infraestructuras, programas de fortalecimiento de oficinas de planificación y programas de capacitación de recursos humanos y apoyo a Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) en las distintas escalas territoriales, entre otros. En este marco, la SSPTIP, asumiendo su rol de organismo promotor de la planificación territorial a nivel nacional, obtuvo este préstamo. El programa ha sido iniciado en septiembre de 2011, con un plazo de ejecución de cuatro años.

En síntesis, el objetivo general del programa es fomentar la consolidación de la planificación y el ordenamiento territorial como una política de Estado, que fundamente los procesos de toma de decisión ligados a la inversión en infraestructura y gestión del territorio. Para esto se promoverán y fortalecerán las buenas prácticas en esta materia y se implementarán una serie de subprogramas que, concertados en el ámbito del COFEPLAN, alcancen a las jurisdicciones provinciales y locales interesadas, todo lo cual propiciará la creación de una cultura de la planificación orientada al desarrollo territorial con inclusión social. El programa se concibe en este contexto como herramienta de apoyo a la siguiente fase de desarrollo del PET, tanto en relación con la capacitación de recursos humanos y dotación de recursos materiales como con el desarrollo de los productos que el proceso de trabajo demande.

Si bien todos los componentes del programa convergen en el mismo objetivo, a efectos de su descripción pueden agruparse en tres ejes de acción: capacitación de recursos humanos y dotación de equipamiento, desarrollo de experiencias de planificación territorial e institucionalización de la planificación.

CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO

Estos componentes apuntan a fortalecer las capacidades de la SSPTIP, de los organismos provinciales y locales de planificación, y del COFEPLAN para alcanzar sus objetivos institucionales. Las acciones concretas se basan en las necesidades detectadas en la interacción con todos los organismos mencionados. El objetivo es promover que los entes vinculados a la planificación del territorio –nacionales, provinciales, locales– cuenten con un capital humano con competencias suficientes y las condiciones materiales necesarias para garantizar un proceso de planificación territorial estratégico adecuado. Las líneas de acción ejecutadas en el marco de este componente son:

Capacitación: tiene por objeto incrementar los conocimientos de los agentes y/o equipos técnicos de los organismos vinculados al proceso de planificación territorial. Para ello, se llevará a cabo un programa con alcance a todas las provincias del país, el cual se implementará con la participación de profesionales de las respectivas universidades regionales.

Equipamiento de apoyo: consiste en la provisión de equipamiento –tecnológico, mobiliario, bibliográfico, entre otros– a organismos provinciales y locales ligados a la planificación del territorio. La selección de los destinatarios se realizará siguiendo el criterio de optimización que supone propiciar el efecto sinérgico de la inversión: la coincidencia de capacitación, equipamiento y desarrollo de planes, en un mismo período y organismo o ámbito geográfico.

Apoyo a Sistemas de Información Geográfica (SIG): la tecnología en materia de sistemas de información geográfica se ha desarrollado a un ritmo que ha superado ampliamente las capacidades instaladas en términos de equipamiento y recursos humanos. Son notables, en este sentido, las asimetrías entre los distintos organismos públicos del país. Habida cuenta de la importancia que tienen el acceso y manejo de la información de cara a la planificación del territorio, este subcomponente de inversión apunta a que todos los organismos subnacionales con competencias en esta materia adquieran las capacidades mínimas al respecto.

ACTO DE FIRMA DEL DECRETO DE APROBACIÓN DEL PRÉSTAMO PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN.
Marzo de 2011.

Difusión: se pretende sensibilizar a los actores involucrados en la producción del territorio –pertenecientes tanto a la esfera pública como a la privada– acerca de la pertinencia de la planificación y ordenamiento territorial y del desarrollo de instrumentos normativos y de gestión adecuados a sus actuales desafíos. A tales efectos, se desarrollará un programa específico en el que se incluirán actividades de difusión, distribución de material informativo y campañas de prensa, entre otras.

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Este componente consiste en el desarrollo de prácticas concretas de planificación de escala regional, microrregional y/o urbana. Su fundamento radica en la noción de aprender haciendo, que supone que la práctica o la interacción con las condicionantes del territorio permite internalizar los nuevos conceptos y reinterpretar su viabilidad. Como se ha mencionado, se buscará que la ejecución de planes se corresponda con la capacitación de recursos humanos y la dotación de equipamiento, lo que propiciará la formación de equipos de trabajo con la máxima participación de agentes locales.

A su vez, se realizará un diagnóstico pormenorizado del estado de la planificación en el país, que refleje los antecedentes en las distintas escalas, su cobertura, sus características y sus grados de implementación, del que se puedan extraer conclusiones y orientaciones superadoras. Asimismo, dicho diagnóstico servirá como insumo para el desarrollo de guías con estándares de planificación que fijen los parámetros para la formulación de planes territoriales.

La SSPTIP llevará a cabo, en conjunto con el COFEPLAN, una identificación de prioridades en relación con la planificación en distintas regiones y ciudades, para determinar cuáles de estas últimas constituirán los casos para la formulación de planes, en el marco del programa. Parte de estas necesidades han sido identificadas a lo largo del proceso de producción del PET, y se estima que la cartera de planes a desarrollar se irá consolidando a medida que avance el mencionado programa. Es intención de la SSPTIP abarcar un número significativo de casos de diversa naturaleza en términos de escala y localización, con el doble objetivo de instalar la práctica de la planificación y acumular aprendizajes y experiencias susceptibles de ser socializadas a nivel nacional.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Este componente tiene por objeto crear estructuras y procedimientos tendientes a institucionalizar la práctica de la planificación del territorio. De este modo, se propone crear dos plataformas, ambas funcionales a la consolidación del proceso de planificación iniciado a través del PET: el Sistema Integrado de Planificación Territorial y el Reporte del Sistema de Asentamientos. En lo que respecta al desarrollo urbano-territorial, así como en muchos otros ámbitos, el debilitamiento de las estructuras técnicas del Estado produjo un vaciamiento de sus capacidades y la atomización y falta de sistematicidad del conocimiento disponible. Así, la recuperación de esta práctica supone el doble desafío de, por un lado, consolidar los espacios de producción de información y conocimiento dentro de las estructuras del Estado, en todos sus niveles, y, por el otro, construir un marco político-institucional de interacción al que adhieran los gobiernos provinciales y municipales.

Sistema Integrado de Planificación Territorial (SIPT): por medio de este sistema se pretende dotar al Estado Nacional de una herramienta para la actualización permanente de los ejercicios de pensamiento estratégico territorial de las provincias y del Estado Nacional, con sus respectivas carteras de proyectos identificados. A partir de esta iniciativa, que articulará en forma permanente a los trabajos provinciales y al ámbito nacional, se avanzará en la instrumentación de un sistema complementario que permita hacer un seguimiento de las estrategias y de los planes locales o regionales, así como acceder a indicadores que resulten de utilidad para la toma de decisiones. Finalmente, también permitirá generar un espacio para el intercambio de experiencias y desarrollos teóricos.

Reporte del Sistema de Asentamientos (RESA): tendrá como objetivo principal generar información y análisis actualizados de las tendencias más importantes en el desarrollo del sistema de asentamientos humanos del país. La producción y actualización periódica del RESA se realizará mediante la recolección y análisis de información que contribuya a la compresión de las características del desarrollo de aquellos. Constituirá una herramienta clave para el monitoreo del desempeño de políticas y planes urbanos y de sus consecuencias en la expansión de las ciudades en el territorio y en las condiciones de vida de sus habitantes.

CAPÍTULO III

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA DEL BICENTENARIO AVANCE II

1

TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA

El PET fue, desde la puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en 2003, un instrumento concreto para la recuperación del rol protagónico del Estado en la planificación del territorio. Los lineamientos de la Política para lograr la construcción de un país integrado, equilibrado, sustentable y socialmente justo fueron la base de la convocatoria que se realizó desde la SSPTIP hacia los equipos de trabajo provinciales, con los cuales se definieron, en conjunto, los objetivos concretos del PET:

- Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento.
- Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes.
- Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

En el primer ciclo de pensamiento estratégico desarrollado desde 2003 y culminado con la publicación del Avance I del PET, se presentaron modelos actuales y deseados de los territorios provinciales y modelos territoriales Actual y Deseado nacional, a modo de síntesis interpretativa elaborada por el equipo de la SSTIP y consensuado con los equipos técnicos y políticos de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, se identificó una cartera preliminar de proyectos de infraestructura y equipamiento considerados estratégicos para la transformación del territorio heredado en el territorio proyectado. Esta cartera se elaboró a partir de la información aportada por los organismos ejecutores nacionales y por los propios trabajos provinciales desarrollados en el marco del PET, mediante la utilización de una metodología de identificación de demandas de infraestructura, en función de su efecto multiplicador para el desarrollo territorial, expresado en logros tales como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la competitividad sectorial y la reducción de problemas ambientales. La asignación del carácter de preliminar a la cartera se debió a la convicción de que la planificación es un proceso en constante transformación, por lo cual es preciso mantener una perspectiva de apertura hacia futuros cambios.

El segundo ciclo de pensamiento estratégico tuvo como objetivo la profundización de los resultados obtenidos en la primera etapa y consistió en el proceso de revisión de los mencionados proyectos. En el esfuerzo de conformar una cartera con mayor sustento técnico, y por tanto de mayor utilidad en las instancias de decisión de inversión, se diseñó una metodología flexible y factible de actualización periódica, que permite identificar y ponderar iniciativas cuyo impacto resulta fundamental para la transformación del territorio. Nuevamente, resultó prioritaria la participación de los equipos provinciales, ya comprometidos con el proceso de planificación iniciado en 2003, y de los organismos sectoriales nacionales.

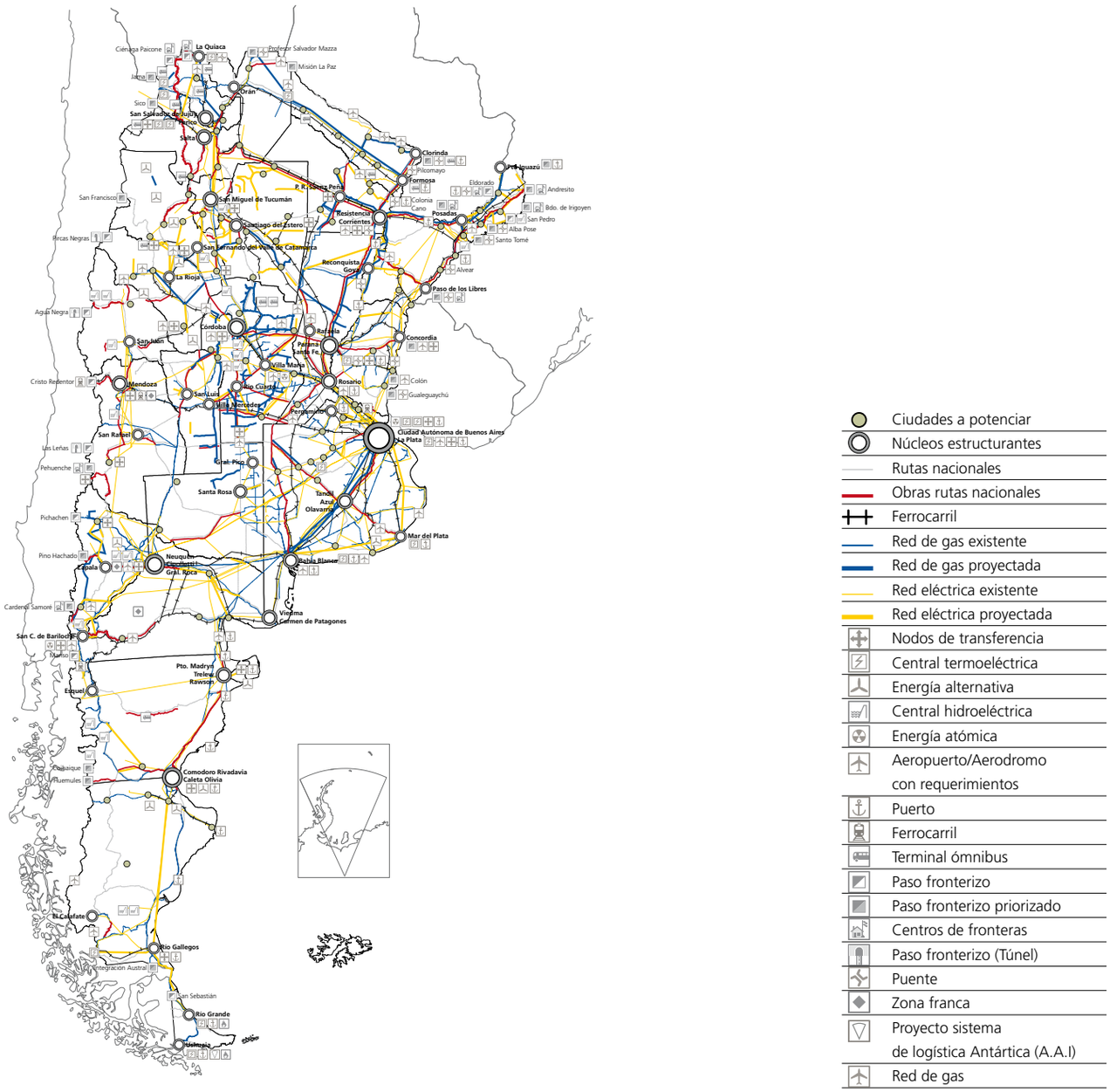
En este marco, y con la finalidad de continuar avanzando en la institucionalización de la planificación, se progresó en la articulación con la Dirección Nacional de Inversión Pública, organismo que colabora con las autoridades políticas en la selección de proyectos para ser incorporados al presupuesto nacional, para incluir la información aportada por el PET a esos criterios de selección.

La metodología diseñada permitió, por un lado, identificar demandas de infraestructura no contempladas y, por otro lado, ponderar el impacto territorial tanto de cada proyecto aislado como de los proyectos vinculados, es decir, sus impactos cruzados. Esta metodología fue consensuada con los equipos provinciales y se basó en el trabajo interdisciplinario e intersectorial, con un fuerte acento en la búsqueda de información tanto sobre los proyectos como sobre la dinámica del territorio.

En una primera instancia, se procedió a implementar la metodología a nivel provincial, específicamente a partir de microrregiones definidas por cada equipo de acuerdo con sus características geográficas, productivas, sociales y ambientales, en muchos casos coincidentes con la clasificación nacional de áreas de intervención. Esta tarea se llevó a cabo con la guía del equipo técnico de la SSPTIP y constó de cuatro momentos:

- La actualización de los modelos y la construcción de árboles de problemas y objetivos territoriales, que permitieron explicitar las relaciones lógicas entre problemas, sus causas y efectos, y entre los objetivos, desagregados en estrategias de intervención y proyectos para materializarlas. De este modo, se identificaron opciones de intervención sustentadas por información sistemática, jerarquizada y articulada sobre opciones de intervención territorial
- La ponderación del impacto territorial individual de cada proyecto identificado, que implicó un análisis multicriterio por medio de una matriz que consideró cuatro criterios principales –económico, sociocultural, ambiental y espacial– subdivididos en 24 subcriterios de diverso peso relativo según cada área, a partir de los cuales le fueron asignados puntajes a cada pro-

PRINCIPALES INICIATIVAS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE IMPACTO REGIONAL



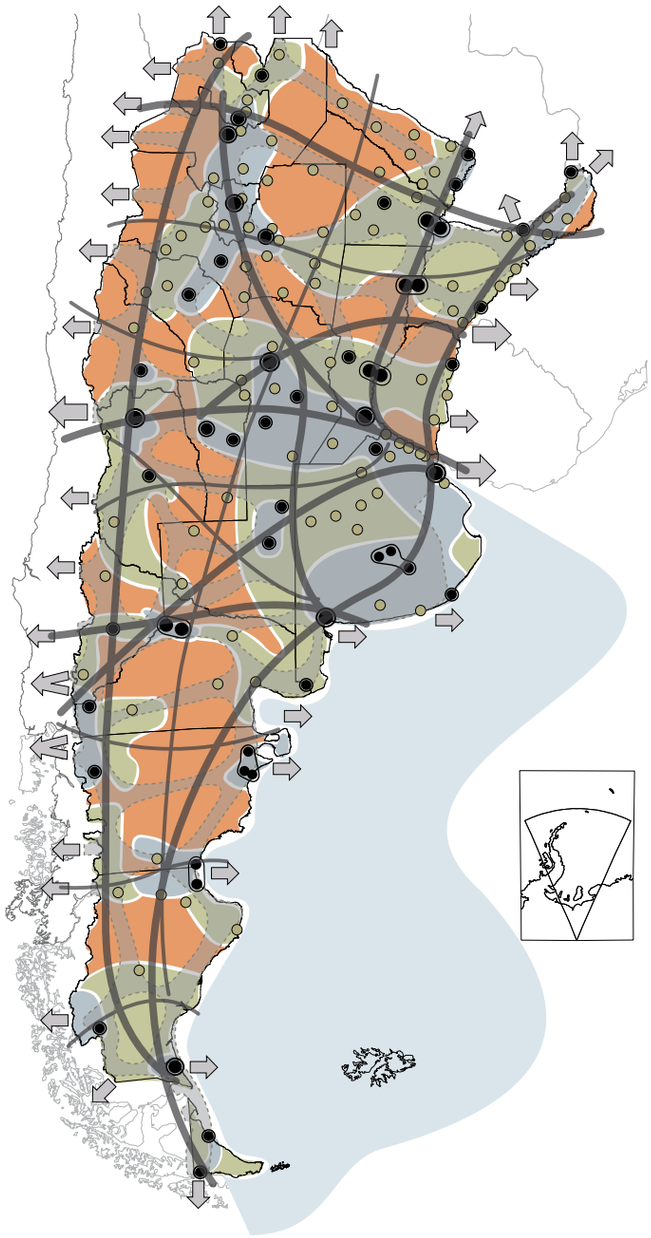
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

yecto, lo que dio como resultado un ranking de proyectos de acuerdo con su impacto territorial

- El análisis del impacto cruzado entre esos proyectos a través de una matriz de sinergias en la que, a partir de la consideración de las relaciones entre los posibles impactos de los proyectos, se observó el grado de independencia y complementariedad entre proyectos.
- Por último, el proceso de agregación de carácter técnico-político que, a partir de la información producida por los distintos pasos metodológicos y en función de los objetivos de desarrollo provincial, dio como resultado un listado único de iniciativas estratégicas de inversión en infraestructura y equipamiento.

En segunda instancia, se trabajó en la profundización del proceso de planificación estratégica y el ajuste de la cartera preliminar de proyectos estratégicos a nivel nacional. Para ello, se conformó en primer lugar una base de proyectos de infraestructura, de acuerdo con información relevada en los trabajos provinciales y en los organismos de ejecución de infraestructura nacionales. Se seleccionaron allí, de acuerdo con diversos criterios de filtro, los proyectos considerados estratégicos a nivel nacional, y se los ponderó mediante un análisis multicriterio similar al aplicado en la etapa provincial, luego de adaptar los criterios y subcriterios a los requerimientos de la escala federal. De este trabajo resultó la cartera ponderada de proyectos estratégicos que se presenta en

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO NACIONAL



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Categoría
A cualificar
A potenciar
A desarrollar
Área a desarrollar de la Plataforma Continental
Tejido conectivo
Malla estructurante
Núcleos estructurantes
Ciudad a potenciar
Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

las tablas de información territorial en el documento correspondiente a Territorio e Infraestructura.

La materialización de esta cartera ponderada permitirá, en un horizonte temporal de mediano plazo, alcanzar una mayor equidad territorial, logrando:

- Una mejor organización de los asentamientos humanos, permitiendo el arraigo de la población en su lugar de origen, equilibrando la oferta de servicios y dotaciones de infraestructura e igualando las oportunidades de desarrollo y crecimiento, tanto personal como colectivo
- Mejores condiciones para el aumento y la diversificación de la producción a partir del aumento de la superficie irrigada y de incrementos cuantitativos y cualitativos en materia energética y de comunicaciones
- Un mayor volumen de inversiones privadas a partir de los incentivos creados mediante la inversión pública
- Mayor competitividad mediante la reducción de los costos de transporte y el mejoramiento del tejido conectivo

2

PROGRAMA ARGENTINA URBANA

La dimensión urbana fue contemplada por el Plan Estratégico Territorial desde el inicio de su proceso de construcción, reconociendo el rol que cumplen las ciudades como nodos estructurantes del territorio. La promoción del fortalecimiento de un sistema policéntrico de núcleos urbanos ha sido una de las estrategias en las que coincidieron todos los Gobiernos Provinciales a la hora de diseñar su propio Modelo Territorial Deseado. El Avance I del PET incorporó este objetivo como uno de sus lineamientos estratégicos a nivel nacional, partiendo de la inequidad de oportunidades que supone la actual estructura jerárquica y concentrada del sistema de asentamientos humanos del país. Así, se identificaron en los modelos deseados ciudades a potenciar, plausibles de cumplir un rol primordial en un esquema más equitativo de organización territorial. La constatación de los principales rasgos del sistema urbano actual, con una marcada concentración de funciones en unos pocos nodos y con una fuerte disparidad en las condiciones de vida de la población en los distintos componentes del sistema, da cuenta de la profundidad y de la urgencia de la tarea.

El Programa Argentina Urbana (PAU), puesto en marcha en el año 2008, se propuso desarrollar este objetivo, entendiendo que las consecuencias del proceso de urbanización contemporáneo exceden, en muchos casos, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, presionados por la dinámica migratoria y económica tanto nacional como regional. Los datos estadísticos reflejan esta situación: el Censo 2010 da cuenta de un crecimiento importante de la población nacional, que ya se ubica por sobre los 40 millones de habitantes. Se estima que más del 90% de esa tasa residiría en áreas urbanas de diferentes tipos. Este último dato situaría al país entre los más urbanizados del mundo, por encima de la media de Europa y Estados Unidos. Tomando en cuenta este escenario, el programa ha desarrollado:

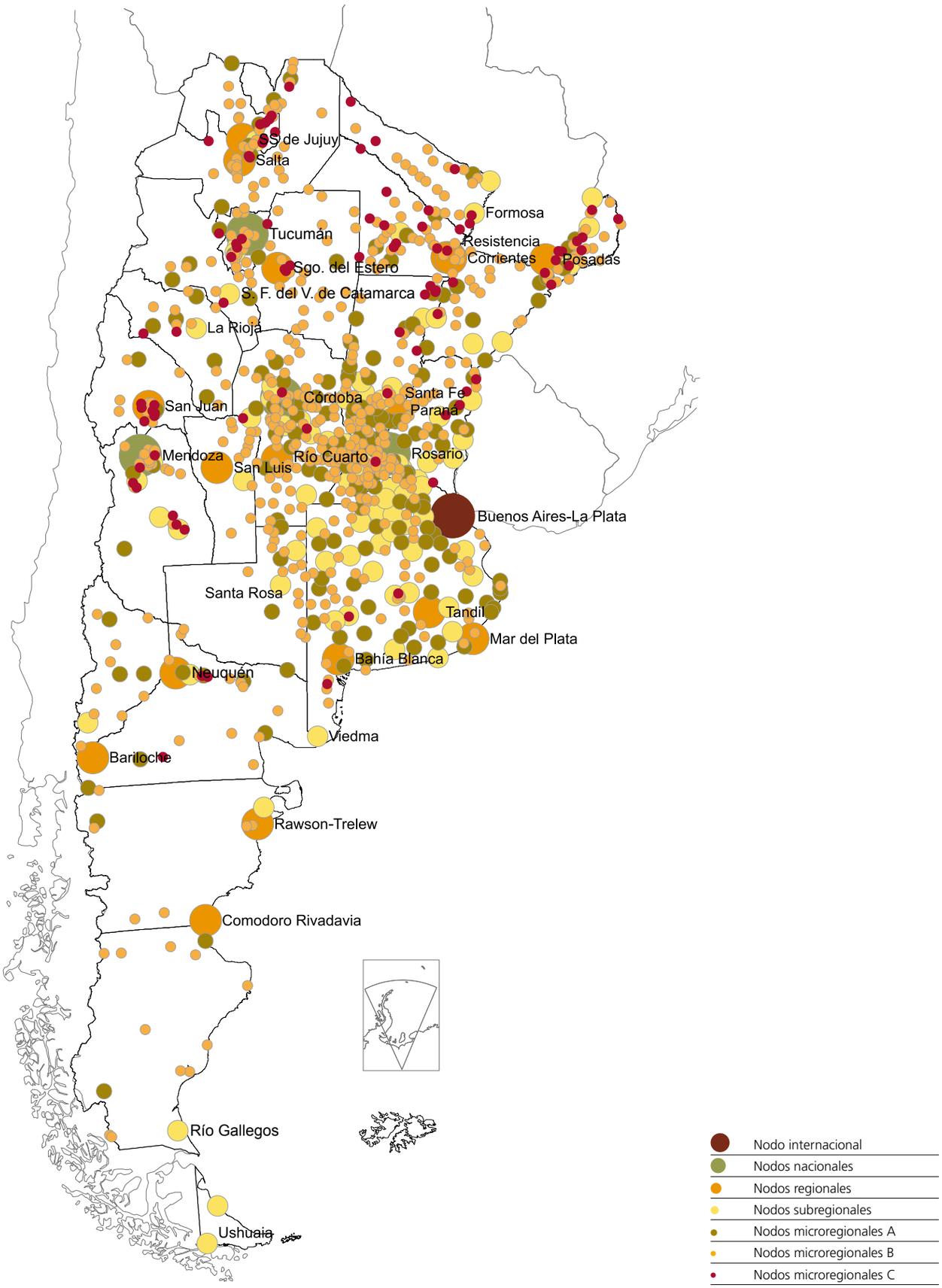
- Una caracterización y una jerarquización del sistema urbano nacional para el estudio de las diferentes modalidades del proceso reciente de crecimiento urbano. El análisis permitió categorizar la preponderancia relativa de la ciudad en el territorio, así como discriminar ciertos rasgos distintivos que permitieron establecer perfiles urbanos característicos dentro del conjunto de ciudades del país.

- Un diagnóstico de fenómenos recurrentes de la dinámica de urbanización contemporánea. El análisis de imágenes satelitales –por convenio con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales– permitió observar en tres momentos durante 20 años –1989, 2000 y 2008– el proceso de expansión de diversas ciudades. Para ello fue seleccionada una muestra representativa de distintos perfiles urbanos, con énfasis en la ciudades medias con carácter de nodos regionales –San Miguel de Tucumán, La Rioja, Presidencia Roque Sáenz Peña, Posadas, Venado Tuerto, General Pico, Alto Valle del Río Negro y Neuquén, Trelew-Rawson y Bariloche–. La interpretación de las imágenes satelitales fue acompañada por la representación cartográfica de los datos censales disponibles. A su vez, para cada caso, se realizó un análisis de la producción de tejidos mediante imágenes de alta definición, complementado a entrevistas con funcionarios de los gobiernos locales y provinciales involucrados en los casos, y con recorridos de campo

Los resultados de las distintas etapas del programa de trabajo fueron acompañados por diferentes actividades de difusión. Entre ellas, la primera presentación del PAU, en la cual se hizo énfasis en la caracterización y jerarquización del sistema urbano nacional y en los aspectos metodológicos y resultados cuantitativos del estudio de la dinámica de expansión urbana y del Taller Argentina Urbana, en el que participaron representantes gubernamentales de las localidades que formaron parte de los estudios de caso y los equipos de las universidades regionales involucradas en ellos. El intercambio de perspectivas entre los diferentes participantes enriqueció las conclusiones preliminares del trabajo, que fueron expuestas y debatidas en el marco del COFEPLAN ante los representantes de todos los Gobiernos Provinciales, lo cual permitió su legitimación y ratificación. Por último, el equipo técnico de la SSPTIP llevó adelante la compilación y síntesis del diagnóstico y de los lineamientos, que se expone en la presente publicación.

Los casos analizados evidencian un patrón de crecimiento expansivo caracterizado por la baja densidad y alta dispersión de los tejidos residenciales, con manchas urbanas discontinuas y sin una planificación que lo regule. El análisis detallado del crecimiento que tuvo lugar en torno a las últimas dos décadas permite sintetizar las diferentes modalidades que adopta la expansión: complejos de vivienda de interés social, asentamientos, loteos informales, urbanizaciones cerradas y ocupación residencial en grandes lotes. Cada una de estas modalidades implica la intervención de diferentes actores, distintas formas de equipamiento colectivo, demandas variables de extensión de redes; en definitiva, plantean diferentes procesos de construcción de la ciudad y problemas particulares desde el punto de vista de la regulación.

JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA URBANO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del CIMOP y de la SSTF.

Al mismo tiempo, se trata de modalidades de expansión que se vinculan conflictivamente con la ciudad más consolidada. Como suelen ser áreas de uso residencial exclusivo, sin la conformación de subcentros y con una nula o muy limitada oferta de empleos, recargan las demandas sobre las áreas centrales de la ciudad y sobre los principales corredores de circulación, lo cual plantea nuevos problemas para satisfacer las necesidades de movilidad de la población que reside en las áreas de expansión urbana.

La expansión dispersa y discontinua está estrechamente vinculada al comportamiento del mercado de suelo que, ante la presión de la demanda, eleva los precios. Este factor produce una ciudad fragmentada, que impide el acceso de la población socialmente más vulnerable del mercado formal. Paralelamente, la inversión pública en vivienda social, en el marco de un mercado de suelo no regulado, favorece la especulación inmobiliaria por parte de los propietarios de los lotes vacantes intermedios, que se apropian de los beneficios derivados de la extensión de las redes hacia los límites más alejados de la urbanización. Este proceso expansivo suele entrar en conflicto con los usos rurales del entorno y avanzar sobre áreas de vegetación natural o con severas restricciones ambientales. Esta situación es particularmente crítica en las áreas de agricultura intensiva en el periurbano de las grandes ciudades o en oasis de riego. En cuanto a las restricciones ambientales, hay ejemplos de expansión en tierras con riesgo de deslizamientos o en áreas pasibles de padecer inundaciones.

Estos rasgos implican elevados costos sociales y económicos y un alto riesgo ambiental cuyos efectos comprometen la sostenibilidad de los propios territorios. Los costos económicos se vinculan a la provisión y el mantenimiento de todo tipo de servicios urbanos, tanto presentes como futuros. En cuanto a los costos sociales, estos se manifiestan especialmente en el seno de la población más vulnerable, destinada a vivir en las zonas más alejadas y peor dotadas en términos de infraestructura urbana básica. La observación sistemática también ha permitido comprender que los problemas urbanos están en estrecha relación con la dinámica propia de los ámbitos rurales, lo que obliga a una mirada integral del territorio. Si la observación de las condiciones actuales revela la conflictividad de los procesos sociales de producción de las ciudades, la proyección hacia el futuro de estos rasgos le agrega un componente de urgencia a la necesidad de regular esos procesos.

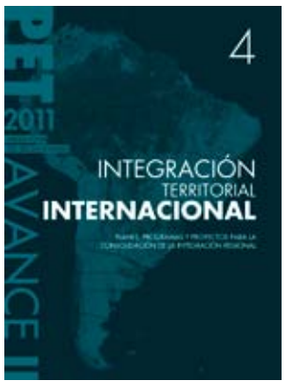
La reiteración de estas tendencias en diferentes escenarios, tanto regionales como en ciudades de distinto tamaño y diversas funciones, transforma una problemática aparentemente local en un problema de escala nacional. Eso no supone desconocer las competencias de las diferentes jurisdicciones en la materia sino, por el contrario, asumir la responsabilidad del Gobierno Nacional de proveer un umbral básico de equidad para que las iniciativas locales tengan posibilidades de desplegarse. Dicho umbral deberá contener lineamientos y estándares vinculados a la sustentabilidad urbano-ambiental; legislación y normativa urbanística; instrumentos de intervención en los mercados de suelo; políticas de vivienda, de movilidad, de infraestructura y de equipamiento y servicios; prevención y acción frente a riesgos de desastres naturales; y financiamiento local, entre otros.

Es en este sentido que los avances del Programa Argentina Urbana se ofrecen como base para el desarrollo de lineamientos en materia de urbanización, en relación con tres ejes básicos: la estructuración del sistema urbano nacional, las pautas del crecimiento urbano y la sostenibilidad económica de la urbanización. El espíritu de los lineamientos recoge un intenso proceso de debate que se está dando en la esfera nacional, regional e internacional, en diferentes ámbitos relacionados con las políticas públicas territoriales: áreas de gobierno, sectores académicos, foros internacionales, movimientos sociales, entre otros. Para un país federal, los lineamientos constituyen un aporte en el camino de la construcción de políticas concertadas entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos locales. Se trata de llevar a cabo un proceso colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno, que brinde respuestas a los desafíos que plantean las transformaciones urbanas que se registran en todo el territorio nacional.

En suma, la ciudad es un espacio de disputa de intereses y, por lo tanto, escenario permanente de conflictos y oportunidades. En este marco, el trabajo realizado se propone instalar en la agenda pública y como objeto de políticas de Estado a las problemáticas concernientes al desarrollo urbano. Para esto resulta fundamental que los decisores políticos de todos los niveles de gobierno, de las organizaciones civiles y académicas y de las corporaciones privadas tomen conciencia acerca de la necesidad de contar con instrumentos de intervención activos, que permitan dirimir las disputas con equidad, para que se puedan construir entonces ciudades desarrolladas, sustentables e inclusivas.

3

INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL



La integración regional es un proceso en el cual se trasponen, de común acuerdo, las barreras políticas, físicas, económicas y sociales que separan a los países de sus vecinos y que, mediante la colaboración en la gestión de los recursos comunes y del patrimonio regional, persigue la estabilidad política, el desarrollo económico y la provisión de los bienes y servicios públicos de alcance regional.

Las primeras teorías integracionistas enfatizaban la integración en términos comerciales y planteaban distintos esquemas que variaban en función de los modelos económicos imperantes en cada momento. Este paradigma de integración comercial se basaba en el supuesto según el cual el crecimiento económico generaría, mediante el efecto derrame, oportunidades para la reducción de la pobreza. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que ésta solo puede lograrse mediante la voluntad y decisión de los gobiernos de ampliar los límites de la integración.

La integración regional adquiere una nueva dimensión en el actual contexto de globalización, imperante desde fines del siglo XX, que se manifiesta en una creciente internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados geográficamente. Todos estos fenómenos conducen al surgimiento de nuevas necesidades y demandas de servicios, por parte de las empresas y las economías locales, vinculadas a la necesidad de adaptarse a un escenario de competencia global. Con frecuencia, estas demandas apuntan a la mejora de los servicios de transporte e infraestructuras, y atenderlas constituye un requisito para mejorar las condiciones de participación de los países en los mercados internacionales. En este contexto, la regionalización es concebida por los Estados como una herramienta para mejorar las condiciones de inserción en el mundo globalizado.

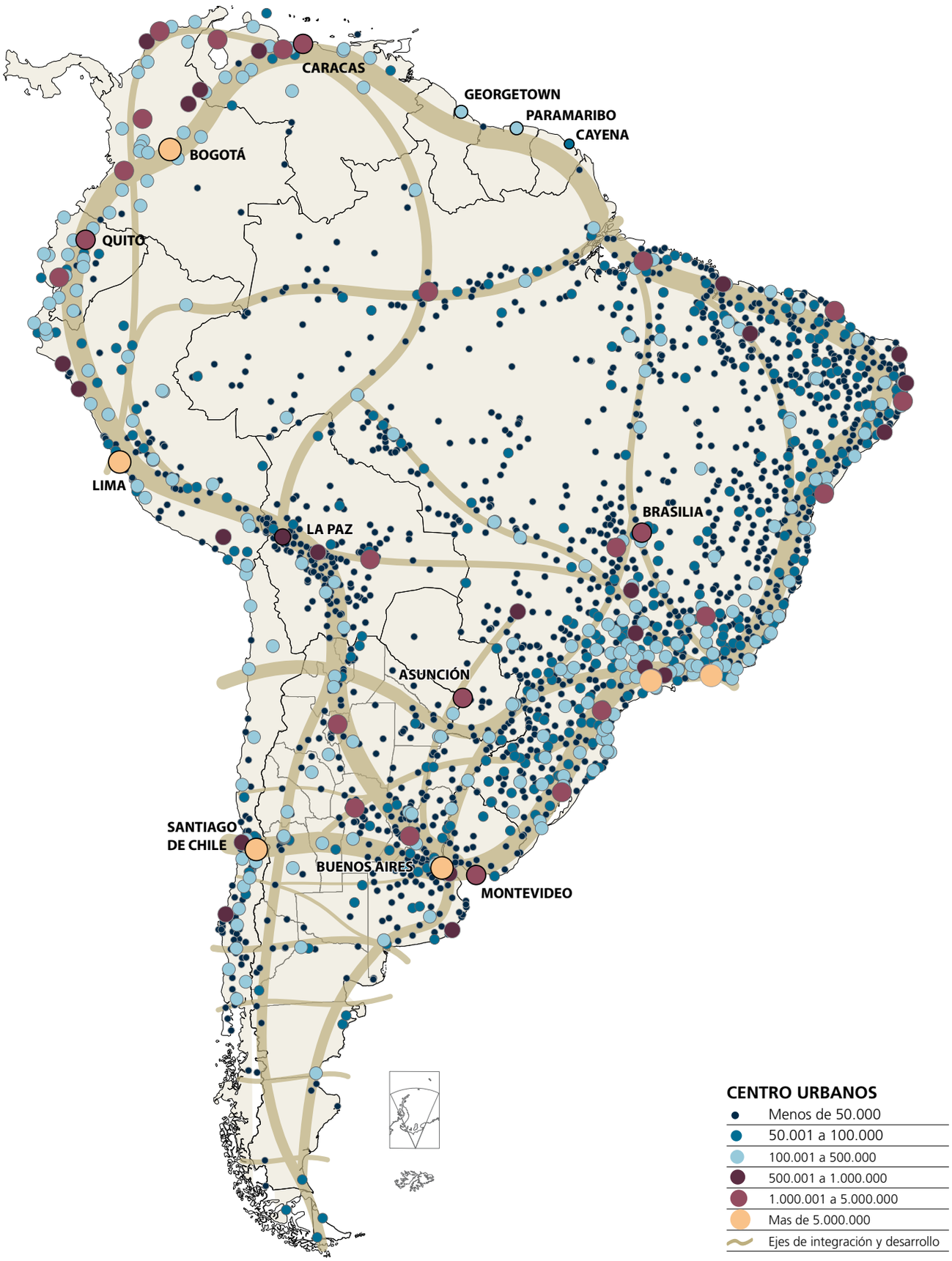
En América Latina específicamente, si bien los primeros debates sobre la integración entre Estados como herramienta de modernización, crecimiento y progreso económico datan del fin de la Segunda Guerra mundial, la región comienza a pensarla a comienzos de la década del ochenta, en coincidencia con el retorno de la democracia. Mediante esta idea, se supera el paradigma de frontera como un límite rígido y aislante, imperante hasta el momento, para adoptar una nueva concepción, vinculada con la unión y la apertura, y con la creación de un espacio integrador sobre el cual orientar estrategias de desarrollo conjuntas y planificadas entre países vecinos. Como evolución de esta incipiente iniciativa, en la última década, en consonancia con los cambios económicos y políticos que se han vivido en América Latina, ha surgido una nueva generación de regionalismos, llamados por algunos autores como "posliberales". Con miras a la construcción de una integración equilibrada y a la consolidación de una agenda de integración, los países de América del Sur, sin descuidar el énfasis en la convergencia comercial, se han inclinado por una articulación económica y productiva más amplia, así como por formas de cooperación política, social y cultural que favorezcan un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

Este nuevo paradigma, que alcanza el campo de las relaciones políticas y territoriales, se ha traducido en la decisión de emprender la construcción de una integración en términos más amplios, centrada en la creación de instituciones y políticas en común. En este marco, se ha puesto de manifiesto el vínculo entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política.

En la Argentina, la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional (DNPITI) ha sido creada en el marco de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, con el fin de fortalecer y consolidar las políticas orientadas a esta construcción. El libro Planificación de la Integración Territorial Internacional, incluido en el Avance II del Plan Estratégico Territorial, desarrolla el alcance y contenido de las líneas de acción desplegadas por la DNPITI, con el fin de sistematizar y difundir los conocimientos y elementos técnicos desarrollados en el marco de este trabajo. Las acciones impulsadas se organizan en torno a dos ejes: la integración territorial bilateral, y la integración territorial multilateral, ambas desarrolladas en detalle en los capítulos II, y III del libro, respectivamente.

En el marco de la integración territorial bilateral, la DNPITI formula y evalúa programas de inversiones binacionales en infraestructura y participa en los foros de discusión y negociación de las soluciones integrales para la facilitación fronteriza. Específicamente, este eje se desarrolla a través de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, estructurada en torno a Programas de Integración y Planes Operativos con cada uno de los países limítrofes, para lo cuales se identifican, formulan y evalúan programas y proyectos de infraestructura para la integración y se llevan a cabo acciones orientadas a la optimización, desarrollo y mejora de la integración territorial bilateral.

EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE SURAMÉRICA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

En cuanto a la integración territorial multilateral, la DNPITI promueve el desarrollo de la infraestructura regional suramericana y participa en los foros de discusión y negociación orientados a la optimización de la integración regional. Las acciones específicas se enmarcan en la participación de la DNPITI en la Iniciativa IIRSA, la cual funciona como Foro Técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR. Esta iniciativa apunta a la coordinación de acciones gubernamentales de los doce países suramericanos, para avanzar en su integración física. Cada uno de los países que integran este espacio ha designado un organismo para la Coordinación Nacional, que en el caso de Argentina es la SSPTIP, a través de la DNPITI.

Asimismo, IIRSA promueve el consenso entre los países suramericanos en torno al establecimiento de una cartera común y ordenada de proyectos de infraestructura de integración en las áreas de transporte, energía y comunicaciones. Esto se realiza a través de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa, que se ha afirmado como un instrumento fundamental para que los países adopten una visión común del territorio en términos regionales y de la contribución de los proyectos al desarrollo sostenible. La metodología en cuestión es fundamentalmente cualitativa y se basa en la opinión de los técnicos de los países que participan en el proceso, conocedores de la realidad de los proyectos y de los ejes.

Más allá de las acciones específicas de cada eje, la integración territorial bilateral y la integración territorial multilateral comparten un mismo horizonte, definido por los siguientes objetivos:

- Diseñar una visión más integral de la infraestructura, centrada en el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones, que contemple también la interrelación con la infraestructura social, los aspectos ambientales y las tecnologías de la información basadas en el conocimiento
- Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica, procurando una mayor eficiencia en las inversiones, coordinando los planes de las obras a realizar por los diversos países y enmarcándolos en una visión estratégica común de la integración
- Armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados mediante la armonización regulatoria y reglamentaria, con el fin de fomentar nuevas inversiones y optimizar el uso de las existentes

Finalmente, el trabajo de la DNPITI concibe a la infraestructura como un elemento clave, en tanto el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede constituir un impulso determinante para la superación de las barreras geográficas, el acercamiento de los mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas. Asimismo, es considerada como fundamental para la promoción del desarrollo sostenible y la generación de empleo e ingreso para las poblaciones involucradas. En este marco, la integración física de los países, sobre todo en términos de infraestructura, impacta tanto en la consolidación de corredores regionales que faciliten la integración –en términos regionales, pero también globales– como en el desarrollo de zonas rezagadas.

4

RIESGO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN

4.1. LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

La consideración de la reducción del riesgo de desastres en un plan de desarrollo y ordenamiento como el Plan Estratégico Territorial implica incorporar las amenazas de origen natural y/o tecnológico, sus características salientes y su localización espacial, y la relación existente entre ellas y los procesos de degradación ambiental, en tanto factores que potencian la peligrosidad de ciertos eventos naturales. A su vez, supone tener en cuenta los factores de vulnerabilidad de la sociedad que interactúan con las amenazas, es decir, las cuestiones físicas –infraestructuras y equipamientos sobre el territorio–, sociales, económicas, culturales e institucionales que condicionan el nivel de daños de los desastres.

En los últimos años, los cambios observados en el clima y su incidencia sobre las amenazas –en particular, las de origen hidrometeorológico– han demandado la búsqueda de mecanismos de articulación entre la adaptación al cambio climático[1] y la reducción del riesgo. Las estrategias de planificación del uso del suelo, el ordenamiento ambiental y el fortalecimiento de los medios de vida, herramientas importantes para la reducción del riesgo, pueden también contribuir a la adaptación al cambio climático.

En Argentina, la reducción del riesgo se ha venido incorporando de forma paulatina en los procesos de planificación del territorio. Desde su concepción, el PET apunta a la valorización del patrimonio natural y cultural, que implica una gestión integrada y responsable y la construcción de territorios más seguros a través de la reducción de riesgos naturales y antrópicos –objetivo estratégico Nº 3–. El Programa Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres, integrado al PET, apunta a cumplir con dicho objetivo. Por otra parte, el vínculo entre el Programa y la Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable apoya la incorporación de la adaptación al cambio climático como parte de los criterios más generales de reducción del riesgo.

Los Cuadros de Situación de Amenazas y Vulnerabilidades elaborados por el Programa junto con los equipos provinciales constituyen los diagnósticos de base que permiten incorporar los criterios de reducción del riesgo y adaptación en los modelos territoriales Actual y Deseado, diferenciando las estrategias en función de las áreas a cualificar, a potenciar y a desarrollar. En todos estos casos deberá tenerse en cuenta que la presencia de amenazas y procesos de degradación es, por un lado, una restricción para la localización de las inversiones y, por el otro, un elemento central que se debe considerar cuando se regula el uso del suelo.

DESLIZAMIENTO DE CERRO. Quebrada del Toro, Provincia de Salta.

DESMONTE
Y QUEMA EN LA SELVA
DE YUNGAS.
Provincia de Salta.

4.2. CONTEXTO DE RIESGO EN LA ARGENTINA

Las formas de organización territorial de la Argentina a lo largo de la historia no han tenido en cuenta la distribución de amenazas de diferente origen. Ello ha contribuido al aumento de la vulnerabilidad de las actividades productivas y de las infraestructuras. Como resultado, el país presenta una alta incidencia de desastres de diferente origen, magnitud e intensidad.

La dominancia histórica de una concepción de la gestión del riesgo centrada en la respuesta al desastre se ha plasmado en una realidad caracterizada por una alta vulnerabilidad institucional al momento de afrontar la problemática del riesgo de desastre desde el punto de vista integral; una escasa percepción del riesgo como elemento condicionante de toda actividad sobre el territorio; y una ausencia de cultura preventiva, tanto entre tomadores de decisión como entre el público en general.

Cada una de las regiones definidas por el PET presenta rasgos propios en términos de la predominancia de ciertas amenazas y procesos de degradación ambiental identificados como relevantes en los Cuadros de Situación de Amenazas y Vulnerabilidades[2]. En cada una de ellas, además, se han observado variaciones significativas en los procesos hidroclimáticos desde mediados del siglo XX, atribuidas al cambio climático.

NOROESTE

La inundación se origina por las crecidas de los ríos y/o lluvias de gran intensidad y se observa sobre todo en las cuencas superiores de los ríos Pilcomayo y Bermejo y las cuencas de los ríos Dulce y Salado. En áreas de pendientes fuertes, los desbordes generan procesos aluvionales, sobre todo en verano.

Los aluviones y las inundaciones se potencian por la incidencia de procesos de degradación derivados de cambios en el uso del suelo. La deforestación para la práctica agrícola o para facilitar la expansión urbana incide en la degradación del suelo y la pérdida de estabilidad en áreas de fuerte pendiente. Durante las crecidas, estas áreas desprotegidas pueden desplomarse con mayor facilitad, lo cual, sumado a la presencia de viviendas –en gran parte de los casos, deficitarias–, incrementa los niveles de riesgo. El resultado es un aumento en los daños producidos por los desastres, tanto para las infraestructuras emplazadas en el territorio como para las personas y sus bienes. Ejemplos de este tipo de desastres son los ocurridos en Tartagal (Salta) en 2006 y 2010, y en Palma Sola y Volcán (Jujuy).

La presencia de la Cordillera impone una configuración meridiana a las sequías que se manifiestan en valles y quebradas, en parti-

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DEL NOA

PRECIPITACIONES	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
• Aumentos generalizados en las medias anuales: • Santiago del Estero, Tucumán, Sureste de Jujuy, centro-Este de Salta, Este de Catamarca • Incremento de la variabilidad interanual e interdecadal	• Variaciones pronunciadas entre caudales altos y bajos • Tendencia creciente entre 1920-2000 –caso del río Dulce–	• Santiago del Estero: entre 1983-2002 aumentaron 2,4 veces las lluvias de 100 mm/2 días • Incrementos más leves en • el Este de Salta, Jujuy y parte de Tucumán. • Aumentos más marcados en el Este de La Rioja y Catamarca • Torrentes y deslizamientos en Salta y Jujuy

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DEL NEA

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
• Aumento de medias anuales (1956 -1991) • Aumento de medias en primavera-verano-otoño al Este y en verano-otoño al Oeste • Aumento de la variabilidad interanual: mayor pluviosidad y mayor sequía en estaciones húmeda y seca	• Tendencias positivas de la media anual –luego de 1970–, la mínima media y la máxima media • Comportamiento espacial de mayor heterogeneidad que las precipitaciones	• Fuerte aumento de los medios anuales desde 1970 en adelante –30% en todos los ríos; 189% en el Salado– • Crecidas y bajantes más pronunciadas • Las crecidas amplifican el aumento de las precipitaciones	• Aumento en precipitaciones intensas –100 mm/día– y en su variabilidad interanual • Aumento en la frecuencia de eventos El Niño Oscilación del Sur (ENOS) • Inundaciones Chaco y Formosa (2006)

cular durante el invierno, y suelen estar afectadas por procesos como El Niño-Oscilación del Sur –fase Niño–. La afectación de estos fenómenos se da sobre todo en el sector agropecuario. Esta situación incrementa la vulnerabilidad ligada a la escasa diversificación de la actividad económica y a la estrecha dependencia de un recurso –el suelo– con crecientes signos de degradación.

Desde mediados del siglo XX se ha observado un aumento de las precipitaciones en buena parte de la región, y de la frecuencia de eventos extremos de precipitación, especialmente en el Este de Salta y Jujuy, parte de Tucumán, el Este de Catamarca y parte de Santiago del Estero. También se ha detectado una mayor variabilidad en los caudales de los ríos, especialmente el Dulce[3].

El Noroeste está expuesto, además, a una amenaza sísmica de grados 0 –muy reducido– a 3 –elevado–, según la zonificación del país elaborada por el Instituto Nacional de Prevención Sísmica. Las capitales de Salta y Jujuy se encuentran en una zona de amenaza sísmica grado 3.

Frente a estas amenazas y procesos de degradación, y en un contexto caracterizado por el predominio de altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), la deficiente conectividad y accesibilidad existente dificulta la atención en situaciones de emergencia, así como el intercambio comercial y la circulación de personas en el día a día.

NORESTE

Los procesos hídricos ligados a los grandes ríos de la cuenca del Plata –Paraná, Uruguay, Paraguay– y sus tributarios determinan la dominancia de las amenazas de inundación y sequía. La primera se origina por lluvias intensas y localizadas y por crecidas, las cuales están fuertemente influidas por el fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur –fase Niño–. Ejemplos de esta influencia son las inundaciones de los años 1982/83, 1991/92 y 1997/98, que causaron grandes pérdidas materiales y humanas en centros urbanos y áreas rurales localizados en áreas de afectación por crecidas. Resistencia fue la ciudad más afectada en 1982/83, mientras que Clorinda –Formosa–, lo fue en 1991/92 y Goya –Corrientes–, en 1997/98.

Sin embargo, la sequía es la que provoca los mayores impactos económicos, por los daños que suele ocasionar sobre las actividades agropecuarias, especialmente hacia el Oeste de las provincias de Chaco y Formosa. Este fenómeno, sumado al avance de la frontera agrícola y la deforestación, conduce a otros procesos de degradación como la erosión eólica y la desertificación, típicos de estas áreas. Los incendios también se relacionan con los períodos de seca.

Otros procesos de degradación de alto impacto son la contaminación de las aguas y la erosión hídrica. En el primer caso, las causas deben buscarse en el aporte de metales pesados provenientes de actividades productivas en las altas cuencas del Bermejo y el Paraguay, el aporte de efluentes sin tratar y el uso de biocidas en agricultura. En el segundo, se superponen las causas naturales –alta disponibilidad de agua en el suelo– con las derivadas de las formas de producción adoptadas.

Finalmente, se observan incrementos en las temperaturas y las precipitaciones medias anuales desde mediados del siglo XX, fenómenos que se asocian al cambio climático. En el caso de las lluvias, se registra un aumento en la variabilidad interanual, con pluviosidad y déficit hídrico más marcado en las estaciones húmeda y seca, respectivamente. Como consecuencia de ello, se registra asimismo un aumento de los caudales medios anuales –30% en todos los ríos–. Los cambios observados en el sistema hídrico incluyen, además, crecidas y bajantes más pronunciadas.

Entre los factores de vulnerabilidad predominantes, se repiten varios de los observados en la región NOA: la expansión urbana sobre áreas inundables, la existencia de viviendas deficitarias y la tenencia irregular de la tierra –especialmente en zonas rurales–, todo ello atravesado por altos porcentajes de población con NBI. Nuevamente, las deficiencias en materia de conectividad aparecen como un factor físico que puede limitar los intercambios de todo tipo entre las provincias y entre localidades ubicadas sobre las riberas de los grandes ríos de la región y el interior.

CUYO

La restricción impuesta por el clima y la limitada disponibilidad de recursos hídricos superficiales condicionan la actividad productiva y explican en buena parte la fragilidad de los sistemas naturales. En estas condiciones, el uso intensivo de los recursos genera fuertes procesos de degradación, como la desertificación, que se manifiesta, con diferente intensidad, en toda la región. Otro proceso de degradación característico de Cuyo es la revenición, o ascenso de las capas de agua subterránea. Este fenómeno está asociado, en general, al manejo ineficiente del recurso para riego, combinado con una buena disponibilidad hídrica estacional. Los valles fértiles de San Juan, por ejemplo, han sufrido estos procesos con variada intensidad –con una situación crítica durante 1988 en el Valle de Tulum–[4], los que

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DE CUYO

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
• Tendencia negativa en las medias anuales	• Tendencia positiva en montaña y piedemonte • Aumento mayor en las medias invernales que en las medias estivales • Ascenso de la isoterma de 0º –límite inferior de las nieves eternas–	• Disminución en los grandes ríos a partir de la década de 1980 –San Juan, Atuel, de Los Patos, Tunuyán, Mendoza–, entre el 50 y el 60% • Mayores caudales en invierno y primavera: se adelanta el pico máximo y disminuyen los caudales de verano	• Retroceso desde el siglo XIX –mayor derretimiento invernal que acumulación estival–

se manifiestan en superficie con presencia de sales y afectación a la producción agrícola.

La disponibilidad hídrica superficial ha mermado desde 1980, por una disminución del 50 al 60% de los caudales en los ríos más importantes de la región –San Juan, Atuel, Tunuyán, Mendoza, De Los Patos–[5]. Los mayores caudales relativos en invierno y en primavera siguen las tendencias positivas de la temperatura, las que a su vez han influido en el retroceso de los glaciares observado desde el siglo XIX.

El área cordillerana está sujeta a una intensa actividad geológica, que se manifiesta como peligrosidad sísmica y como procesos de remoción en masa. Los sismos más destructivos de la historia argentina se produjeron en esta región; entre ellos se destacan los que afectaron gran parte de las ciudades de San Juan, en 1944, la ciudad de Caucete –San Juan–, en 1977 y Mendoza, en 1861 y en 1985. Frente a este peligro en particular, la baja cobertura de viviendas sismorresistentes en determinadas áreas del territorio es un factor de vulnerabilidad crítico.

En los últimos tiempos se ha producido un avance paulatino de la localización de actividades productivas en el piedemonte cordillerano. Si bien en algunas áreas el proceso es todavía incipiente, todas ellas provocan la modificación del escurrimiento. A su vez, la ocupación de áreas de buena aptitud agrícola con usos urbanos puede traducirse en una reducción de la productividad, en una región con fuertes restricciones ambientales y con baja diversidad de actividades económicas.

Finalmente, los altos porcentajes de población con NBI y la deficiente conectividad interna aparecen nuevamente como importantes factores de vulnerabilidad.

CENTRO

Esta región comparte con el NEA la incidencia de las amenazas hidrometeorológicas –inundaciones y sequías–. Las inundaciones de llanura se vinculan con los ríos de la cuenca del Plata –Uruguay, Paraná, De la Plata– y sus afluentes, como el Salado del Sur, que recorre la zona más deprimida de Buenos Aires. En los últimos años se han registrado eventos de importancia, como las inundaciones que afectaron la ciudad de Santa Fe en 2003 por el desborde del río Salado del Norte.

Las crecidas repentinas de los ríos que bajan de las sierras, como en Córdoba, causan inundaciones de diversas características que se traducen en desastres de consideración, sobre todo durante el verano. Ejemplo de ello son las inundaciones ocurridas en San Carlos Minas, en 1992, y más recientemente las que afectaron a las localidades de Las Peñas o Villa Allende, en 2000.

Los eventos de desastre pueden verse potenciados por los cambios observados en la temperatura y las precipitaciones, cuyos valores medios tuvieron una tendencia positiva desde 1970. El aumento de las lluvias impulsó el corrimiento de las isohietas de 600 y 800 mm hacia el Oeste, y permitieron la expansión de los cultivos hacia la tradicional área semiárida. También crecieron los caudales de los principales ríos y aumentó la frecuencia de eventos meteorológicos extremos. Ejemplos de ello son las lluvias intensas en ciudades cordobesas y santafesinas y la granizada de 2006 en Rosario.

La expansión de la frontera agrícola, impulsada por los cambios positivos en las lluvias, ha intensificado procesos de degradación del suelo. El caso de la desertificación en la provincia de Córdoba es ilustrativo en este sentido. A esto se suma la importancia de la erosión hídrica y eólica como factor limitante de la producción y como amplificador de las inundaciones.

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DEL CENTRO

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
• Tendencia positiva en las medias anuales (1912-2000), más pronunciada a partir de 1970 • Mayores aumentos en verano-otoño. • Corrimiento de las isohietas de 600 y 800 mm hacia el Oeste • Cambios en el balance hídrico • Ascenso de la napa freática	• Tendencia positiva de las medias anuales y trimestrales (1913-2000)	• Fuerte aumento de los medios anuales, desde 1970 en adelante –30% en todos los ríos– • Crecidas y bajantes más pronunciadas • El volumen de crecida amplifica el aumento de las precipitaciones	• Aumento en la frecuencia de las precipitaciones intensas –que se triplica en Río Cuarto, Santa Rosa, Las Flores y Pipinas– • Inundación en Santa Fe –desborde del Salado–, en Cañada de Gómez y en la cuenca del Salado del Sur. Granizada en Rosario

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – REGIÓN METROPOLITANA

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS
• Tendencia positiva en totales anuales y estivales. Aumento de días con lluvia en primavera	• Tendencia positiva de los valores máximos. Olas de calor	• Río de la Plata: aumento en el nivel –17 cm durante el s. XX–, más significativo a partir de 1970	• Aumento de la altura y la frecuencia de las sudestadas • Granizo e inundaciones

Las grandes ciudades de la región son escenario de procesos de degradación característicos, como la contaminación del aire o del agua, asociadas a actividades urbanas e industriales. En estas zonas –y particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires– se concentra la actividad económica y la infraestructura de servicios, en desmedro de las áreas rurales y ciudades más pequeñas. Se destacan particularmente las ciudades balnearias de Buenos Aires, afectadas por la erosión de costas.

Frente a estos procesos y amenazas, la vulnerabilidad física se asocia a la ocupación ilegal de tierras urbanas, con la consecuente aparición de asentamientos precarios y la deficiencia en la cobertura de servicios de agua y saneamiento.

METROPOLITANA

Las inundaciones en la región tienen su origen en lluvias intensas y en crecidas del Río de la Plata. Las modificaciones introducidas al escurrimiento –avances sobre el río, pavimentación–, la obsolescencia de la infraestructura de desagües pluviales y la suma de procesos de degradación ambiental –especialmente la contaminación de origen doméstico e industrial– amplifican el impacto de estos eventos. La inundación de mayo de 1985 es ilustrativa del nivel de daño que se puede alcanzar, tanto por afectación a las infraestructuras como a la población.

Los efectos observados del cambio climático desde 1970 también han influido en estos procesos de inundación. Entre ellos se puede mencionar el aumento de nivel medio del Río de la Plata –que provoca un consecuente aumento en la altura de las sudestadas y el cambio en la circulación del viento del Sureste–, cuya frecuencia aumentó particularmente en verano.

Se han registrado, además, aumentos en los eventos extremos, como las granizadas y, asociada con los cambios en la temperatura, la aparición frecuente de olas de calor.

Se deben considerar además otro tipo de amenazas, originadas en procesos tecnológicos y manejo de sustancias peligrosas. Si bien aún no se registraron accidentes de envergadura, la existencia de, por un lado, los polos petroquímicos de La Plata-Ensenada, Zárate-Campana y Dock Sud y, por el otro, de centrales de energía atómica, son fuente de potenciales riesgos. A su vez, la presencia de estas instalaciones puede generar procesos de contaminación sobre sus áreas circundantes que finalmente impactan sobre la calidad de los recursos –agua, suelo, aire– y la calidad de vida de la población, como en el caso de Villa Inflamable, en Dock Sud. En algunos casos, estos polos se asientan sobre áreas anegables, lo cual genera una concatenación de amenazas que amplificarían los potenciales impactos de un desastre.

Dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires existen zonas con altos niveles de población con NBI y una baja cobertura de servicios de agua y saneamiento. Estos aspectos sociales de la vulnerabilidad se complementan con cuestiones institucionales como la falta de una gestión interjurisdiccional del área y el bajo nivel de coordinación entre organismos de las diferentes unidades administrativas, lo cual dificulta un tratamiento integral de los problemas metropolitanos.

PATAGONIA

Las características del clima y el suelo explican la presencia de severos procesos de erosión eólica y desertificación, cuyas manifestaciones se observan de forma generalizada en el territorio, sobre todo en el sector extra andino. Los detonantes antrópicos de estos problemas deben buscarse en las formas dominantes de uso del recurso forrajero para alimento del ganado –sobrepastoreo– y la remoción subsiguiente de la capa superior del suelo.

La actividad petrolera que se desarrolla en algunas áreas de la región contribuye a los procesos de erosión y desertificación, y genera además otras amenazas, de origen tecnológico, que se ma-

EFECTOS OBSERVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO – PROVINCIAS DE LA PATAGONIA

PRECIPITACIONES	TEMPERATURA	CAUDALES	EVENTOS EXTREMOS	GLACIARES
• Comportamiento heterogéneo: tendencia positiva en el Este y centro; negativa en el Noroeste de Neuquén; Noroeste y Sur de Chubut; Norte de Santa Cruz, el área cordillerana y Ushuaia	• Tendencia positiva de las medias anuales durante la segunda mitad del siglo XX. Mayor aumento en primavera-verano • Calentamiento mayor en el Sur de la región • Ascenso de la isoterma de 0º–300 m al Norte y 60 m al Sur	• Comportamiento heterogéneo, dependiendo del río y el corte temporal • Entre 1974-2003: tendencia negativa en caudales medios –hasta el 30% en el Colorado, el Negro y sus afluentes– • Afectación a la producción de hidroelectricidad	• Remoción en masa y reptación de suelo en ciudades costeras • Aumento en la frecuencia de las tormentas intensas, desde Comodoro Rivadavia al Norte • Riadas en Tierra del Fuego y Neuquén (2006)	• Retroceso generalizado, a excepción del Perito Moreno –avance leve entre 1947-2005– y el Spegazzini –equilibrio desde 1968–

nifiestan concretamente en accidentes durante la manipulación del petróleo. Todo ello contribuye a la contaminación de suelos y aguas, como lo ocurrido con una serie de derrames que afectaron la cuenca del río Colorado hacia fines de la década de 1990[6].

Respecto de las amenazas de origen natural, se destacan las nevadas, que se producen sobre todo en las altas cuencas de los ríos que nacen en la cordillera. El derretimiento rápido de las nieves puede detonar procesos de inundación en la zona cordillerana, en cuencas de pequeñas a medianas dimensiones, que pueden afectar la conectividad entre centros poblados.

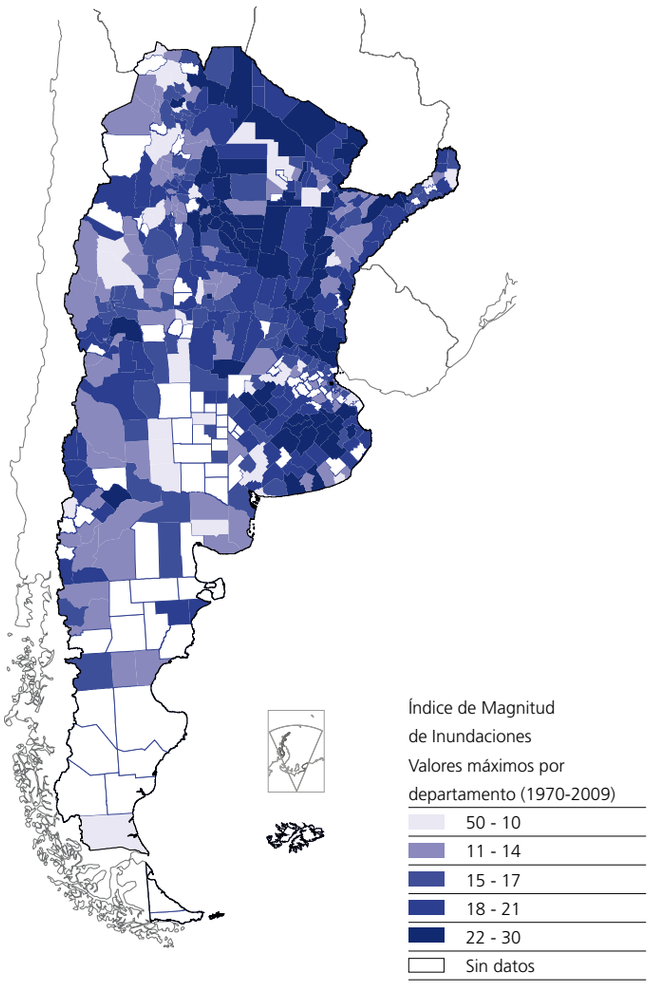
En este sentido, es importante destacar algunos cambios que se han producido desde mediados de la década de 1970 en las temperaturas medias anuales, de verano y primavera, particularmente en el extremo sur de la región. Todo ello influye sobre el derretimiento más rápido de las nieves y en el retroceso de los glaciares –asociado, además, al ascenso de la isoterma de 0° [7]–.

El aumento de la temperatura y la disminución de la nieve acumulada han incidido además en los caudales normales de los ríos Colorado y Negro, que han disminuido hasta un 30% en el período de 1974 a 2003, y otro tanto ocurrió con el río Limay, entre 1903 y 2003. Estos cambios han afectado la producción de hidroelectricidad en la región[8].

Las amenazas de origen geológico son el vulcanismo –nubes de ceniza emitidas por los volcanes activos en Chile– y los sismos. Según la clasificación del Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), la región tiene una peligrosidad moderada a muy reducida; sin embargo, se han producido algunos sismos históricos de magnitud considerable, como el ocurrido en diciembre de 1949, con epicentro en Tierra del Fuego y de magnitud 7,8, considerado el de mayor envergadura en la región.

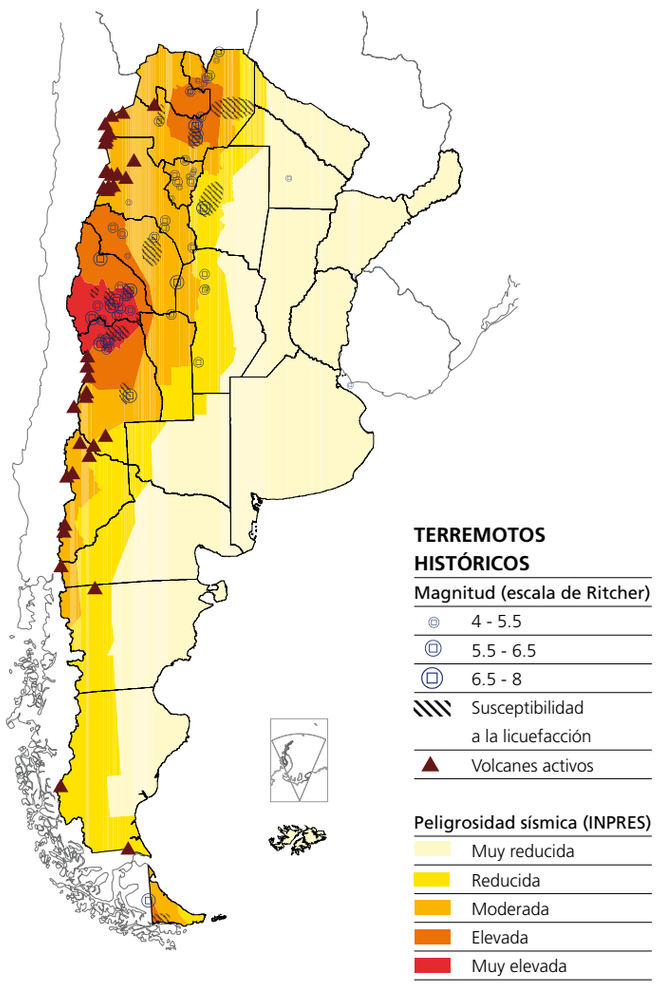
La Patagonia se caracteriza por un importante desequilibrio territorial, ligado a una limitada conectividad interna que dificulta la integración al interior de la región; todo esto conduce a una vulnerabilidad física crítica, a la que deben sumarse factores sociales, como la existencia de áreas con altos niveles de NBI –la meseta central, por ejemplo, o el Gran Neuquén– y factores económicos como la fuerte dependencia de la actividad primaria y de las exportaciones, en un contexto reciente de extranjerización y concentración de la tierra.

DISTRIBUCIÓN DEL ÍNDICE DE MAGNITUD DE INUNDACIONES[9]



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a CENTRO (2010): DesInventar Argentina - La Red - Corporación OSSO.

PELIGROSIDAD GEOLÓGICA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a IGN (2009), INPRES CIRSOC (1991), INPRES (2011). Perucca y otros (2006).

4.3. LA ARTICULACIÓN ENTRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

La incorporación efectiva de los criterios de reducción del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático en los planes territoriales y en la planificación del desarrollo en general requiere de herramientas específicas –conceptuales, metodológicas, normativas– que permitan proyectar escenarios de riesgo a partir de los cuales tomar decisiones que apunten a la prevención y mitigación de los daños generados por los desastres. Es por eso que, una vez consolidados los diagnósticos provinciales y regionales sobre las situaciones de riesgo –incluyendo los efectos observados del cambio climático– el paso siguiente será promover los acuerdos necesarios para llevar a la práctica acciones concretas de prevención y mitigación.

El primer paso dado para efectivizar tales acciones es el trabajo iniciado en conjunto con la Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable[10] en 2010. La asociación entre la Subsecretaría –a través del Programa Nacional de Reducción del Riesgo– y esta Dirección responde a tendencias recientes en las agendas de investigación y acción, que proponen la confluencia en el tratamiento de los riesgos de desastre y su gestión y los mecanismos de adaptación al cambio climático, tal como se establece en el Marco de Acción de Hyogo[11]. En tal sentido, se entiende que el cambio climático es un proceso que, en general, actúa como potenciador de los efectos negativos de las amenazas de origen hidroclimático en el territorio nacional, por lo que debe tenerse en cuenta al momento de diseñar estrategias de reducción del riesgo.

A su vez, como otro paso para concretar acciones en el territorio, la SSPTIP ha firmado una Carta de Intención con la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Protección Civil, dependiente del Ministerio del Interior, a mediados de 2011. En el marco de este acuerdo se está desarrollando un conjunto de lineamientos metodológicos que permiten incorporar la reducción del riesgo y la adaptación en los planes territoriales y en la evaluación de proyectos de inversión pública, y contemplar además la existencia de otras amenazas –naturales y antrópicas– cuya dinámica escapa a los efectos del cambio climático. Entre ellos pueden mencionarse los sismos, los fenómenos volcánicos y las amenazas vinculadas con la manipulación de sustancias peligrosas, que deben ser incorporadas en la gestión del riesgo.

4.4. UN MARCO GENERAL PARA LA ARTICULACIÓN ENTRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

El primer emergente del trabajo conjunto con la Dirección de Cambio Climático es el documento Lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastre en el marco del Plan Estratégico Territorial de Argentina, elaborado con apoyo de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres[12]. Estos lineamientos se proponen como una orientación general sobre mecanismos y procesos relevantes, a nivel nacional, a partir de los cuales avanzar en la articulación entre las agendas de reducción del riesgo y de adaptación al cambio climático, sobre una base conceptual y metodológica elaborada para tal fin. A partir de allí, es posible generar acuerdos y acciones para la incorporación de ambas cuestiones en la planificación y el ordenamiento territorial y las decisiones sobre inversión pública.

Para la elaboración de estos lineamientos se realizó un proceso de consulta con actores clave –instituciones gubernamentales, no gubernamentales y académicas–, que se complementó con una revisión bibliográfica exhaustiva de la literatura y la documentación existente sobre reducción del riesgo y adaptación en el país. Para llevar adelante la consulta, se celebró un taller a fines de 2010 y se realizaron una serie de entrevistas a funcionarios y técnicos de sectores clave para la adaptación al cambio climático como Agricultura, Salud, Energía, Vialidad y Turismo.

A modo de cierre, el documento propone una serie de recomendaciones que apuntan a desarrollar acciones concretas para la articulación de la reducción del riesgo y la adaptación en el territorio, que atiendan las particularidades y complejidades de Argentina debido a su carácter federal. En ese sentido, se reconoce la importancia de las provincias como un nivel jurídico y administrativo de alta incidencia territorial, que deberán jugar un rol central en la articulación de las dos agendas.

Más allá de las recomendaciones, los lineamientos destacan que cualquier intento de articulación de la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático debe partir de reconocer que ambas son, en Argentina, agendas en construcción. En efecto, aún existen varias asignaturas pendientes para fortalecerlas en función de los procesos de planificación del desarrollo territorial y la inversión pública. Hace falta, por lo tanto, avanzar en un marco político y normativo que funcione como base para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación, y que encuadre y potencie las recomendaciones que a continuación se presentan.

4.5. RECOMENDACIONES Y POSIBLES ACCIONES A SEGUIR

Las recomendaciones pueden ser clasificadas de acuerdo con cuatro ámbitos de acción. Así, éstas pueden estar dirigidas a:

- los procesos de planificación territorial e inversión pública;
- los espacios de articulación institucional;
- la generación de conocimiento y desarrollo de capacidades; y
- algunos aspectos sectoriales.

A continuación se sintetizan las recomendaciones a seguir en cada uno de ellos, y se identifican algunas acciones ya iniciadas en el marco del trabajo del Programa Nacional de Reducción del Riesgo, a seguir en un futuro próximo.

SOBRE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INVERSIÓN PÚBLICA

- Actualizar y fortalecer los diagnósticos de amenazas y vulnerabilidades incorporando la información disponible sobre cambio climático;
- Integrar metodológicamente los diagnósticos de amenazas y vulnerabilidades en la revisión y actualización de los modelos territoriales provinciales y regionales, apuntando además a promover el desarrollo de estrategias provinciales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático;
- Desarrollar e incorporar criterios de evaluación del riesgo en la ponderación y jerarquización de la cartera de proyectos provinciales, teniendo en cuenta el potencial que ofrecen algunas herramientas actualmente utilizadas en otros países de la región.

En el caso de la primera recomendación, el Programa ha avanzado en la identificación de los efectos observados sobre las principales variables climáticas –temperatura, precipitaciones– e hidrológicas –caudales– teniendo en cuenta la regionalización del PET. Este diagnóstico inicial –cuyas principales características se han sintetizado en el apartado Contexto de Riesgo en la Argentina– será profundizado a partir de los resultados de los estudios a iniciarse con el proceso de elaboración de la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Esta tarea se puede complementar con un trabajo más estrecho con las provincias, a partir de la realización de talleres –provinciales o regionales– en los cuales se identifiquen a escala más detallada los impactos observados de los cambios climáticos sobre las amenazas hidrometeorológicas.

Respecto de los dos últimos puntos, se destaca el trabajo iniciado con la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Protección Civil y, en particular, la elaboración de los ya mencionados lineamientos metodológicos para la integración de la reducción del riesgo y la adaptación en la planificación territorial a partir de la creación e implementación de Programas Provinciales de Reducción del Riesgo de Desastres. La propuesta metodológica –cuya primera versión, surgida del trabajo del Programa, ha sido puesta a consideración de sus socios institucionales– contempla cuatro grandes componentes. Dos de ellos están específicamente destinados a la integración de la reducción del riesgo y la adaptación en la planificación del territorio –Componente 1– y a la evaluación de proyectos de inversión –Componente 2–. Un tercer componente, transversal a los dos primeros, apunta a la conformación de una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) para la elaboración de cartografía de riesgo. Finalmente, el cuarto componente se vincula, específicamente, con la generación de acciones destinadas a municipios con alta exposición a amenazas.

Las líneas metodológicas propuestas son lo suficientemente flexibles como para respetar las particularidades y complejidades propias de cada realidad provincial, tanto en lo vinculado a las configuraciones de amenazas y vulnerabilidades como en lo que respecta a las estructuras institucionales y los avances logrados en el análisis del riesgo. En tal sentido, la tarea del Programa hasta el momento ha permitido identificar equipos provinciales con desarrollos más avanzados en relación con la reducción del riesgo y su incorporación al ordenamiento del territorio. Estos podrían convertirse en casos piloto de implementación de la propuesta metodológica en sus respectivas regiones, que más adelante podría extenderse al resto de las provincias. Una línea posible de avance con estas provincias detectadas es la realización de talleres o reuniones de trabajo con el objetivo de analizar las capacidades técnicas e institucionales disponibles y de diseñar las actividades a seguir, atendiendo a las necesidades y prioridades provinciales.

Respecto de la utilización de herramientas disponibles en otros países de la región, se destaca la experiencia de Perú en materia de evaluación del riesgo para la inversión pública, o de las naciones centroamericanas en la aplicación de una metodología de evaluación probabilística del riesgo[13].

Finalmente, específicamente respecto del último punto, la aplicación de la metodología de evaluación ambiental y social estratégica en proyectos de alcance binacional brinda un buen marco de referencia para incorporar criterios de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, siguiendo las pautas metodológicas elaboradas para las provincias, con las modificaciones del caso.

SOBRE ESPACIOS DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

En este caso se recomiendan acciones que permitan vincular las dos instancias interinstitucionales clave para la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático. Ellas son la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre –responsable de la implementación del Marco de Acción de Hyogo a nivel nacional– y el Comité Gubernamental de Cambio Climático –responsable de la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático–. En general, las recomendaciones tienden a la consolidación de los lazos entre el Comité y la Plataforma, mediante acciones tales como:

- Promover, en el marco de la Plataforma Nacional, una línea de trabajo tendiente a reducir los factores de vulnerabilidad frente a amenazas hidrometeorológicas, de modo tal de generar insumos para la Estrategia Nacional de Cambio Climático
- Considerar el proceso de elaboración de la Tercera Comunicación como oportunidad para un trabajo estrecho entre la Plataforma y el Comité
- Consultar activamente al Comité en el proceso de generación de los informes de avance del Marco de Acción de Hyogo, elaborados por la Plataforma
- Promover un trabajo más coordinado entre los organismos productores de información primaria para el análisis de amenazas y vulnerabilidades –nucleados en el Grupo de Productores

de Información Primaria–, la Plataforma Nacional y el Comité Gubernamental, que apunte además a consolidar y/o promover nuevos desarrollos en materia de sistema de alerta temprana
- Utilizar los espacios que brindan los Consejos Federales de Planificación, Recursos Hídricos y Ambiente para la promoción de un abordaje sistemático de gestión del riesgo, asociado al clima en las respectivas áreas temáticas de incumbencia

El Programa Nacional de Reducción del Riesgo ha participado de forma activa tanto en la Plataforma Nacional como en el Comité Gubernamental, especialmente a partir del trabajo en conjunto con la Dirección de Cambio Climático iniciado en 2010. En este último sentido, se destaca el trabajo de revisión de las tareas propuestas para dar cumplimiento al objetivo específico 1 de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que apunta a incorporar consideraciones de adaptación y reducción del riesgo en los procesos de planificación territorial.

Por otra parte, el trabajo conjunto con Protección Civil y el rol que tiene este organismo en la acción local de prevención y respuesta a desastres puede facilitar la llegada a las comunidades locales. Éstas son las beneficiarias de la implementación de los sistemas de alerta temprana a cargo de diversos organismos técnicos del Estado Nacional. En tal sentido, los lineamientos metodológicos para la incorporación de la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático en los planes estratégicos provinciales brindan un marco apropiado para el fortalecimiento de los sistemas y las comunidades beneficiarias.

SOBRE GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

Las recomendaciones en este ámbito de acción apuntan, en líneas generales, a dos grandes cuestiones. Por un lado, fortalecer la generación del conocimiento vinculado a las dimensiones del riesgo –amenaza, factores de vulnerabilidad– y el cambio climático –diagnósticos de situación actual, escenarios a futuro a escalas regionales–, enfocando sobre todo a la definición de criterios para el establecimiento de áreas críticas. Por otro lado, capacitar a los equipos técnicos –especialmente aquellos vinculados a la planificación y a la evaluación de proyectos de inversión pública– en cuestiones relacionadas con la reducción del riesgo y la adaptación.

Entre otros aspectos, se recomienda:

- Generar criterios de priorización de escenarios de riesgo de desastres para infraestructura crítica, basados en la información sobre amenazas y factores de vulnerabilidad, así como en las necesidades de adaptación al cambio climático ya observado –variabilidad climática–
- Sobre la base de esta priorización, se pueden orientar los esfuerzos del sector científico y técnico en la generación del conocimiento necesario para ajustar los escenarios y para la gestión del riesgo en general. Del mismo modo, la priorización puede permitir dimensionar los impactos de las amenazas hidrometeorológicas a partir de estudios de evaluación de pérdidas, como herramienta para facilitar los procesos de sensibilización de decisores políticos
- Realizar un diagnóstico de necesidades existentes y formular un plan para el desarrollo de capacidades a nivel de la Subsecretaría, que integre transversalmente los criterios de reducción del riesgo y adaptación en las líneas estratégicas y programáticas del PET
- Continuar con la capacitación de los cuadros técnicos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en el uso de metodologías y herramientas para la inclusión del análisis del riesgo en los procesos de evaluación de proyectos de inversión pública.

Los talleres regionales realizados durante la primera etapa del Programa Nacional de Reducción del Riesgo, entre 2006 y 2007, han permitido avanzar en algunas de estas recomendaciones, con la identificación de necesidades existentes en las provincias y regiones. Entre ellas, se destaca la capacitación en herramientas de análisis y reducción del riesgo en vinculación con el ordenamiento territorial y la inversión pública, como una de las demandas clave para implementar procesos de gestión del riesgo en general y vinculados con amenazas hidrometeorológicas en particular. Este hecho constituye un antecedente relevante, que habilita el diseño de cursos de capacitación orientados a la reducción del riesgo y a la adaptación al cambio climático, que abre además la posibilidad de invitar a expertos, tanto de nivel nacional como internacional.

Otro antecedente de relevancia es el seminario-taller realizado en 2007, en el que participaron referentes técnicos de organismos vinculados con la evaluación de proyectos de inversión pública, tanto del MINPLAN, como del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El trabajo conjunto con la Dirección Nacional de Inversión Pública de este último Ministerio para la organización del seminario resulta un aliciente para integrarlo a la actividad que ya se viene desarrollando en conjunto con la Dirección de Cambio Climático y Dirección de Protección Civil.

Finalmente, los lineamientos metodológicos elaborados en el marco del acuerdo entre la Subsecretaría, la Dirección de Cambio Climático y Protección Civil también incluyen la capacitación de cuadros técnicos para la implementación de acciones de adaptación y, en particular, para la elaboración de herramientas clave para la gestión del riesgo.

SOBRE ALGUNOS ASPECTOS SECTORIALES

Estas recomendaciones surgen como resultado del proceso de consulta que condujo a la redacción de los Lineamientos y apuntan, sobre todo, al fortalecimiento de los vínculos ya existentes entre algunas de las instituciones consultadas. Por otra parte, se dirigen a incorporar los criterios de reducción del riesgo y adaptación en los planes y proyectos sectoriales que aún no los consideran, o bien a sostener las iniciativas que contribuyan a la gestión del riesgo y la adopción de mecanismos de adaptación. A modo de ejemplo, se mencionan las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer los vínculos y flujos de información entre el sector vial y los sectores agua y ambiente
- Promover el desarrollo e inclusión de líneas de trabajo, metas e indicadores relacionados con reducción del riesgo y adaptación en programas del Ministerio de Turismo y del Ministerio de Salud
- Fortalecer el trabajo del Instituto Nacional del Agua en la inclusión de criterios de adaptación en la modelación hidráulica e hídrica y en aquella vinculada con los sistemas de alerta temprana
- Apoyar iniciativas como la integración de redes de medición hidrológica de diferentes organismos, propuesta en el marco del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos

5

EL TERRITORIO MARÍTIMO ARGENTINO

El texto a continuación está elaborado en base al material aportado por el Lic. Adolfo Koutoudjian

El Mar Argentino constituye, sin dudas, en términos de desarrollo, una de las grandes potencialidades del Estado argentino para el transcurso del presente siglo XXI. En un proceso gradual, mientras la construcción de la nación se desarrolló con escasa presencia fluvio-marítima, el primer centenario dio cuenta de los primeros desarrollos de la navegación costera patagónica y de la llegada al Antártico; y este segundo centenario nos enfrenta a la necesidad de consolidar la soberanía argentina en la región marítima, contemplando tanto los aspectos productivos –la pesca y la explotación de hidrocarburos–, como la protección de los recursos, dando cuenta del marco normativo planteado por la ONU a través de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).

Debemos tener presente que, en un escenario de creciente demanda en términos energéticos y alimenticios, gran parte de los mares costeros se están transformando en fronteras de disputas e intereses cruzados. En este marco, puede percibirse sutilmente una carrera por la ocupación de los últimos espacios geográficos no ocupados, como las calotas polares, las plataformas continentales marinas e incluso los fondos de la alta mar. En este escenario geopolítico, el Mar Argentino puede transformarse en una de las perlas más preciadas del planeta.

Es a partir de estas consideraciones, y por tratarse de un tema pendiente desde el primer Avance del Plan Estratégico Territorial, que se incorpora a continuación una breve reflexión sobre la importancia del territorio marítimo argentino. El objetivo es generar una instancia de coordinación de políticas que permitan avanzar en el desarrollo del ordenamiento territorial sobre la jurisdicción marina.

5.1. LOS DERECHOS DEL ESTADO RIBEREÑO, LA NORMATIVA Y LA DELIMITACIÓN DEL MAR ARGENTINO

La Asamblea General de Naciones Unidas convocó, en 1970, a la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[14], que se desarrolló durante once períodos de sesiones, llevadas a cabo entre diciembre de 1973 y abril de 1982. Este proceso dio como resultado la CONVEMAR, vigente desde noviembre de 1994, el cual es considerado como uno de los tratados multilaterales más importantes de la historia.

La CONVEMAR, ratificada por la Argentina por medio de la Ley 24.543/95, se ocupa de normar diversos aspectos del derecho del mar, entre ellos: los límites de las zonas marítimas; la zona económica exclusiva, la plataforma continental y alta mar; los derechos de navegación y estrechos para la navegación internacional; los Estados archipiélagos; la paz y seguridad en los océanos y los mares; la conservación y gestión de los recursos marinos vivos; la protección y preservación del medio marino; la investigación científica marina y los procedimientos para la solución de controversias. En relación con la Antártida, las relaciones internacionales con respecto a este territorio son reguladas por el Sistema del Tratado Antártico[15], el cual la define como todas las tierras y barreras de hielo ubicadas al sur del paralelo 60° Sur, sin afectar derechos sobre el alta mar allí existentes.

En el año 1966, Argentina había establecido legalmente que las líneas de base de sus costas se medirían a partir de las mareas más bajas, salvo en los golfos San Matías, Nuevo y San Jorge, en cuyos casos se utilizarían líneas de base recta que unieran los cabos que forman sus bocas. Sin embargo, este marco fue modificado, con el fin de adecuarlo a lo establecido por la CONVEMAR, aprobada en 1995 por medio de Ley 24.543. Estas dos últimas normas convergen en el régimen jurídico general de los espacios marítimos argentinos, que se divide en las siguientes áreas: las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. A continuación se define el alcance de cada una de estas áreas que, cabe destacar, se fundamentan en las líneas de base establecidas en el Artículo 1° de la Ley de Espacios Marítimos[16]:

Aguas interiores: son aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial.

Mar Territorial Argentino: se extiende hasta una distancia de doce millas marinas a partir de las líneas de base. La Nación Argentina posee y ejerce soberanía plena sobre el mar territorial, como también sobre su espacio aéreo, su lecho y subsue-

lo. A su vez, se reconoce a los buques de terceros Estados el derecho de paso inocente, siempre que se practique de conformidad con las normas del derecho internacional y las leyes y reglamentos que la República Argentina dicte en su condición de Estado ribereño.

Zona contigua: se extiende más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de 24 millas marinas medidas a partir de las líneas de base. La Nación Argentina, en ejercicio de su poder jurisdiccional, puede en esta zona prevenir y sancionar las infracciones a sus leyes y reglamentos en materia fiscal, sanitaria, aduanera y de inmigración.

Zona económica exclusiva: se extiende más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de 200 millas marinas a partir de las líneas de base. En esta zona, la Nación Argentina ejerce derechos de soberanía para los fines de la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas adyacentes al lecho del mar; y sobre otras actividades con miras a la explotación y exploración de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos. Las normas nacionales sobre conservación de los recursos se aplicarán más allá de las 200 millas marinas, sobre las especies de carácter migratorio o sobre aquellas que intervienen en la cadena trófica de las especies de la zona económica exclusiva argentina. En esta zona, cualquier buque pesquero, ya sea nacional o extranjero, debe poseer permiso de pesca otorgado por la autoridad nacional.

Plataforma continental: la CONVEMAR otorga al país ribereño la soberanía sobre los recursos del suelo y subsuelo en la plataforma, hasta las 200 millas náuticas. En caso de que la plataforma continental del país ribereño sobrepase esa distancia, lo cual debe ser demostrado mediante estudios científicos, éste tendrá soberanía hasta un máximo de 350 millas. Para ello, nuestro país creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA)[17], la cual elaboró, conforme con lo establecido en la CONVEMAR, una propuesta definitiva para establecer el límite exterior de la plataforma continental, que permita a la República Argentina consolidar el ejercicio de los derechos de soberanía sobre los recursos naturales existentes en el territorio. Para que este límite fuera definitivo y obligatorio ante la comunidad internacional, dicha propuesta se presentó ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), órgano técnico creado por la CONVEMAR. Cabe destacar que, al momento, resta su aprobación, dado que se encuentra bajo el estudio del órgano mencionado.

Cabe destacar que la Argentina fue uno de los primeros países que destacó el alcance de sus derechos de soberanía sobre la plataforma continental, en su condición de Estado ribereño. En 1916 –aún antes de la declaración Truman[18] – el Almirante Storni desarrolló una doctrina que reivindicaba los derechos argentinos sobre la plataforma continental y todos los recursos que en ella existían. En 1944, la plataforma continental fue declarada zona de reserva minera y en 1946, con base en la declaración Truman, se reivindicó la soberanía argentina sobre el mar epicontinental y el zócalo continental. Este decreto sostuvo como fundamento la condición consuetudinaria de la norma e hizo referencia al concepto de prolongación natural del territorio. En 1966, la Ley N° 17.094 –coincidente, en general, con la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental de 1958– extiende la soberanía argentina sobre el lecho y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a su territorio hasta una profundidad de doscientos metros.

En cuanto a la alta mar, ésta comprende, según la CONVEMAR, todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial, en las aguas interiores de un Estado o en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico. Según el mismo texto, la alta mar se mantiene abierta a todos los Estados, que deben ejercer la libertad de la alta mar en las condiciones fijadas por todas las normas de derecho internacional[19]. Esta libertad compete: la libertad de navegación; la libertad de sobrevuelo; la libertad de tender cables y tuberías submarinas; la libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional; la libertad de pesca; y la libertad de investigación científica[20]. Asimismo, la CONVEMAR establece que la alta mar será utilizada exclusivamente con fines pacíficos y que ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de ella a su soberanía. Finalmente, respecto de los recursos, ningún buque pesquero puede realizar actividades extractivas sin el permiso correspondiente.

Finalmente, la zona referida a los fondos marinos contempla los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción estatal, que buscan ser normados por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (International Seabed Authority). Ésta es una organización internacional autónoma establecida para organizar y controlar las actividades de exploración y explotación de los recursos en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional. La autoridad, en funciones desde 1994, fue constituida en 1982 por la CONVEMAR, y sus tareas fueron definidas posteriormente por el Acuerdo de 1994, relativo a la aplicación de la Parte XI de la convención. Esta última define a los fondos marinos y oceánicos, y sus recursos, como patrimonio común de la humanidad. La autoridad tiene 149 Estados miembros, entre los cuales se encuentra la Argentina.

En relación con los recursos naturales, el Régimen Federal de Pesca establece que los Estados Provinciales con litoral marítimo tengan el dominio y jurisdicción de los recursos pesqueros que se encuentran en las aguas interiores y en el mar territorial –12 millas–, mientras que los que se hallan en la zona económica exclusiva pertenecen al Estado Nacional.

Los recursos de hidrocarburos son regulados por la Ley de Federalización de Hidrocarburos que, en su Artículo 1°, establece que pertenecen al Estado Nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallen a partir del límite exterior del mar territorial, en la plataforma continental, o bien hasta una distancia de 200 millas. Las provincias, por su parte, tienen derecho sobre aquellos yacimientos situados en el mar adyacente a sus costas, hasta una distancia de 12 millas medidas desde las líneas de base reconocidas por la legislación vigente.

Cabe mencionar finalmente el Tratado Antártico, ratificado por la Argentina, que establece un régimen específico para la región situada al Sur de los 60° de latitud Sur.

Para observar gráficamente la delimitación del Mar Argentino, referirse al mapa desplegable ubicado en el apartado "Datos Generales de la República Argentina", al inicio del presente libro.

5.2. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL MAR ARGENTINO

RECURSOS PETROLEROS

En el Mar Argentino se observan cuencas petroleras como la del Salado, la del Río Colorado, la de Península de Valdez y Rawson, la del Golfo San Jorge, la cuenca Austral y finalmente la cuenca de Malvinas, donde se distinguen las subcuencas Norte, Oriental y Austral.

En la zona de la Patagonia se encuentran dos de las cinco cuencas productivas: la Cuenca del Golfo de San Jorge y la Cuenca Austral. La mayor parte de éstas se encuentran en el subsuelo de las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Parte importante del subsuelo del Golfo de San Jorge está comprendido en la cuenca homónima. Por otro lado, el subsuelo de las áreas marítimas circundantes a la isla de Tierra del Fuego es parte de la Cuenca Austral.

El Reino Unido se encuentra realizando actividad exploratoria en las Islas Malvinas, especialmente en la Cuenca Norte. Según el servicio de Geología del Gobierno de las Islas, el principal interés de exploración se localizó en el área de Malvinas Norte, una cuenca fracturada de forma alargada. Las exploraciones realizadas en 1998 lograron establecer la existencia de una cuenca con rocas que los geólogos consideran como portadoras de riquezas petroleras. La exploración de las cuencas ubicadas al Sur y al Este de las islas supone un desafío tecnológico importante, ya que se encuentran a una profundidad mayor y en bordes del Talud Continental, excepto las del Banco Burdwood, de interesantes posibilidades. Cabe aclarar, de cualquier forma, que aún constituyen recursos potenciales y no reservas.

El avance de la actividad petrolera sobre la plataforma marítima resulta de gran relevancia, en tanto, de sostenerse los niveles de crecimiento económico, será necesario ampliar la oferta energética. Sin embargo, esta estrategia requiere de importantes desafíos, ya que las complejidades y riesgos que conllevan la actividad *off- shore* suponen poner especial atención en el soporte técnico de las actividades de extracción.

RECURSOS PESQUEROS

La pesca comercial en gran escala es una actividad económica reciente en la Argentina. Puede abarcarse la importancia de la pesca bonaerense, costera patagónica y todo el mar adyacente a las Islas Malvinas.

Para lograr la sustentabilidad de la explotación, fue necesario limitar las capturas. Así, se estableció la Captura Máxima Permisible (CMP) en toneladas, esto es, lo que la Autoridad Pesquera autoriza a pescar en un año para una especie dada. La fijación de la CMP contempla consideraciones de tipo económico, social y político que permiten a los Estados ribereños disponer, conforme con sus necesidades e intereses, de una gama mayor de elementos para determinar los límites de la explotación de los recursos pesqueros. Es importante diferenciar el concepto de CMP en relación con el de Rendimiento Máximo Sostenible (RMS), que refiere a criterios de tipo biológico: el máximo volumen de explotación anual permitido sin que su biomasa se vea afectada.

La Administración Pesquera es la que maneja el aprovechamiento de los recursos, mediante las medidas de conservación, el programa de investigación, la asignación de los permisos de pesca y toda la organización para el control de la actividad. Ésta elabora, propone y desarrolla la estrategia pesquera, fijando objetivos y la forma de concretarlos, a través de los medios existentes y proyectando aquellos que será necesario lograr en el futuro.

PLATAFORMA OFF SHORE
OCEAN SCEPTER.
Mar Argentino.

TRANSPORTE MARÍTIMO.
Canal de Beagle,
Argentina-Chile.

El Caladero Argentino, sin ser uno de los más importantes del mundo, es uno de los más relevantes en el Atlántico Sur, en especial luego de la declinación del caladero sudafricano.

La merluza representa aproximadamente el 50% de las capturas, seguida por el calamar, especie de alto valor en el mercado. La regulación de los permisos de pesca, plasmada en la Ley Nº 24.922, establece la asignación de una cuota de captura a cada permiso de pesca, tanto a los preexistentes como a los que se otorguen en el futuro. Asimismo, faculta al Consejo Federal Pesquero para que reglamente y dicte todas las normas necesarias para establecer un régimen de administración de los recursos pesqueros mediante el otorgamiento de cuotas de captura por especies, por buque, zonas de pesca y tipo de flota.

Los sistemas marinos y costeros de esta región se encuentran entre los más productivos del mundo. Sustentan una compleja interacción de ecosistemas y contienen una enorme biodiversidad. Allí se encuentran especies con alto valor nutritivo y comercial. Las de mayores capturas son los merlucios, el atún, la anchoa, el calamar, varios tipos de crustáceos –langostinos, cangrejos–, sardinas y arenque.

TRANSPORTE

Según el mapa de Vías Marítimas Mundiales, las rutas marítimas del Atlántico Sudoccidental tienen importancia relativa para el comercio mundial y una relevancia determinante para el comercio nacional. Esas vías marítimas son alternativas a las principales que unen Asia con Europa y Norteamérica, por lo que adquieren especial importancia como rutas alternativas a las principales o al canal de Panamá.

En ese sentido, el Mar Argentino es la salida natural de tres pasajes interoceánicos que comunican el Pacífico con el Atlántico. El primero de ellos, y el más peligroso, es el pasaje del Cabo de Hornos; el segundo, el Canal Beagle; y por último, el Estrecho de Magallanes, que es el más utilizado en el tránsito interoceánico.

Cabe destacar que el pasaje por el Cabo de Hornos, y su posterior –o previo– tránsito por el Atlántico Sudoccidental constituye una de las dos alternativas al transporte de sustancias peligrosas entre Asia y Europa o Norteamérica, debido a que tienen vedadas el paso por pasajes interoceánicos como el Canal de Panamá o Suez, y sólo pueden circular por aguas abiertas durante su tránsito.

PUERTOS

La geomorfología del territorio argentino ha determinado una dificultosa construcción de puertos importantes, en los casi 4.500 km de costas marítimas. En efecto, salvo la presencia de costas bajas y medanosas en la Provincia de Buenos Aires, las costas de la Patagonia se presentan acantiladas y de difícil acceso, con gran amplitud de mareas en Santa Cruz y la presencia de bancos sedimentarios en toda su extensión, lo que obliga a realizar importantes trabajos de dragado, en especial en Bahía Blanca. Son pocos los puertos con condiciones naturales adecuadas, como los de Madryn y Ushuaia.

Es necesario señalar el significativo crecimiento de los puertos de la Patagonia Austral, que logran protagonismo a medida que amplían, poco a poco, su Hinterland, como el caso de los puertos australes de Camarones, Caleta Córdoba, Caleta Paula, San Julián, Punta Quilla y La Misión. A su vez, con la apertura de la economía de las últimas décadas aparecen puertos privados como el de Punta Colorada, en el Golfo de San Matías, que abastece al yacimiento ferrífero de Sierra Grande.

SERVICIOS AMBIENTALES

Como todo cuerpo de agua de considerables dimensiones en el planeta, el Mar Argentino constituye una enorme masa capaz de absorber las fluctuaciones de ciertas variables ambientales, sean éstas naturales o antropológicas. Resulta oportuno hacer una breve descripción de cada uno de los atributos que el mar posee y que son aplicables al Mar Argentino. Los servicios ambientales que puede brindar son:

- regulador climático: el Mar Argentino no escapa a esta regla general, y obra como un regulador de las temperaturas del ambiente patagónico. Asimismo, logra morigerar el impacto del calentamiento global del planeta
- absorbedor de los desechos líquidos y sólidos: salvo casos excepcionales, las ciudades suelen estar atravesadas por un río, por un arroyo, o se encuentran a la orilla de un lago o del mar. Este patrón responde a la necesidad de disponer de agua para su consumo y para una rápida y directa evacuación

PUERTO CALETA PAULA.
Provincia de Santa Cruz.

de sus desechos. Respecto de la capacidad de absorción o asimilación de la carga contaminante que posee el mar, la relación entre el volcado y la masa de agua es grande, por lo que descarta la posibilidad de contaminación marina. Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente el riesgo de una probable contaminación puntual, ya que el vertido de líquidos residuales a través de un emisario marino –tubo que conduce aguas residuales por debajo de la masa de agua del mar, lago o río hasta un punto alejado de la costa donde se asegure una adecuada dispersión del líquido– debe hacerse de modo que su impacto sobre el cuerpo receptor sea mínimo, lo que hace necesario tomar determinadas previsiones, tanto desde el punto de vista constructivo –colocación de difusores–, como de su afectación al ambiente –distancia a la costa, corrientes marinas–

- abastecedor de agua para consumo humano y/o productivo: los avances tecnológicos en los procesos de desalinización acercan cada vez más la posibilidad de utilizar el agua marina para uso doméstico, riego o industrial. Si bien Argentina ya utiliza desde hace varios años la tecnología de la Ósmosis Inversa, su aplicación en las áreas costeras del Mar Argentino aún no ha alcanzado relevancia –sólo una planta desalinizadora funciona actualmente en toda la Patagonia–. No debe descartarse, sin embargo, que en un futuro cercano los beneficios ambientales que brinda el mar puedan aprovecharse aún más, esto es, como fuente de abastecimiento para usos domésticos y también productivos

5.3. VISIÓN GEOPOLÍTICA DEL MAR ARGENTINO

En el Océano Atlántico la Argentina proyecta su geografía en el extremo del Cono Sur Americano hacia el continente Antártico. A su vez, se proyecta hacia el Este en el seno del Océano Atlántico, con emersiones insulares que se extienden a lo largo del arco de las Antillas del Sur y que contienen a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

Si bien siempre han sido factores decisivos, factores característicos de la actualidad como el crecimiento demográfico, el aumento del promedio de vida de los habitantes y el agotamiento de las cuencas petroleras hacen que el binomio alimentos y energía cobre cada vez mayor importancia. El Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa Manuel Belgrano (CEPADE), dependiente del Ministerio de Defensa, define a priori, en el litoral marítimo Argentino y sus zonas de influencia, áreas de prioridad geopolítica llamadas Conjuntos Geopolíticos, basadas en la necesidad de asegurar estos recursos.

Esta institución ve como prioritarios cinco conjuntos geopolíticos:

1) Frente Marítimo Argentino: áreas marítimas y oceánicas de interés prioritario. En este límite marítimo, la Argentina debe estar presente para la defensa de la soberanía, conteniendo las amenazas que provengan desde el exterior.
2) Área Focal Litoral Bonaerense: su importancia reside en que el comercio exterior del país fluye principalmente a través de los Puertos de Buenos Aires.
3) Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur: se conforma como conjunto, por encontrarse en disputa su soberanía y por la importancia de los recursos actuales y potenciales de sus aguas y fondos marinos.
4) Polo Patagónico Austral: constituye un complejo geopolítico con gran potencial en términos logísticos y energéticos.
5) Antártida: el continente Austral es un espacio de soberanía en disputa latente a nivel mundial.

Se afirma que el país tendrá la capacidad de, por lo menos, duplicar su Comercio Exterior hacia el 2020, razón suficiente para considerar al área Focal Bonaerense como un complejo geopolítico en franca proyección hacia el mediano y largo plazo. La ausencia de un puerto importante de aguas profundas y el acceso dificultoso a las terminales resultan puntos débiles para este desarrollo.

La Patagonia Austral y el área insular constituyen también un fenomenal complejo geopolítico. El desarrollo demográfico y el industrial constituyen dos de las metas que deben priori-

PUERTO ARGENTINO.
Islas Malvinas.

zarse para aumentar su solidez. Además, poseen el potencial para convertirse en un polo logístico de entrada al Continente Antártico.

La República Argentina debe controlar y proteger los cinco complejos geopolíticos descriptos anteriormente porque en ellos descansa, en parte, la base de su porvenir. Argentina es, en la práctica, un país insular por su posición marítima, que conduce por mar el 90% de su comercio exterior, por lo que es particularmente sensible a sus vías de comunicación marítima. Así, necesita controlarlas en un marco de paz y mantenerlas expeditas en caso de un conflicto armado, para asegurar el bienestar y progreso de su pueblo.

En definitiva, el amplio escenario marítimo del país, descripto aquí de manera sucinta aquí, debe ser navegado y sobrevolado con el objetivo de preservar los intereses nacionales. Si bien aún resta avanzar, es posible destacar que se dispone de una enorme cantidad de información satelital, que se verá aumentada todavía más a partir de la colocación de satélites complejos propios que está en proceso de desarrollo.

Otro punto favorable de la presencia soberana en el mar consiste en la actividad industrial para la construcción de buques y plataformas. En ese sentido, está en plena actividad el astillero Río Santiago, y el Complejo Tandanor-Storni, en incipiente surgimiento.

Es importante destacar también la reciente firma del Decreto 1714/10, que pone en vigencia la Directiva de Política de la Defensa Nacional (DPDN). Dicha Directiva ha impulsado un proceso de Obtención de Capacidades Operativas de la Defensa Nacional, que incluirá la vigilancia del Dominio Marítimo –naval y aéreo–, lo que significa un refuerzo de los enfoques territoriales que se promueven desde el Plan Estratégico Territorial.

Los factores descriptos reflejan una problemática que, además de su naturaleza compleja, es esencial a la vida y los intereses del país. Lo brevemente planteado es una introducción a una de las cuestiones más importantes a resolver desde el punto de vista del ordenamiento y del desarrollo territorial. Como principal desafío en las futuras etapas de la planificación territorial, su abordaje deberá sostenerse en una articulación e integración de las políticas de los diversos organismos involucrados.

5.4. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SU VÍNCULO CON LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Desde la puesta en marcha del diseño y ejecución de la Política de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la política de Defensa de la República Argentina fue considerada como uno de los aspectos fundamentales a contemplar y analizar. Bajo esta premisa, se emprendió una articulación con el Ministerio de Defensa de la Nación que consistió, en primer lugar, en la presentación de la metodología de trabajo que motorizó el Plan Estratégico Territorial y las conclusiones a las que se arribó, y la recepción de aportes específicos para incorporar a dicho trabajo.

Ese modo incipiente de articulación motivó una segunda instancia, definida por la participación de miembros del equipo técnico de la SSPTIP en el CEPADE, dependiente del Ministerio de Defensa, para trabajar sobre la temática "Territorio y Defensa".

Esta iniciativa permitió la integración de las políticas de defensa y de ordenamiento y desarrollo territorial, en el marco del nuevo y prometedor contexto regional, sin descuidar el marco mundial, cada vez más tendiente a un esquema multipolar. A continuación de desarrollan algunas de las conclusiones de esta experiencia –elevadas en su totalidad a la autoridad del CEPADE en octubre de 2010–.

El grupo que llevó a cabo la investigación del espacio geográfico argentino presentó una serie de problemas a contemplar en el ordenamiento territorial. Estos no constituyen una enumeración taxativa sino puntos de vista de los investigadores, elaborados después de la lectura de las distintas normas legales y documentos emitidos por las autoridades nacionales en los últimos tiempos:

BASE MARAMBIO.
Antártida Argentina.

- La protección y seguridad de la población
- La situación del Atlántico Sur, y en particular los recursos existentes en la Zona Económica Exclusiva, el tránsito de buques que transportan ciertas sustancias peligrosas y los pasajes interoceánicos
- La problemática de las vías de tráfico marítimo y fluvial
- La Antártida Argentina y las relaciones en el marco de su tratado
- La cuestión política en torno a la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur
- Los espacios geopolíticos semivacíos, teniendo en cuenta la superpoblación mundial y la escasez de recursos
- El espacio aéreo, en especial en las zonas fronterizas Norte y Nordeste.
- Las áreas de concentración de recursos naturales, renovables y no renovables, de carácter estratégico
- Las fronteras permeables al tránsito de personas y bienes en forma ilegal

Las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y la zona marítima resulta una de las problemáticas principales, debido a la existencia de bases militares de una potencia en nuestro propio territorio.

Un área indisolublemente ligada a los intereses de la Argentina es la del Continente Antártico, donde la situación geopolítica ha sido, desde siempre, compleja. La diversidad de actores y los consecuentes intereses contrapuestos pueden, en algún momento futuro, generar situaciones conflictivas debido a las posiciones que al respecto tienen los países implicados.

Históricamente, la Argentina ha mostrado un claro y definido interés en la Antártida, en razón de ser uno de los doce signatarios originarios del Tratado Antártico, del que el país es miembro consultivo, dada la labor científica realizada de manera ininterrumpida a lo largo de más de cien años y la instalación de nuestro primer observatorio científico en las Islas Orcadas, en 1904. La proximidad geográfica le permite, además, constituirse en una base de proyección y apoyo de las actividades en la zona ya que, junto con Chile, la Argentina es uno de los países más cercanos a la Antártida. A ello debe sumarse que la Ciudad de Buenos Aires es, desde 2003, la sede de la Secretaría del Tratado Antártico.

En relación con las fronteras permeables, el perímetro del país en el ámbito continental es de aproximadamente 14.500 km, de los cuales las dos terceras partes constituyen fronteras terrestres con los países de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Muchas de estas fronteras pueden estar expuestas a la amenaza del narcotráfico y a otros fenómenos transnacionales ya presentes en otros lugares. Por otra parte, pueden generar una situación conflictiva, dadas las características de las fronteras en cuanto a su extensión y morfología, hecho que obliga a constantes esfuerzos de vigilancia.

En lo referido al control del espacio aéreo, cabe especificar que, conforme con el derecho internacional, la soberanía de la República Argentina se extiende al espacio aéreo suprayacente a su territorio. El Estado Nacional definió, mediante el decreto 1407/04, el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial y la cantidad de radares necesarios para ejercer dicho control. La decisión posterior de requerir a la empresa de desarrollos tecnológicos INVAP el diseño y la fabricación de radares primarios y secundarios indica, después de un largo período de no ejercer potestades, la fuerte voluntad de independencia.

Finalmente, son reiterados los autores y documentos que advierten sobre la problemática del control de los recursos naturales. Esta situación requiere un análisis desde múltiples facetas, debido a su complejidad e implicancias en términos de sustentabilidad del planeta. La mayoría de los recursos naturales presenta una conflictividad similar, debida, por un lado, a una demanda creciente –producto del incremento de la población– y por el otro, al despilfarro como producto del estímulo de las grandes corporaciones al consumo y de una oferta estancada y decreciente.

El aumento de precios que estas situaciones trae como consecuencia habilita el acceso a nuevas tecnologías que permiten recuperar nuevos niveles de reservas, pero que también suponen costos de explotación mayores, lo que refuerza la tendencia hacia el alza. Además, este aumento supone la exclusión de ciertos sectores sociales, afectando objetivos explícitos como la soberanía y la seguridad alimentaria. Es indudable que se trata de una cuestión compleja, que debe ser afrontada mediante políticas públicas intersectoriales.

6

PROGRAMA ARGENTINA RURAL

El texto a continuación está elaborado en base al material aportado por el Dr. Marcelo Sili

La cuestión rural ha ocupado buena parte de las reflexiones a lo largo del proceso de producción del Plan Estratégico Territorial. Si bien el país tiene un extraordinario potencial en materia de producción de bienes primarios, las últimas décadas han sido testigo de cambios muy drásticos, cuyas consecuencias pueden impactar de modo negativo en el futuro. Frente a esta situación, la SSPTIP está motorizando una línea trabajo cuya primera propuesta es la definición de grandes lineamientos en materia de planificación territorial rural, y del marco metodológico, para construir procesos de desarrollo que articulen la mejora de la calidad de vida, la inclusión social y la capacidad económica de las áreas rurales.

6.1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN EN LAS ÁREAS RURALES

Durante las últimas décadas, la globalización y las políticas de liberalización de la economía transformaron a la sociedad que habita los espacios rurales en Argentina[21]. La adopción de políticas de estabilización y ajuste estructural, el notable crecimiento de las grandes corporaciones transnacionales agroindustriales y la integración de la agricultura en el nuevo sistema agroalimentario mundial modificaron drásticamente la estructura y las condiciones de producción del sector agrícola. En la Argentina, este proceso se tradujo en una importante transformación de su dinámica rural, la cual supuso un proceso dual de crecimiento económico y aumento de la desocupación y de la pobreza rural.

Se entiende como sector rural al constituido por espacios que se caracterizan por una baja cantidad y densidad en términos poblacionales y una fuerte vinculación a la valorización de recursos naturales –tanto agricultura como ganadería, turismo, minería y bosques–. Desde la década de los noventa, la evolución de este sector resultó excepcional en términos de la incorporación de nuevas tecnologías, del incremento de la producción y la productividad, y del aumento de las exportaciones. Argentina lució sostenidas tasas de crecimiento en el sector agrícola, y mantuvo la participación de los productos primarios y agroindustriales en un 30% del PBI. Distintas medidas de política económica favorecieron al sector agroexportador, dedicado a las exportaciones de granos, leguminosas y oleaginosas, tanto de la pampa húmeda como de las áreas extrapampeanas.

Sin embargo, este proceso supuso, en forma paralela, una fuerte retracción de la participación de los pequeños productores en

la economía, por lo que el crecimiento del sector no se tradujo en una mejora de los índices de equidad social. Vale destacar que, en las áreas rurales, más de dos millones y medio de personas no poseen cobertura de salud y que en la mayoría de ellas los niños deben viajar largas distancias para tener acceso a la educación formal, la cual no suele alcanzar los niveles de calidad que reciben los residentes urbanos. Además, a partir de los once años se verifica un desgranamiento escolar generalizado.

A su vez, muchas de las actividades que se desarrollan en las zonas rurales tienen impactos negativos desde el punto de vista ambiental. Entre estos, pueden mencionarse aquellos que atentan contra la subsistencia de zonas boscosas, aquellos que conducen al deterioro de suelos y cuencas hídricas o de importantes poblaciones vegetales y animales. Finalmente, debe considerarse el riesgo que estas actividades conllevan para las comunidades humanas, ya sea directamente por los efectos de la contaminación ambiental, o por la importante degradación que, en ocasiones, generan desastres naturales o socionaturales.

Respecto de las infraestructuras rurales, la situación es sumamente compleja y heterogénea: si bien existe una marcada desigualdad en este sentido, cabe destacar las notables mejoras en términos de cobertura, en las áreas vinculadas al sector agrocomercial y agroexportador. En las áreas donde predominan pequeños productores rurales el déficit es mayor –especialmente en cuanto a los caminos y las redes de riego–, lo que contribuye a mantener el proceso de éxodo rural permanente.

En los últimos años, los diferentes niveles de gobierno han demostrado una creciente preocupación por las problemáticas de los territorios rurales. Esta preocupación se reflejó en programas promovidos por el Gobierno Nacional, algunas provincias y un elevado número de municipios. Un breve repaso de estas iniciativas pone en evidencia la heterogeneidad de definiciones que existe en torno al concepto de desarrollo territorial, a partir de las cuales deberían buscar algunos ejes de consenso. Con este objetivo, se ha trabajado con enfoques de desarrollo local, impulsando procesos participativos que ponen el acento en la articulación entre actores públicos y privados, con una visión sistémica del desarrollo que permita vincular territorio, ambiente, economía y sociedad, y fortalecer la institucionalidad local. En ese sentido, el concepto de desarrollo territorial ha evolucionado, superando las ideas que lo equiparan a la potenciación de las inversiones extralocales y al impulso de las empresas exportadoras. Sin embargo, si bien existe una multiplicidad de planes y programas, a diferentes escalas, estos no se constituyen aún en una línea de acción sistematizada e integral que permita articular y potenciar los esfuerzos encarados por los distintos niveles de gobierno. Esta falta de integración y coordinación en las políticas de ordenamiento territorial constituye una realidad que se pretende modificar a través de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a partir de la cual se impulsa el Plan Estratégico Territorial.

Un antecedente importante al respecto en el ámbito rural lo constituye el Programa Ecorregiones, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que apunta a diseñar e implementar planes de ordenamiento territorial en áreas rurales, con el objetivo de organizar y regular el uso del suelo. A su vez, cabe mencionar a las provincias de Mendoza y Buenos Aires, que han sancionado leyes marco de ordenamiento territorial, en que se incluye a las áreas rurales. Sin embargo, ambos casos comprueban que la aprobación de estas leyes provinciales no garantiza necesariamente la existencia de planes de ordenamiento del territorio en la totalidad de las jurisdicciones municipales.

A su vez, es necesario destacar la Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Nº 26.331) que ha establecido los presupuestos mínimos destinados a la protección de bosques nativos y ha determinado los requisitos para su implementación. A partir de dicha normativa, algunas provincias han impulsado instancias de participación ciudadana que han servido como insumo para la zonificación de las áreas según diferentes categorías de conservación, y que impulsaron la sanción de sus propias leyes de ordenamiento territorial de bosques nativos.

A nivel local, son escasos los municipios argentinos que han emprendido procesos de ordenamiento territorial incluyendo a las áreas rurales, por lo que existe un verdadero vacío normativo en este sentido. Con mayor frecuencia, los municipios cuentan con planes acotados a lo urbano, los cuales suelen incluir códigos de edificación, zonificaciones, normas urbanísticas y reglamentaciones especiales para ciertas actividades. Esto se vincula en parte con la adopción, por parte de algunas provincias, de un modelo de organización territorial del nivel municipal, que circunscribe las jurisdicciones municipales al territorio urbanizado, lo cual impide que los gobiernos locales puedan legislar sobre las zonas rurales. Aparece entonces como fundamental la generación de un marco jurídico a escala provincial o regional.

Las políticas públicas en el ámbito rural suelen contar con la participación de numerosas instituciones, tanto en la etapa de formulación como en la de implementación. En este sentido, se ha avanzado en la elaboración de diagnósticos y estrategias de desarrollo, generalmente impulsados por planes o programas nacionales tales como el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA), el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), entre otros. Estas iniciativas han trabajado con referentes institucionales de las provincias y llegaron, en algunos casos, a involucrar a los gobiernos locales y a las comunidades rurales en forma directa.

Para concluir, es necesario tener en cuenta que la elaboración de estrategias de abordaje institucional con fines de ordenamiento territorial debe contemplar la complejidad y multiplicidad de las instituciones intervinientes, proponiendo instancias superadoras que trasciendan las diferencias organizativas de cada provincia, sus formas de funcionamiento y las diferentes denominaciones y competencias. Lo anterior constituye un desafío importante para, por un lado, construir una red de instituciones con injerencia en la toma de decisiones sobre el territorio, y por el otro, definir puntos de consenso que permitan la construcción de un proyecto conjunto, coordinado, participativo y adaptado a cada uno de los modelos institucionales provinciales.

6.2. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LAS ÁREAS RURALES

La velocidad y magnitud que adquieren los procesos económicos, productivos y sociales y sus consecuentes impactos en la estructura, organización y dinamismo de los territorios rurales del país refuerzan la necesidad de generar políticas públicas tendientes a mitigar y/o revertir la situación de los sectores rurales menos favorecidos, desarrollada en el apartado anterior. Resulta fundamental señalar que las políticas públicas de ordenamiento territorial requieren un marco de coordinación con el resto de las políticas sectoriales –agropecuarias, transportes, infraestructura, educación, salud, etc.– y con los diferentes niveles administrativos –nacional, provincial y municipal–, en cuanto a la construcción, funcionamiento y gestión del territorio. Para ello, es necesario generar bases políticas, teóricas y conceptuales comunes, vinculadas al ordenamiento territorial rural.

En función de esta necesidad, se plantean aquí una serie de lineamientos estratégicos para aquellos temas críticos que deben ser atendidos con prioridad por las políticas públicas de orden nacional, provincial y local, con el objetivo de potenciar y fortalecer la organización y el funcionamiento de los sistemas territoriales rurales, mitigar los conflictos existentes y cumplir los postulados presentados en el Plan Estratégico Territorial. Si bien estas cuestiones adquieren matices propios que dependen de las características económicas, sociales, ambientales, productivas e institucionales de cada región y provincia, es posible determinar una serie de elementos en común, prioritarios para todas las áreas rurales del país. En este marco, se plantean los siguientes grandes objetivos:

a) mejorar la calidad de vida de la población en las áreas rurales;
b) fortalecer el arraigo de la población rural y el equilibrio poblacional;
c) mejorar el equilibrio territorial;
d) fomentar el desarrollo productivo en forma sustentable;
e) prevenir la degradación de tierras con aptitud agroecológica,
f) contribuir a la generación de una política territorial rural explícita para el país en general y para cada una de las regiones en particular.

En función de estos, se proponen los siguientes lineamientos estratégicos:

1) Promover la diversificación económica y la pluriactividad de las áreas rurales, para consolidar el arraigo y lograr un mayor equilibrio poblacional
Gran parte del éxodo poblacional de las áreas rurales se debe a la crisis del empleo rural, que se manifiesta en la escasa generación de nuevos puestos de trabajo por parte de las actividades

instaladas en dichas zonas –industriales, artesanales, pequeños emprendimientos, comercios y servicios a la producción, administración pública o agropecuaria–. Así, el modelo productivo agropecuario actual funciona como expulsor de población. Este modelo puede ser caracterizado por dos grandes sectores, con poca o nula articulación entre ellos.

Por un lado, se encuentra el sector más dinámico, asociado a las grandes firmas productoras, con alto grado de tecnificación, grandes superficies de producción y vinculadas, en su mayoría, a los mercados internacionales y en algunos casos, a capitales internacionales. Estos últimos son fácilmente identificables, sobre todo en los últimos años, al concentrarse en los *pools* de siembra, los *feed lots*, las grandes bodegas o las grandes empresas frutícolas. La presencia de este modelo muestra, en diferentes zonas del país, un proceso de consolidación y avance de la actividad agrícola sobre otras actividades tradicionales como la ganadería, con un fuerte cambio en lo que respecta al aumento del tamaño de las explotaciones, a la concentración de la tierra, al uso de nuevas tecnologías productivas y a los modos contractuales de administración y producción. Este modelo agroexportador, característico de la zona pampeana, es sin dudas exitoso a nivel macroeconómico pero tiene como beneficiarios a un reducido sector de productores y, además, presenta la debilidad estratégica del monocultivo. Por otro lado, se encuentran los sectores productivos tradicionales, con bajos y medios niveles tecnológicos, pequeñas superficies y desvinculados de los mercados internacionales.

La creciente predominancia del primer sector debido a los altos niveles de rentabilidad experimentados –tanto por el contexto global como por la política monetaria interna– resulta en una disminución de la demanda de mano de obra tradicional para las labores agropecuarias. Por consiguiente, se reduce el empleo rural y se profundiza el proceso de expulsión de población hacia centros urbanos. Como contraparte, es necesario entonces potenciar a los sectores productivos tradicionales, diversificando la producción, fortaleciendo las economías regionales y potenciando la pluriactividad de las áreas rurales, como estrategias para consolidar el arraigo y un mayor equilibrio poblacional.

Resulta factible identificar dos hechos que refuerzan estas estrategias. En primer lugar, la existencia de un proceso de transformación de los roles y de la dinámica productiva de los espacios rurales, que ya no se reducen ni se identifican únicamente con las actividades agropecuarias tradicionales o con la generación de materias primas. En efecto, irrumpen nuevos conceptos que revalorizan y diversifican la ruralidad, como la preservación de zonas ambientalmente valiosas; la instalación de actividades industriales y de servicios; la producción de biocombustibles; la preservación de la soberanía y seguridad alimentaria; la preservación de paisajes y de la biodiversidad; y la preservación de culturas e identidades. En segundo lugar, la tendencia de la economía rural hacia una estructura más compleja y dinámica que aquella que la relacionaba exclusivamente con las actividades propiamente agropecuarias, como efecto de la economía global ligada a la modernización y tecnificación de dichas actividades. Ejemplo de esto es el turismo rural, como una actividad que integra la agricultura con el turismo, la artesanía y la cultura del territorio y que permite incrementar el ingreso y el empleo rural, especialmente de los jóvenes y de las mujeres. A su vez, permite valorizar y recuperar la arquitectura rural y el patrimonio inmobiliario tradicional, redescubrir y promover los productos típicos y las maneras tradicionales de cultivarlos y presentarlos, integrar la cultura campesina con la cultura artesanal –culinaria y de otros tipos– y conservar el paisaje rural[22].

En síntesis, se trata de potenciar las opciones locales y posicionar al territorio como sujeto y objeto de desarrollo, superando las acciones sectoriales en función de una estrategia articulada, de acuerdo con sus propias características físicas, culturales y productivas. En este sentido, resulta importante pensar en "territorios-proyectos", es decir, identificar el espacio de acción y, dentro de él, articular y consensuar los diferentes proyectos y acciones individuales en torno a un proyecto colectivo de desarrollo.

2) Fortalecer la agricultura familiar como estrategia de equilibrio territorial y equidad social

La agricultura familiar tiene un rol clave en el mantenimiento del equilibrio territorial de las zonas rurales, que responde al fuerte arraigo característico de estas zonas, donde se privilegian las relaciones de vecindad y contigüidad, lo que las diferencia de las lógicas productivas de mayor escala. Estas últimas son netamente empresariales y, en general, tienen una fuerte capacidad de deslocalización espacial, dado que conciben al territorio exclusivamente en su dimensión productiva, y no como un espacio socialmente construido. Así, la agricultura familiar ha sido reconocida como un componente fundamental de la actividad agropecuaria nacional, mediante la implementación de numerosos programas impulsados desde el nivel

nacional para promover el desarrollo de los pequeños productores, como es el caso del PROINDER.

Apuntalar el desarrollo de los pequeños agricultores familiares significa entonces consolidar el equilibrio territorial mediante "la producción de alimentos de alta calidad y seguridad, el mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas, el desarrollo de actividades económicas no agropecuarias que fortalecen el desarrollo territorial y local, la generación y mantenimiento de puestos de trabajo, la ocupación territorial, y la posibilidad de evitar la expulsión masiva de agricultores y población rural a las zonas urbanas"[23].

Desde el punto de vista de las políticas públicas destinadas a la planificación territorial rural, es de suma importancia conocer los tipos de actores que constituyen el estrato de pequeños agricultores familiares, ya que existen diferencias y matices que pueden enriquecer las acciones de planificación y gestión territorial orientadas al sector. Las estrategias de ordenamiento territorial rural orientadas a incentivar la permanencia de pequeños productores familiares en las áreas rurales del país deben propender a la generación de una estructura territorial local que mejore sustancialmente las principales problemáticas que los afectan. Sólo así será posible impulsar la diversificación de las actividades económicas locales y ofrecer condiciones adecuadas, que mejoren la calidad de vida de la población.

3) Avanzar en la accesibilidad y conectividad de las áreas rurales, a través del mejoramiento de los caminos rurales y la cobertura de las redes de telecomunicación

Uno de los principales desafíos para promover el desarrollo de las áreas rurales es mejorar la accesibilidad física y la oferta de movilidad en ellas por medio de la multiplicación y mantenimiento de las redes de comunicación y transporte. Estas mejoras deben orientarse a ampliar las oportunidades de acceso a servicios, equipamientos y mercados de los habitantes rurales y de sus producciones.

Así, las estrategias de ordenamiento territorial deberían, por un lado, apuntar a mejorar las redes de comunicación y transporte por medio de programas de expansión, manejo y mantenimiento de caminos rurales, para asegurar su transitabilidad, que implica reducir al máximo las interrupciones provocadas por fenómenos climáticos. En este mismo sentido, deberían asegurar la regulación y el control de las obras privadas –de riego, desagües, canalizaciones, cierres perimetrales, entre otras– que, en muchos casos, agravan los problemas de circulación vial. A su vez, las estrategias de ordenamiento territorial deberían promover el desarrollo de las redes de telecomunicaciones, que constituyen un factor fundamental para la integración territorial de las áreas rurales, especialmente por garantizar la vinculación de la población dispersa, de los centros poblados más alejados y de las zonas aisladas y/o con dificultades de acceso.

La implementación de acciones en este sentido requiere necesariamente la articulación de los diferentes niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal–, en tanto constituyen dos campos de intervención sobre el territorio que suelen traspasar las fronteras jurisdiccionales. Además, debería contemplarse la participación de las organizaciones productivas locales, con el fin de llevar a cabo un acertado proceso de identificación de necesidades y prioridades.

4) Promover la tenencia segura de la tierra como mecanismo de arraigo y desarrollo rural

Los escenarios de inseguridad en términos de tenencia de la tierra tienen como consecuencia la exclusión de pobladores rurales de sus lugares de ocupación histórica y la proliferación de situaciones conflictivas. Así, el objetivo final de este lineamiento estratégico está orientado a fomentar la seguridad en la propiedad de la tierra, con el fin de garantizar el arraigo y el desarrollo de los pequeños agricultores familiares.

En ese sentido, se deben promover de proyectos de titulación de tierras, similares a los llevados a cabo por el PROSAP en algunas provincias, que garanticen la participación de la sociedad civil, como mecanismo de transparencia y legitimidad en su implementación. Es conveniente también impulsar líneas de acción que faciliten el acceso a la justicia de los pequeños agricultores familiares afectados por estas situaciones problemáticas.

Finalmente, el fortalecimiento institucional de la gestión de la tierra rural, vinculada con la modernización y publicidad de los catastros y de los registros de la propiedad inmueble, resultan herramientas clave para una tenencia segura de la tierra.

5) Promover el asociativismo entre los pequeños productores y agricultores familiares

El asociativismo, particularmente el cooperativo, constituye una herramienta fundamental para la mejor distribución de la renta

agraria, en tanto fortalece a los pequeños y medianos productores y a los agricultores familiares en el marco de las actuales condiciones de la actividad. En efecto, esta práctica permite que estos puedan alcanzar mejores niveles de competitividad, logrando un mejor desempeño en términos de volumen y de calidad de la producción, así como su industrialización. A su vez, permite una mejor inserción en la cadena de comercialización de los alimentos, en tanto la asociación conduce a incrementar su poder relativo y, por lo tanto, su posición de negociación.

Algunas de las líneas de acción que el Estado podría impulsar para la promoción del asociativismo de pequeños, medianos productores y agricultores familiares son los subsidios, los aportes no reembolsables, el financiamiento de proyectos para su fortalecimiento institucional, entre otras.

6) Consolidar la red nacional de centros de servicio rural y de pequeñas ciudades de apoyo al sector agropecuario
Desde el punto de vista de la organización territorial, uno de los factores que más influye en la dinámica y diversificación económica, y en el equilibrio del territorio rural es la densidad que adquiere su red de centros urbanos y de servicios rurales: cuanto más variados sean estos en términos de tamaño y función, más rica y dinámica será la estructura del territorio. Por otro lado, la concentración excesiva de población en uno o dos grandes centros urbanos, que se contrasta con el paulatino proceso de desaparición de los poblados menores, aumenta las condiciones de abandono y marginalidad de la población rural, todo lo cual produce un aumento de los costos de los servicios públicos disponibles así como de su mantenimiento.

Esta problemática demográfica ha sido desarrollada en el libro Argentina Urbana, en el marco del análisis del sistema de centros urbanos que estructura el territorio nacional en el cual se han descripto sus características en función de las distintas regiones del país.

7) Mejorar sustancialmente la gestión del agua y del riego como factor clave del desarrollo agropecuario y rural
Tanto el uso ineficiente del recurso hídrico como la degradación de su calidad constituyen algunos de los principales inconvenientes para avanzar en la construcción de iniciativas eficaces de planificación territorial rural. Cualquiera sea el uso antrópico que se le dé al agua, éste impacta directamente en su ciclo hidrológico, tanto desde el punto de vista cualitativo –calidad del agua, estado o condición de los reservorios–, como desde el punto de vista cuantitativo –velocidad de circulación de los flujos de agua y tasas de renovación–. De esta forma, se generan conflictos entre sus diversos usos. Por ello, la protección y gestión eficaz y sostenible del agua son elementos clave de las estrategias integradas de ordenación y desarrollo territorial rural.

El principal uso consuntivo del agua en Argentina es el relativo a la actividad agrícola –expresado en el consumo para riego– y, en menor medida, doméstico e industrial. Dos terceras partes del territorio nacional se caracterizan por climas áridos y semiáridos, por lo que la implementación de técnicas de riego artificial constituye el factor determinante que diferencia un desarrollo productivo intensivo de las áreas marginales relegadas a actividades agropecuarias de baja densidad.

En ese sentido, las estrategias de ordenamiento territorial deben brindar el marco propicio para impulsar un proceso de unificación a nivel nacional de las medidas de gestión en materia de recursos hídricos y de los objetivos de desarrollo rural, equidad territorial, protección y preservación de los ecosistemas y organización del espacio. Por su importancia en todas las actividades de la producción y en los procesos de expansión de los asentamientos humanos, tanto como por su especial injerencia en materia ambiental, cultural y política, la gestión integrada del agua en el territorio se convierte en una tarea imprescindible.

8) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas que sustentan las áreas rurales mediante la formulación de planes de usos del suelo rural a escalas microrregionales
Si bien las áreas rurales son, por definición, productivas, parte de esa productividad depende y es condicionada por el nivel de conservación de los ecosistemas, la sustentabilidad de los recursos naturales y la protección de especies valiosas o amenazadas.

En pos de estos objetivos, el Estado puede formular planes de usos del suelo rural que contemplen, entre otras medidas, la creación y la defensa de corredores biológicos, aun en zonas productivas, y el diseño de sistemas de áreas naturales protegidas, en diversas categorías.

6.3. CÓMO ORDENAR Y CONSTRUIR TERRITORIOS RURALES SUSTENTABLES

El ordenamiento territorial rural es entendido como una estrategia de intervención territorial con un enfoque integrado, que contempla acciones tendientes a lograr el desarrollo armónico y sustentable del sistema territorial. De esta forma, se vincula estrechamente con las prácticas ambientales, económicas y sociales presentes en el territorio, lo que supone la necesidad de abordarlo desde un enfoque multidimensional. Los procesos que atraviesan cada una de estas prácticas afectan al territorio e influyen sobre su dinámica, configurando las características propias que le dan forma y significado.

A nivel nacional, uno de los mayores desafíos del ordenamiento territorial rural consiste en lograr el consenso entre las lógicas territoriales de la economía de mercado imperante, es decir, los intereses sectoriales, y la voluntad del conjunto de la sociedad, que sitúa su interés colectivo por encima de los particulares. A su vez, la gran heterogeneidad del país en lo geográfico, productivo, social, institucional, administrativo, normativo y cultural obliga a la formulación de una propuesta metodológica de carácter general, que además contemple instancias de colaboración con las instituciones provinciales, que elaborarán sus respectivos planes de ordenamiento territorial rural. La metodología propuesta se caracteriza así por concebir al ordenamiento territorial como un proceso:

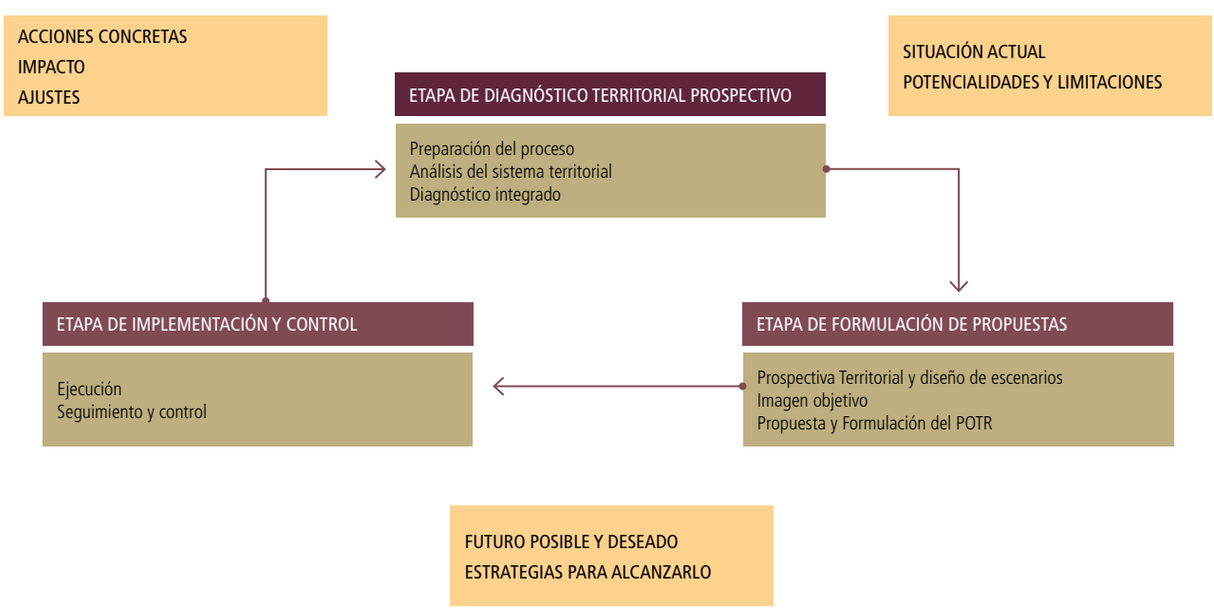
- Holístico e integral: el proceso parte del reconocimiento de las interrelaciones y las dependencias entre los factores que generan las problemáticas de los territorios
- Multi e interdisciplinario: directamente relacionada con el punto anterior, la complejidad de las tramas socioterritoriales requiere de la construcción de puentes entre diversas disciplinas y sus respectivos especialistas
- Participativo: el grado de involucramiento y compromiso de la sociedad constituye uno de los principales factores para el logro de la sostenibilidad y continuidad de las acciones a nivel territorial
- Flexible: las dinámicas socioeconómicas son cambiantes en el tiempo, lo que se refleja en una permanente reconstrucción de la estructura del modelo territorial, que obliga a una constante revisión, adaptación y renovación de las estrategias de ordenamiento, sin que ello signifique la pérdida de sus principios rectores

Hay que tener en cuenta, además, que los planes de ordenamiento territorial rural son considerados como instrumentos de carácter normativo, político, técnico y administrativo que, basados en objetivos y estrategias, proponen acciones diversas que pueden plasmarse en programas y proyectos. En concordancia con experiencias relevadas a nivel internacional, la metodología propuesta prevé el trabajo en dos direcciones complementarias entre sí:

Uso y Manejo del Suelo Rural: de carácter técnico, orienta y sugiere acciones tendientes a la correcta articulación y funcionamiento del sistema territorial. Tiene como objetivo definir las estrategias y acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales, el desarrollo de las actividades económicas y la mitigación de los desequilibrios espaciales. Entre éstas, pueden mencionarse:

1) el desarrollo de las potencialidades económicas y productivas del territorio
2) la consecuente diversificación de las actividades económicas
3) la articulación con las áreas urbanas y los mercados

ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



4) la planificación de las inversiones en infraestructuras viales, de riego, etcétera
5) la planificación de las inversiones en servicios de salud, educación, comunicaciones, etcétera
6) el desarrollo y fortalecimiento de los centros de servicios rurales
7) la reducción de riesgos naturales y antrópicos, entre otros

Estructuración y Funcionamiento del Territorio Rural: prevé el uso y manejo adecuado de los recursos limitados, mediante la evaluación de la capacidad del medio físico y la identificación de alternativas de usos para soportar las necesidades presentes y futuras de la población y sus actividades productivas. Su objetivo es orientar el uso del suelo rural en función de sus potencialidades y limitaciones, manteniendo la calidad del ambiente y la conservación de los recursos naturales. Si bien existen variadas metodologías, una de las más difundidas es la propuesta de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) denominada Sistema de Información de Recurso de Tierras para la Planificación (SIRTPLAN), a partir de la cual es posible seleccionar formas óptimas de uso para cada unidad de tierra o de paisaje, considerando aspectos biofísicos, socioeconómicos y técnicos y promoviendo la conservación de los recursos

Por último, resulta fundamental enfatizar que ambos ejes descriptos anteriormente conforman una unidad. En efecto, constituyen instrumentos complementarios que actúan en forma coordinada con el fin de aportar elementos para un ordenamiento integrado de los espacios rurales, tanto a nivel de los usos del suelo como de la planificación del desarrollo socioeconómico y la integración funcional del territorio. Teniendo en cuenta estas premisas, las etapas sugeridas para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Rural (POTR) son: Etapa de Diagnóstico Prospectivo; Etapa de Formulación de Propuestas y Etapa de Implementación y Control.

DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

El desarrollo de esta etapa es de crucial importancia, ya que en ella se llevan a cabo tareas y actividades de cuyos resultados dependerá, en buena medida, el éxito o el fracaso de las acciones subsiguientes. El propósito de esta fase es, por medio del análisis de la realidad del territorio, comprender su funcionamiento, prever su evolución y delinear el escenario futuro al que se debería arribar luego de la intervención. Esto último habilita la selección de las alternativas de acción viables para lograrlo.

En esta etapa se identifican los conflictos presentes –sociales, ambientales, económicos, jurídicos, etc.– y su tendencia en el corto, mediano y largo plazo. Se evalúa su importancia y prioridad y, sobre esa base, se determinan las acciones correspondientes. La etapa de análisis se basa fuertemente en el conocimiento científico que es aportado por equipos de trabajo multi y transdisciplinario, y en los aportes que la comunidad pueda realizar en cuanto al conocimiento y vivencia de los problemas y las potencialidades del territorio. Por último, sobre la base de éste, se formula un diagnóstico integrado.

FORMULACIÓN DE PROPUESTAS

Una vez identificadas las principales problemáticas del territorio a partir del diagnóstico, se comienza la etapa prospectiva del proceso de planificación, que consiste en imaginar y construir escenarios territoriales futuros y evaluar su factibilidad en los diversos aspectos.

Los momentos que conforman esta etapa son, entonces: la prospectiva territorial y diseño de escenarios; la construcción del escenario futuro deseado; y la formulación del POTR.

ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN Y CONTROL

Una vez formulado el POTR, mediante el trabajo conjunto de actores públicos y privados, comienza el proceso de validación de las propuestas por parte de la comunidad y la implementación de las acciones allí contenidas. Los momentos que pueden distinguirse en esta etapa son la ejecución y el seguimiento y control continuo.

Es necesario considerar tres elementos clave con respecto a esta metodología. En primer lugar, debe indicarse que se caracteriza por no ser rígida ni estática, por el contrario, ésta debe ser:

- Sencilla, a los efectos de que pueda ser comprendida y utilizada por actores con diferente grado de experticia, pertenecientes a diferentes instituciones públicas y privadas, en la búsqueda de los objetivos planteados.

- Flexible, en el sentido de que pueda ser aplicada a diferentes realidades territoriales de las provincias argentinas, brindando los criterios y lineamientos básicos para desarrollar en cada etapa.
- Integradora, es decir, que tenga en cuenta los principales aspectos y componentes que conforman el sistema territorial y que pueden comportarse como factores en su posibilidad de desarrollo.

En segundo lugar, es necesario remarcar la importancia de desarrollar un proceso de ordenamiento territorial enriquecido por el enfoque de la planificación estratégica. Así, la metodología propuesta hace hincapié en la importancia de la participación comunitaria, como base para la detección de problemas, la elaboración de propuestas, la construcción de consensos y la validación de las medidas que se habrá de implementar. Los procesos participativos deben ser planificados, mediados y adaptados a las realidades rurales de cada provincia.

En tercer lugar, esta metodología considera fundamental identificar, a nivel de cada provincia, qué estamentos políticos, técnicos, institucionales y normativos están implicados en el proceso de ordenamiento territorial rural. Esta tarea debe ser planificada y conducida por una institución o entidad que asuma este rol, y que acompañe y guíe el proceso de principio a fin. En este sentido, es vital el involucramiento de los gobiernos locales los cuales, por sus funciones y afinidad con las comunidades, son los que pueden contribuir con mayor eficiencia a su realización.

Por último, las perspectivas programáticas de la tercera etapa del Plan Estratégico Territorial proponen abordar de manera explícita los roles y funciones de las áreas rurales. Esta intención se vincula con una nueva forma de concebir dichas áreas, revalorizándolas como territorios estratégicos para la soberanía y la seguridad alimentaria, ambas explicitadas en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial como objetivos a alcanzar. Esta nueva concepción se refleja en una creciente atención en la preservación de zonas ambientalmente valiosas, que aportan recursos y servicios ambientales; la preservación de paisajes; el desarrollo de actividades turísticas; la preservación de la biodiversidad, de las culturas, identidades y modos de vida de las diversas poblaciones; entre otros.

Asimismo, abordar procesos de ordenamiento territorial en las áreas rurales requiere abandonar visiones sectoriales y fragmentadas, para comenzar a contemplarlas en su vínculo permanente e insoslayable con las áreas urbanas. La necesidad de una articulación eficiente entre el uso de los recursos y las ventajas que ofrece cada territorio determinan la importancia de establecer políticas de ordenamiento territorial. Éstas deben ser capaces de contribuir al desarrollo productivo de las áreas rurales, dando cuenta de sus potencialidades, limitantes y características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-institucionales.

El ordenamiento territorial rural requiere así prever escenarios productivos futuros, contando con alternativas de intervención territorial que mejoren y promuevan tanto el desarrollo de todos los eslabones de las cadenas productivas como su articulación con los mercados nacionales e internacionales. A su vez, estos escenarios deben permitir mejorar la articulación entre áreas rurales; regular las situaciones de sobreutilización y subutilización de los recursos; fortalecer y proteger las ventajas comparativas existentes en los territorios rurales, mejorando su aprovechamiento; y favorecer la creación de ventajas competitivas dinámicas, preservando e incrementando el capital instalado en las zonas rurales.

PERSPECTIVAS FUTURAS

El hecho de que, desde sus primeros pasos, el Plan Estratégico Territorial se haya fundado en una concepción integral del territorio implica que, a medida que se realizan sus sucesivos avances, su alcance se complejice, y requiere de articulaciones y confluencias con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno. Como se ha manifestado reiteradamente, la organización de las estructuras ejecutivas de gobierno es históricamente fragmentada a pesar de que el territorio, como producción social, articula en su proceso de construcción múltiples dimensiones: la económica, la social, la cultural, la ambiental, la institucional. Cada uno de estos aspectos es, habitualmente, considerado de manera separada, no obstante las políticas que se originan en cada sector, en conjunto con el accionar privado, tienen efecto espacial con directas consecuencias en el modelo territorial.

Este formato sectorial de las organizaciones de gobierno no es exclusivo de la Argentina, sino que se verifica en todo el mundo, por lo cual su integración representa el principal desafío de la planificación territorial en todas sus escalas. Las tensiones a las que están sometidos en la actualidad el medio natural y el medio construido como producto de la presión demográfica agudizan dicho desafío: las pautas heredadas de consumo de recursos y de actividad disociada de cada esfera de actividad devienen hoy en una multiplicidad de situaciones críticas que se manifiestan en todo el planeta.

En este contexto, la decisión de recuperar la planificación como política de Estado –en el convencimiento de que el accionar del libre mercado como único promotor del crecimiento ha producido territorios no sustentables a nivel social y ambiental– y de lograr que las políticas públicas de impacto territorial sean concurrentes cobra especial relevancia. Para que sea posible, es necesario instalar una cultura de la planificación tanto en la esfera pública como en la privada, objetivo con el cual adquiere importancia la consolidación del PET a través de las diversas líneas de trabajo que han surgido a lo largo de sus dos etapas de avance.

Lo realizado hasta hoy muestra signos de superación respecto de los antecedentes nacionales, auspiciosos de cara al futuro. Se pueden mencionar algunos hechos que constituyen ejemplos ilustrativos de nuevas y mejores prácticas:

1) A efectos de consolidar sus carteras de proyectos estratégicos para la consecución de sus Modelos Territoriales Deseados, todos los equipos provinciales de planificación interactuaron con los organismos sectoriales de sus respectivos gobiernos para evaluar su impacto territorial. Asimismo, los organismos ejecutores de infraestructura del MINPLAN aportaron información útil para la construcción de criterios complementarios que permitieron a la SSPTIP ponderar el impacto territorial de la cartera de proyectos considerados estratégicos a nivel nacional, conformada en interconsulta con los equipos provinciales. Hubo, además, diversas instancias preliminares de trabajo técnico con el Banco Nacional de Proyectos de Inversión (BAPIN), de cara a la futura construcción de un procedimiento que permita enriquecer los mecanismos de identificación estratégica de proyectos.

2) Con el objeto de lograr la incorporación efectiva de los criterios de reducción del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático en la planificación territorial, se elaboraron los "Lineamientos para la Incorporación de la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastre en el marco del Plan Estratégico Territorial de Argentina", en forma conjunta con la Dirección de Cambio Climático y con el apoyo de la Estrategia Internacional del Riesgo de Desastres (EIRD). Asimismo, se firmó una carta de intención entre la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Provincial del Ministerio del Interior, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la SSPTIP, mediante la cual se asumió el compromiso de trabajar conjuntamente en el desarrollo de acciones dirigidas a incorporar la gestión integral del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación estratégica del territorio a escala nacional, provincial y local.

3) La decisión de otorgar escala nacional a las políticas de urbanización, que contó con el apoyo de los representantes provinciales en el COFEPLAN. Los estudios desarrollados en el ámbito de la SSPTIP partieron de un convenio de cooperación con la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), organismo que proveyó información base y capacitación en el manejo de tecnología satelital. Los resultados de esta investigación fueron validados mediante foros en los que participaron representantes de gobiernos locales y equipos académicos que colaboraron en su realización. Asimismo, se estableció un vínculo con la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior que permitió optimizar el conocimiento en la materia, en pos de cimentar el futuro diseño de políticas nacionales articuladas.

4) La conciencia instalada acerca de la necesidad de contemplar la dimensión territorial de las políticas públicas fomentó varios

nexos de articulación con organismos de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía, que apuntan a fortalecer el anclaje espacial de las iniciativas económicas. Entre los ejemplos recientes, cabe mencionar la inclusión de la SSPTIP en el Sistema de Información de Flujos de Carga, actualmente en proceso de ejecución.

5) El trabajo en el área de territorio y defensa en el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa Manuel Belgrano, en el marco de la colaboración con el Ministerio de Defensa, permitió ampliar la mirada sobre el territorio, y plantea nuevas hipótesis de análisis que incorporan al espacio marítimo como objeto de reflexión para el diseño de políticas de fortalecimiento de la soberanía nacional.

6) Las acciones relativas a la estrategia de integración regional que la Argentina impulsa en el marco de la UNASUR, así como en las relaciones bilaterales con los países vecinos, implicaron múltiples instancias de articulación con gobiernos de diferentes jurisdicciones y con organismos nacionales. Esta dinámica, que se llevó a cabo en forma complementaria y paralela a las negociaciones internacionales referentes a inversión en infraestructuras, tiene por objeto garantizar que las decisiones que emergen de los foros binacionales y regionales beneficien al desarrollo de los espacios nacionales sobre los cuales impactan.

7) Los anteriores ejemplos, sumados a iniciativas ya desarrolladas, como el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial y el Plan Estratégico Industrial 2020 de reciente presentación, revelan la convergencia de diversas instancias del Estado Nacional en lo que respecta a la planificación estratégica del desarrollo y a la territorialización de las políticas sectoriales. Cabe destacar que, en la misma línea, se ha trabajado y se continúa trabajando al interior de varios gobiernos provinciales, lo cual evidencia el salto cualitativo que en materia institucional están posibilitando la estabilidad política y el crecimiento económico sostenido del conjunto del país.

Sin embargo, cabe preguntarse si es suficiente la mejora de las prácticas por parte de los órganos ejecutivos de los gobiernos para consolidar la planificación territorial como política de Estado. Varias reflexiones complementarias resultan atinadas para darse una respuesta. En primer lugar, planificar el territorio pretendiendo incidir activamente en su proceso de producción es sinónimo de desplegar iniciativas que afectan al accionar espontáneo de los privados. Cuando no es así, la planificación tiende a ser una herramienta de legitimación de tendencias y a no superar la fase declamatoria. El territorio es un espacio de disputa de intereses y, por tanto, de conflicto; y su administración es una de las tareas esenciales de gobierno, que se viabiliza mediante la construcción del poder político necesario para garantizar la gobernabilidad y que exige el equilibrio permanente entre liderazgo, participación y concertación con la sociedad civil. Cuando desde la conducción política se pretende que el proceso de producción del territorio se oriente a la sustentabilidad ambiental y social, de modo que no quede librado al accionar del libre mercado, el acompañamiento mayoritario de la sociedad se constituye en elemento clave. En segundo lugar, en un Estado compuesto por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, parece un precepto lógico que una política de Estado implique a todas sus partes. Esto significa que, si bien le compete al Ejecutivo el diseño e implementación de las políticas públicas, para que se conviertan en políticas de Estado deben estar acompañadas por iniciativas legislativas que las asienten como determinaciones, y por una jurisprudencia que acompañe el nuevo paradigma que la sociedad va construyendo.

Estas consideraciones derivan en una agenda que debe afianzarse para acompañar los logros alcanzados en la esfera de los gobiernos nacional y provinciales: involucrando a las demás instituciones republicanas, a los gobiernos locales –principales referentes de la ciudadanía–, a los colectivos profesionales, a las cámaras empresarias, a las organizaciones sindicales, al universo académico y a los movimientos sociales, en el conjunto de actores directamente involucrados en la problemática del desarrollo del territorio. Realizar y sostener esta convocatoria supone incorporar, dentro de la agenda futura del PET, una robusta política comunicacional mediante la cual se pueda canalizar un proceso democrático y participativo de difusión y concertación social en torno de las claves de la política de planificación y ordenamiento territorial que ya se ha puesto en marcha. Se trata de una apertura que debe fortalecer y ampliar lo realizado hasta hoy en este sentido, preparándose para afrontar nuevos escenarios, producto de la incorporación de un creciente número de actores sociales al proceso de planificación territorial.

Adoptando los anteriores lineamientos como grandes temas que debieran guiar la planificación territorial en adelante, y considerando las propuestas de trabajo apuntadas como perspectiva de continuidad de cada una de las actividades desarrolladas en el Avance II del PET, se perfilan los siguientes ejes para el futuro inmediato:

FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Velar por la consolidación de la planificación y el ordenamiento territorial como política de Estado que fundamente los procesos de toma de decisión ligados a la inversión en infraestructura, la gestión del territorio y las iniciativas públicas o privadas de impacto territorial

- Consolidar el rol de la SSPTIP como órgano del Gobierno Nacional competente en la construcción federal relativa a las políticas territoriales de impacto interjurisdiccional en el territorio nacional y en las políticas de integración territorial suramericana, así como su papel de promotor de la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial en todos los niveles de gobierno
- Consolidar el rol del COFEPLAN como ámbito federal de concertación de políticas de planificación y ordenamiento territorial y sostener su Secretaría Ejecutiva, llevando a cabo las gestiones necesarias para afianzar su funcionamiento y operatividad
- Fomentar la articulación del COFEPLAN con otros Consejos Federales con misiones y funciones concurrentes en materia de planificación del territorio
- Institucionalizar la articulación del PET con diversas organizaciones representativas de la sociedad civil
- Consolidar la institucionalidad por medio de la implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial con alcance a las instancias nacionales, provinciales y municipales con competencia en la materia

GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

Sostener la noción del PET como garante de la visión integral del territorio nacional, como proceso que requiere de actualización permanente en orden a escenarios cambiantes y como marco de recortes programáticos diversos

- Perfeccionar los instrumentos teórico-metodológicos para el análisis territorial y la evaluación de las políticas territoriales

- Incorporar la exploración prospectiva de escenarios de desarrollo al proceso de producción del PET
- Actualizar sistemáticamente el Modelo Territorial Deseado, a escala provincial y nacional, y la ponderación de la cartera de proyectos de inversión
- Ampliar y profundizar el PET mediante el desarrollo de programas específicos –Programa Argentina Urbana, Programa Argentina Rural, Programa de Prevención y Reducción del Riesgos de Desastres–
- Asegurar que los lineamientos del PET sean marco de referencia de la estrategia de desarrollo territorial a la hora de defender los intereses nacionales en los foros internacionales de debate de la estrategia de inversión en infraestructuras de integración regional

CONSOLIDAR EL ANDAMIAJE NORMATIVO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Propiciar la adecuación del andamiaje jurídico-normativo de la planificación y el ordenamiento territorial a efectos de viabilizar la implementación de las medidas necesarias para garantizar el desarrollo armónico del territorio, adecuando su proceso de producción a los desafíos de sustentabilidad ambiental y social

- Fomentar el debate sobre el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial formulado en el marco del COFEPLAN, de modo de lograr su sanción parlamentaria
- Promover el desarrollo y/o actualización de la legislación relativa al ordenamiento territorial en todas las jurisdicciones federales
- Promover la actualización y/o consolidación de la normativa de usos de suelo a escala de los gobiernos locales

PROFUNDIZAR LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO ACERCA DEL TERRITORIO

Consolidar la producción de conocimiento en la esfera pública como sustento fundamental del diseño de políticas territoriales, revirtiendo la atomización y carencia de información heredadas de las políticas de debilitamiento del Estado

- Dar continuidad y profundizar los estudios que articulen el conocimiento sectorial y multiactoral, con una mirada integral de las problemáticas y oportunidades del territorio, que considere sus múltiples configuraciones sin ortodoxias preestablecidas –urbano-rural, regiones-microrregiones, corredores internacionales-nacionales–
- Atender a la necesidad de interpretar las mutaciones de territorios en permanente transformación, ampliando el espectro de las dimensiones de análisis –económicas, tecnológicas, ambientales, de mercados de trabajo–
- Cooperar con los órganos proveedores de información primaria, identificando nuevos indicadores de medición con requerimientos de sistematización futura
- Cooperar y participar activamente en la construcción de Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) acordes con las oportunidades que provee la tecnología actual, tales como la Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación (IDEMPLAN) y el la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA), actualmente en pleno desarrollo

CONSTRUIR PLATAFORMAS DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Producir indicadores territoriales complementarios a los existentes –fundamentalmente dotaciones físicas, educativas y de salud– que fundamenten el establecimiento de objetivos y estándares de calidad del desarrollo del territorio en todo el ámbito nacional y, sobre esa base, construir las consecuentes plataformas de monitoreo

- Explorar indicadores de medición de cuestiones no contempladas acerca de la dinámica de producción del territorio –por ejemplo, en temáticas tales como residuos, mercados de suelo, dotaciones de espacio público, movilidad, mecanismos de participación– con base en antecedentes internacionales, parametrizados según la experiencia local
- Diseñar y construir las plataformas político-institucionales de monitoreo, adecuadas a la organización federal argentina

Las perspectivas de trabajo enumeradas se fundamentan, en todos los casos mencionados, en actividades ya iniciadas o en necesidades que emergen de los sucesivos avances del PET y demandan maduración, que configuran una agenda cuyo objetivo es garantizar que el camino recorrido en la planificación del territorio no tenga retroceso, así como que el trabajo que se desarrolló desde la creación de la SSPTIP se consolide como cuestión de Estado a la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial en el marco de la estrategia de integración regional suramericana. En suma, que la recuperación del Estado como agente activo en la planificación del territorio conduzca a que los argentinos logremos construir un territorio nacional más armónico, con igualdad de oportunidades para el desarrollo de todos sus habitantes.

NOTAS

(1) El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático define el concepto de "adaptación" como "el ajuste en los sistemas naturales y humanos, como respuesta a los estímulos climáticos reales o previstos o a sus efectos, que mitigan daños o se aprovechan de oportunidades beneficiosas".

(2) Una versión más amplia de la situación provincial y regional puede consultarse en el libro *El riesgo de desastre en la planificación del territorio*, publicado en 2010 y disponible en: http://www.planif-territorial.gov.ar/html/direcciones/doc/riesgo.pdf

(3) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2007.

(4) En este caso, el fenómeno se dio luego de un período de unos siete años, caracterizado por un aumento del aporte hídrico al valle, derivado de una importante acumulación de nieve en las altas cumbres, según el CRAS (Centro Regional de Aguas Regionales).

(5) Es importante destacar que, entre las décadas de 1960 y 1970, se observaron tendencias negativas en los caudales de estos ríos, que finalmente se revirtieron. De hecho, en los últimos años los caudales anuales habían vuelto a sus niveles normales.

(6) Cabe mencionar que los derrames en el Colorado no volvieron a ocurrir desde 1997; la afectación está más relacionada con la explotación en sí misma.

(7) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2007.

(8) Op. Cit.

(9) El índice de magnitud de inundaciones (elaborado por Centro de Estudios Sociales y Ambientales) representa la combinación de tres subíndices:1) Efectos materiales: incluye los bienes y sectores afectados por las inundaciones, como por ejemplo, viviendas, rutas, alcantarillado, escuelas, etcétera. 2) Afectación: incluye el número de personas afectadas por la inundación y el tipo de afectación (por ejemplo, evacuados, autoevacuados, heridos, etc.) 3) Duración: refiere a la duración del evento de inundación en días.

(10) Este trabajo se encuadra en el Acta Acuerdo Complementaria al Convenio firmado en 2005 entre la Subsecretaría y la Secretaría de Ambiente, que tenía como objetivo la colaboración mutua entre ambos organismos para la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial y ambiental.

(11) El Marco de Acción de Hyogo es la principal guía internacional destinada a orientar los esfuerzos nacionales en reducción del riesgo de desastres. En su prioridad 4, identifica en forma explícita la necesidad de "promover la integración de la reducción del riesgo asociada con la variabilidad climática presente y el cambio climático futuro en las estrategias de reducción del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático".

(12) Próximo a ser publicado, en su versión completa, por la propia Estrategia Internacional de Reducción de Desastres.

(13) Un ejemplo concreto es la metodología CAPRA (Central American Probabilistical Risk Assessment), que funciona como plataforma de información para la toma de decisión en la gestión del riesgo y la vinculación con la planificación territorial y la inversión pública, entre otras cuestiones.

(14) La I Conferencia se desarrolló entre 1956 y 1958, y tuvo como resultado cuatro Convenciones. La II Conferencia tuvo lugar en 1960, sin producir ningún acuerdo.

(15) Fue firmado en Washington, el 1° de diciembre de 1959 y entró en vigor el 23 de junio de 1961, al depositarse el último de los instrumentos de ratificación de los 12 signatarios originales. Está integrado por: la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (CCFA), firmada en Londres en 1972 y en vigencia desde 1978; la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), firmada en Canberra en 1980, en vigencia desde 1982; y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, o Protocolo de Madrid, firmado en Madrid en 1991, en vigencia desde el 14 de enero de 1998.

(16) Las líneas de base son establecidas por el Artículo 1° de la Ley de Espacios Marítimos, N° 23.968.

(17) La COPLA es una Comisión Interministerial, bajo la dependencia directa de la Cancillería, que fue constituida formalmente el 20 de abril de 1998, presidida por ese Ministerio e integrada por representantes del Ministerio de Economía y Producción y del Servicio de Hidrografía Naval.

(18) La llamada "Declaración Truman", dada a conocer por el gobierno de EEUU el 28 de septiembre de 1945 –inmediatamente luego de concluida la Segunda Guerra Mundial–, es considerada el origen de la evolución jurídica sobre la Plataforma Continental. Allí se hacía mención a los "recursos naturales del subsuelo y del lecho marítimo de la Plataforma Continental bajo el alta mar". El concepto de "recursos naturales" es una de las bases políticas de la iniciativa estadounidense, ya que la declaración indicaba que éstos "estarían sujetos" a la "jurisdicción y control" de EEUU.

(19) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Parte VII, Artículo 87.

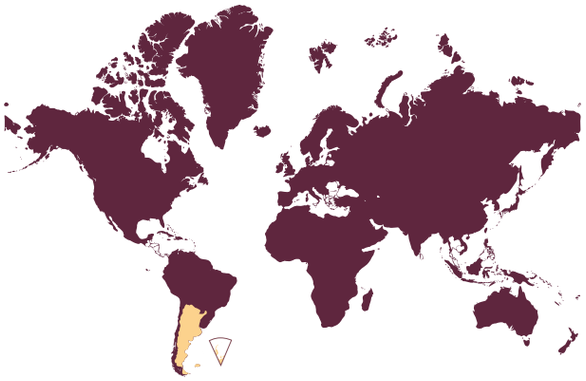
(20) Op.cit.

(21) Las áreas rurales comprenden tanto a la población rural concentrada en unas 2.500 localidades, con menos de 2000 habitantes, como a la población rural dispersa.

(22) Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma, 2003.

(23) Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación: Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar. Mayo 2006.

TERRITORIO NACIONAL



REPÚBLICA ARGENTINA

DATOS GENERALES

Superficie territorial total: 3.761.274 Km²
Continental americana: 2.791.810 Km²
Continental antártica: 969.464 Km²

Población total: 40.117.096 habitantes
Densidad: 10,6 habitantes/Km²
Tasa anual media de crecimiento total de la población 2001-2010: 10,6‰
Tasa bruta de natalidad 2009: 18,6‰
Tasa bruta de mortalidad 2009: 7,6 ‰

Zona de fronteras:
15.000 kilómetros de límites en la porción continental americana
9.376 kilómetros de áreas de frontera con cinco países vecinos
5.624 kilómetros de litoral marítimo

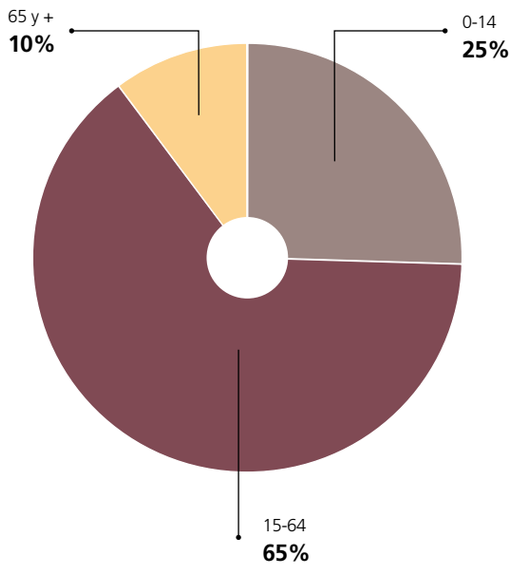
Sistema de gobierno:
Representativo republicano federal.
Coexisten dos clases de gobierno, el gobierno federal –cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación– y los gobiernos provinciales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y constituciones locales.
La Constitución Nacional ordena la estructura estatal sobre la base de la doctrina de separación de poderes en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, que otorga a cada uno atribuciones distintivas.

Por su superficie ocupa el cuarto lugar en América –después de Canadá, Estados Unidos y Brasil– y el séptimo lugar en el mundo. El territorio argentino está ubicado en su totalidad en la porción occidental del hemisferio Sur, y ocupa un espacio estratégico en el océano Atlántico en la conexión con el continente antártico.

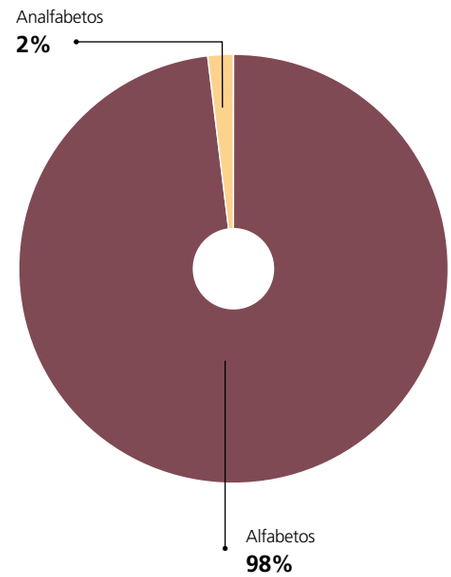
MAPA BICONTINENTAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base al mapa oficial del Instituto Geográfico Nacional (IGN).

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD



PORCENTAJE DE ANALFABETISMO EN POBLACIÓN DE MÁS DE 10 AÑOS

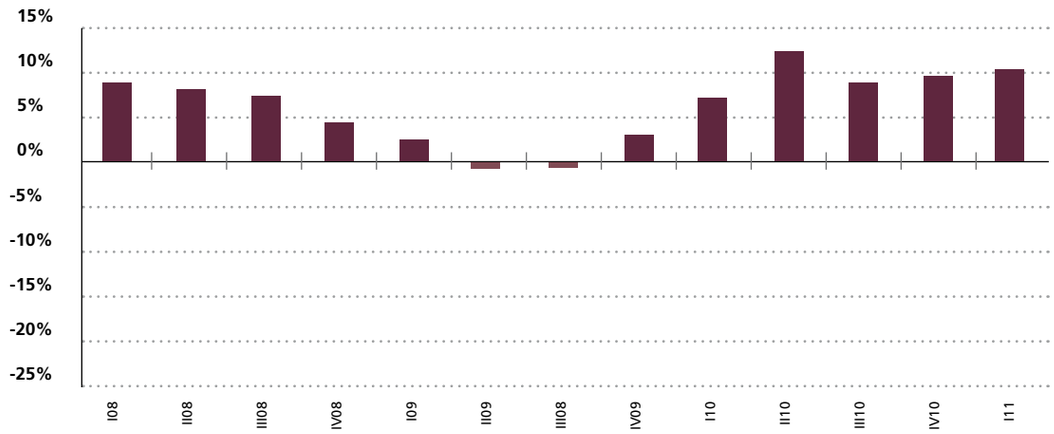


JURISDICCIÓN	SUPERFICIE KM²	POBLACIÓN	DENSIDAD (HAB/KM²)
Ciudad de Buenos Aires	203	2.890.151	14.237,2
Buenos Aires	307.571	15.625.084	50,8
Catamarca	102.602	367.828	3,6
Córdoba	165.321	3.308.876	20,0
Corrientes	88.199	992.595	11,3
Chaco	99.633	1.055.259	10,6
Chubut	224.686	509.108	2,3
Entre Ríos	78.781	1.235.994	15,7
Formosa	72.066	530.162	7,4
Jujuy	53.219	673.307	12,7
La Pampa	143.440	318.951	2,2
La Rioja	89.680	333.642	3,7
Mendoza	148.827	1.738.929	11,7
Misiones	29.801	1.101.593	37,0
Neuquén	94.078	551.266	5,9
Río Negro	203.013	638.645	3,1
Salta	155.488	1.214.441	7,8
San Juan	89.651	681.055	7,6
San Luis	76.748	432.310	5,6
Santa Cruz	243.943	273.964	1,1
Santa Fe	133.007	3.194.537	24,0
Santiago del Estero	136.351	874.006	6,4
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	21.571	127.205	5,9
Tucumán	22.524	1.448.188	64,3

DATOS ECONÓMICOS

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI)

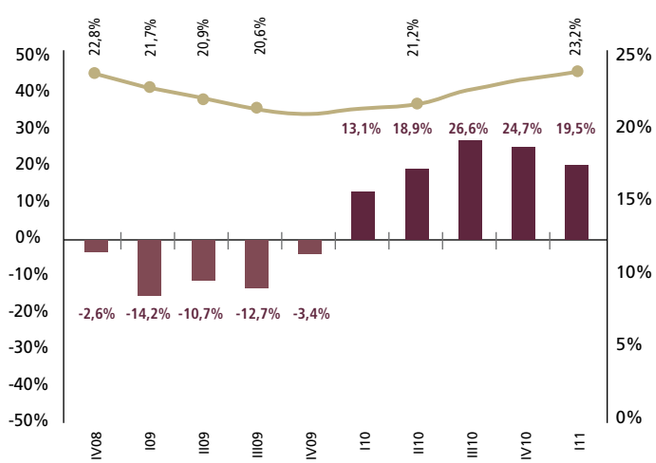
El PBI creció en el primer trimestre de 2011 un 9,9% con respecto a igual período del año anterior, y acumuló una suba del 93% en comparación con el mínimo alcanzado en el primer trimestre de 2002.



Fuente: INDEC.

INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA (IBIF)

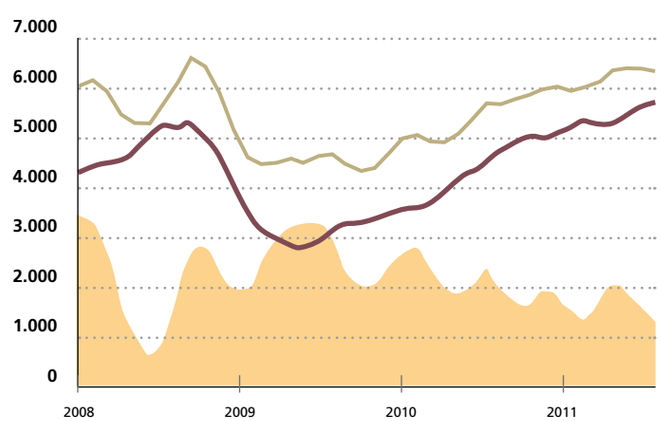
La IBIF se expandió en el primer trimestre de 2011 un 19,5% anual, acumulando un crecimiento del 305% desde el primer trimestre de 2002.



IBIF Variación anual
IBIF / PBI (eje der.)

BALANZA COMERCIAL

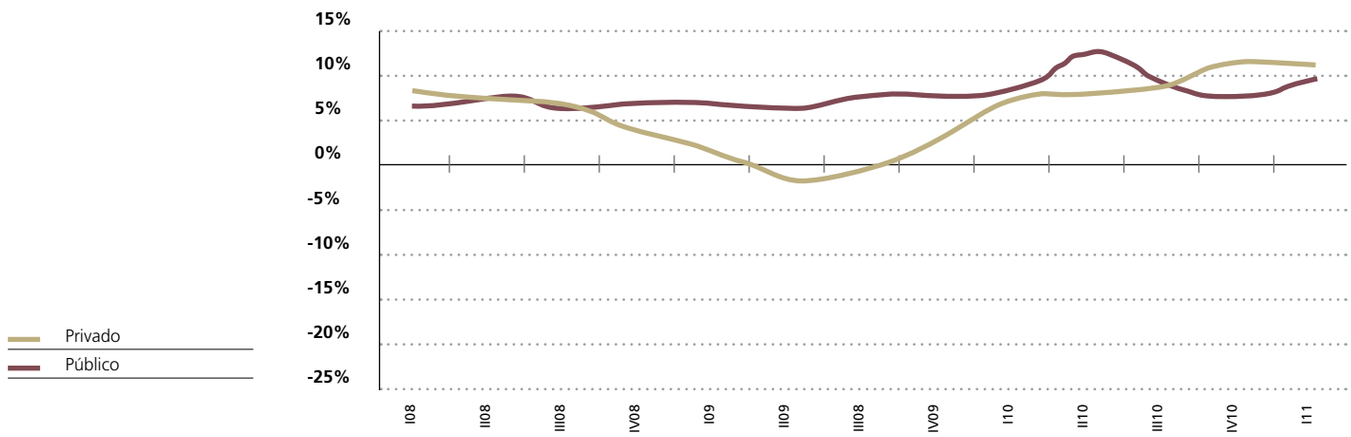
El saldo comercial de bienes acumula un superávit de 11.411 millones de dólares entre el primer trimestre de 2010 y el primer trimestre de 2011.



Balanza Comercial
Tasa de Desocupación (% de la PEA)
Tasa de Empleo (% de la población total; eje derecho)

CONSUMO PRIVADO Y PÚBLICO

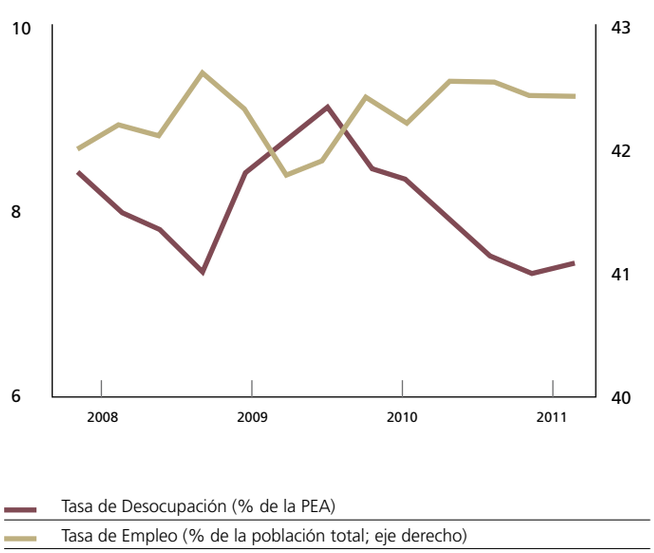
El consumo privado experimentó, en el primer trimestre de 2011, un aumento del 11,3% en comparación con el mismo periodo del año anterior, en tanto que el consumo público aumentó, en el mismo período, un 9,9%.



Fuente: INDEC.

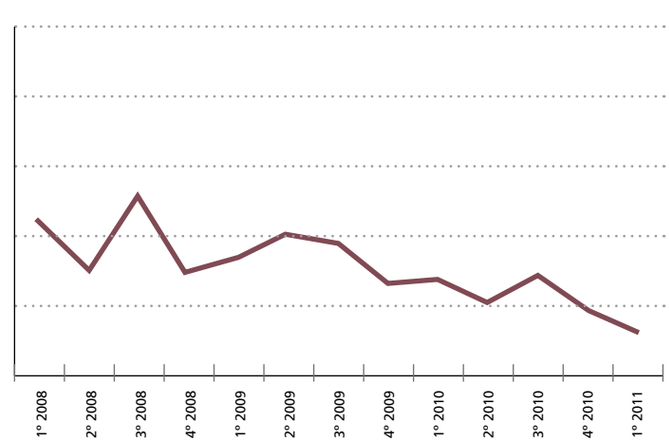
EMPLEO

La tasa de desempleo es de 7,4% y la tasa de empleo de 42,4% en el primer trimestre de 2011 para el total de aglomerados urbanos.



DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

La distribución de la riqueza mejoró –medida mediante el Coeficiente de Gini– 0,014 puntos entre el primer trimestre de 2011 y el mismo período de 2010, reduciéndose la diferencia entre los ingresos de los hogares más ricos y los hogares más pobres del país y estableciéndose un Coeficiente de Gini de 0,399.



Fuentes: DEIS del MSAL.
Censo Nacional 2010 - INDEC.
Encuesta Permanente de Hogares - INDEC.
BCRA.
Subsecretaría de Programación Económica del MECON.

FUENTES

Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma, 2003.

CENTRO. *DesInventar Argentina*. Buenos Aires, Centro de Estudios Sociales y Ambientales - La RED - Corporación OSSO, 2010.

IGN: *Volcanes activos en Argentina*, 2009. www.ign.gov.ar

INPRES. *Terremotos históricos ocurridos en la República Argentina*, 2011. www.inpres.gov.ar

INPRES-CIRSOC. *Normas argentinas para construcciones sismorresistentes*. Reglamento INPRES-CIRSOC 103. Buenos Aires, 1991.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Grandes Obras de Infraestructura del Bicentenario Argentino*, 2010.

Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. *Libro de Gestión 2009-2010*.

Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*.

Perucca, L.- Pérez, A.- Navarro, C. "Fenómenos de licuefacción asociados a terremotos históricos. Su análisis en la evaluación del peligro sísmico en la Argentina". *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 61 (4), 2006.

SAyDS. *Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Buenos Aires, Dirección de Cambio Climático, 2007.

Sanahuja, H. *Lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres en Argentina. Énfasis en los procesos de inversión pública, en el marco del Plan Estratégico Territorial*. Panamá, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, en prensa.

Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación. *Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar*. Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar, 2006.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. *Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Buenos Aires, Dirección de Cambio Climático. 2007.

Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan de Obras para Todos los Argentinos*. 2008.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *El riesgo de desastres en la planificación del territorio: primer avance*. 2010.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. 2004.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario. Avance 2008*.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816 - 2010 – 2016*.

GLOSARIO

AYSA - Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
BAPIN - Banco Nacional de Proyectos de Inversión
BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM - Banco Mundial
CAF - Corporación Andina de Fomento
CEE - Comunidad Económica Europea
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMOP - Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas
COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial
CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo
CONAE - Comisión Nacional de Actividades Espaciales
CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSIPLAN - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación
DNV - Dirección Nacional de Vialidad
ENOHSA - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IDEMPLAN - Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación
IDERA - Infraestructuras de Datos Espaciales de la República Argentina
IGN - Instituto Geográfico Nacional
IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos
ME - Ministerio de Educación de la Nación
MECON - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MERCOSUR - Mercado Común del Sur
MININTERIOR - Ministerio del Interior de la Nación
MINPLAN - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
OMS - Organización Mundial de la Salud
ONU - Organización de Naciones Unidas
PAU - Programa Argentina Urbana
PET - Plan Estratégico Territorial
SAyDS - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
SIG - Sistemas de Información Geográfica
SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública
SSPTIP - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación
SSTF - Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación
ST - Secretaría de Transporte de la Nación
UBA - Universidad de Buenos Aires
UE - Unión Europea
UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas
UTN - Universidad Tecnológica Nacional

AUTORES

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
GRACIELA OPORTO

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL
MARTA AGUILAR

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL
ÁNGELA GUARIGLIA

COMPILACIÓN Y REDACCIÓN
MARTA AGUILAR
ALEJO BALESTRI
LUIS BALESTRI
DIEGO VESCIUNAS

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS
ALEJANDRO BOCCARDO

COORDINACIÓN DE EDICIÓN
ALEJANDRA WULFF

EDICIÓN DE TEXTOS
LUNA MIGUENS
ALEJANDRA WULFF

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA TERRITORIAL

COORDINACIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA TERRITORIAL
MARIANA KOSSOY

COORDINACIÓN METODOLÓGICA DE IDENTIFICACIÓN
DE PROYECTOS
LUIS BALESTRI

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA ARGENTINA URBANA
JORGE BLANCO

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL PREVENCIÓN
Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y DESARROLLO
TERRITORIAL
JORGE FERNÁNDEZ BUSSY

EQUIPO TÉCNICO
MARÍA LORENA ARDISSONO
ALEJO BALESTRI
ALICIA BARACCO
JOSÉ LUIS BASUALDO
ALEJANDRO BOCCARDO
JULIO CASTELLANOS
MARCELO CASTILLO
MÓNICA DALL ARMELLINA
RODOLFO DOMNANOVICH
FLORENCIA GÓMEZ
SILVIA GONZÁLEZ
DANIELA GRIFONI
OLAF JOVANOVICH
GABRIEL LOSANO
LUNA MIGUENS
GUILLERMINA POMPOSIELLO
GIULIANA PURICELLI
MARIEL ROMERO
HERNÁN SEIGUER
MABEL SOSTILLO
NATALIA TORCHIA
CARLOS VERDECCHIA
DIEGO VESCIUNAS
ALEJANDRA WAGNER
ALEJANDRA WULFF

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL

COORDINACIÓN DE FOROS DE INTEGRACIÓN
LILIANA BENÍTEZ

COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN
RITA RIPANI

EQUIPO TÉCNICO
JULIÁN BENITEZ
ALEJANDRO EINSTOSS
RUBÉN FENOCHIETI
SERGIO GEVATSCHNAIDER
ROBERTO GRAÑA
LEANDRO LANDUCCI
PATRICIA LESCANO
JUAN PABLO LIONETTI DE ZORZI
MATÍAS PARIMBELLI
MIRIAM PIVAS
SILVIA RAVAZZINI
FABIÁN SCHVARTZER
HUGO TERRILE

EQUIPO ADMINISTRATIVO
SUSANA AGESTA
DAMIÁN BONZANI
KARINA CERVIÑO
MARTÍN MIKAELIAN
ALEJANDRO OJEA
MICAELA RAPISARDI
FEDERICO ROLDÁN
CARLA SALONIA
AILÉN SANTAMARÍA
SOLEDAD SEIJO

ASESORES EXTERNOS
HERIBERTO AMERI
MARCELO GAVIÑO NOVILLO
ADOLFO KOUTOUDJIAN
MARCELO SILI

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Hipólito Yrigoyen 250 CP C1086AAB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

ISBN 978-987-1797-08-0

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Paseo Colón 189 Piso 11 Oficina 1108 CP 1063ACB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54-11) 4349-7615 / 7672 / 7732 e-mail: pet@minplan.gob.ar
www.planif-territorial.gov.ar

PEET

2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE

2

TERRITORIO
E INFRAESTRUCTURA

ACTUALIZACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL
DESEADO / IDENTIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Y PONDERACIÓN DE PROYECTOS

PETI 2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE II

2

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura.
1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.
v. 1, 228 p.: il.; 31x24 cm.

ISBN 978-987-1797-10-3

1. Planificación. 2. Ordenamiento Territorial. I. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 08/11/2011

PLAN ESTRATÉGICO TERITORIAL

DISEÑO EDITORIAL
DISEGNOBRASS
Lavalle 959 1°, (C1047AAR)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.disegnobrass.com

IMPRESIÓN
LETRA VIVA S.A.
Constitución 1733/35, (C1151AAO)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.letraviva.com.ar

EL material incluido en esta publicación puede ser reproducido total
o parcialmente, ya sea por medios mecánicos o electrónicos,
siempre que se citen la fuente y su autor.

Impreso en Argentina

2

TERRITORIO
E INFRAESTRUCTURA

ACTUALIZACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL DESEADO / IDENTIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PONDERACIÓN DE PROYECTOS

REPÚBLICA ARGENTINA
PODER EJECUTIVO NACIONAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

AUTORIDADES

PRESIDENTA DE LA NACIÓN
DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
ARQ. JULIO DE VIDO

SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN
LIC. ROBERTO BARATTA

SUBSECRETARIO LEGAL Y TÉCNICA
DR. RAFAEL LLORENS

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
ARQ. GRACIELA OPORTO

SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS
ING. JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ

SECRETARIO DE ENERGÍA
ING. DANIEL OMAR CAMERON

SECRETARIO DE TRANSPORTE
ING. JUAN PABLO SCHIAVI

SECRETARIO DE COMUNICACIONES
ARQ. LISANDRO SALAS

SECRETARIO DE MINERÍA
ING. JORGE OMAR MAYORAL

PALABRAS DEL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Presentar el segundo avance del Plan Estratégico Territorial es una ocasión para congratularnos, porque evidencia que el camino que hemos emprendido en materia de planificación territorial no tiene retroceso. La decisión del entonces Presidente Néstor Kirchner de crear un ministerio que asociara en su denominación las nociones de planificación, federalismo e inversión pública nos obligó a ser, de algún modo, pioneros en la recuperación de una práctica de gobierno que había sido abandonada por muchos años. Hoy nos enorgullece constatar que el camino de la planificación estratégica participativa se ha multiplicado, con importantes resultados alcanzados por otros ministerios del Gobierno Nacional, así como por numerosos gobiernos provinciales y locales y organizaciones representativas del sector privado.

La crisis que actualmente padecen las economías de los países desarrollados permite revalorizar las ideas clave con las cuales se condujo el vigoroso proceso de desarrollo de la Argentina desde el año 2003. Durante años, prevalecieron las teorías que concebían la necesidad de achicar el Estado para que el mercado desplegara su iniciativa y pudiera realizarse el círculo virtuoso del crecimiento. Lo que se hizo en base a ello fue rediseñar los Estados para que fueran funcionales al flujo de los capitales financieros globales y a sus intereses locales asociados. En este contexto, no es cierto que no se planificara, sino que, bajo el supuesto de que era el mercado el que garantizaba la mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de recursos, el Estado tomaba las decisiones de inversión sobre la base de las iniciativas planificadas por el sector privado como parte de su estrategia empresarial. Nuestra historia reciente muestra que esas teorías, lejos de hacer converger crecimiento y desarrollo, aumentan las brechas entre sectores sociales y acrecientan las distancias entre regiones ricas y pobres. El accionar especulativo de los mercados provoca desastres socioeconómicos como los que estamos presenciando en el mundo, y son los Estados los que vuelven a adquirir protagonismo; aunque lamentablemente, en muchos casos, llevando adelante soluciones de ajuste que acaban profundizando las inequidades. Lo que hoy ocurre a nivel global muestra que la planificación debe estar en manos de Estados que garanticen el desarrollo con inclusión social y que la utilicen como instrumento de fomento, invirtiendo para promover el crecimiento con igualdad de oportunidades. Con esta visión fue creado el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y, dentro de su órbita, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, como herramienta operativa a tal efecto.

La publicación que hoy ponemos a disposición de toda la sociedad es el resultado del trabajo realizado en forma mancomunada con los representantes de todas las jurisdicciones federales del país, así como de los países de la región, en pos del objetivo que nos planteamos desde los primeros pasos de la agenda de planificación: la construcción de un territorio nacional equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en un escenario geopolítico regional que impulsa con fuerza la integración latinoamericana. Se exponen aquí la serie de trabajos mediante los cuales se desarrollan los ejes estratégicos concertados a lo largo del primer avance del Plan Estratégico Territorial, evidenciando su proceso de consolidación como herramienta para orientar la inversión pública y el ordenamiento territorial. Los pasos que hemos dado nos permiten afirmar que estamos recuperando la noción de territorio nacional como proyecto común, la que anhelaron nuestros Libertadores y que asentaron aquellos Planes Quinquenales del peronismo.

En suma, estamos institucionalizando la planificación del territorio, logrando la articulación entre los organismos ejecutores de inversión en infraestructuras, proveyendo información y criterios para optimizar los procesos de toma de decisiones y convocando a todos los niveles de gobierno del territorio y al sector privado a sumarse a esta empresa. Continuaremos planificando para reforzar el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner redistribuyendo el ingreso, acortando las brechas, equilibrando el territorio y haciendo realidad el país que nuestros próceres imaginaron.

Arq. Julio De Vido
Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

PRÓLOGO

El Avance II del "Plan Estratégico Territorial" (PET), que hoy tenemos la satisfacción de presentar, constituye tanto un balance de lo realizado en la materia desde la órbita nacional, al cabo de dos gestiones de gobierno, como un enunciado de los que, a nuestro entender, deberían ser los ejes rectores de una agenda futura que lo consolide como proceso sistemático. El acompañamiento de los gobiernos provinciales desde los comienzos de la iniciativa del Gobierno Nacional, en el año 2004, permitió generar una dinámica de trabajo interactiva, enriquecedora y con resultados paulatinos. Así, gracias a ese apoyo inicial, hoy en la Argentina podemos dar cuenta de la instalación definitiva de una práctica de planificación democrática, federal, participativa y adecuada a los actuales retos del territorio, así como de la existencia de líneas de acción de mediano y largo plazo dirigidas a consolidarla.

Es también la ocasión para resaltar la fuerte decisión política del Presidente Néstor Kirchner y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de recuperar la planificación como herramienta fundamental en manos del Estado y la convicción y visión estratégica con la que el Ministro Julio De Vido condujo este proceso. Su decidido apoyo a nuestra tarea hizo posible la concreción de los avances que hoy podemos mostrar a la sociedad.

Retomar, luego de décadas de abandono, la planificación territorial como tarea de Estado en un país que comenzaba a salir de la crisis más profunda de su historia exigió tener muy claras las claves sobre las que debía asentarse la actividad, para constituirse en un instrumento estratégico de gobierno y superar el histórico sesgo tecnocrático de las oficinas de planificación. Tales claves, estrechamente vinculadas a los ejes fundamentales del proyecto de desarrollo con inclusión social, fueron: a) el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas, con independencia de su lugar de residencia; b) el reconocimiento del federalismo, como condición de partida de la construcción de un proyecto de territorio e identidad nacional; c) la integración regional suramericana como plataforma para el fortalecimiento de la soberanía nacional y d) la robusta inversión pública como motor del desarrollo y la activación económica, acompañada por un proceso de planificación estratégica territorial de mediano y largo plazo. Estos ejes fueron fundamento de la agenda de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y subyacen a todas las actividades realizadas a lo largo de los últimos ocho años.

Los avances en la instalación de la cultura de la planificación territorial en nuestro país se reflejan en una serie de hitos que ilustran su evolución. Como en toda construcción político-institucional, cada uno de ellos revela momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas, las cuales, si bien no pueden mensurarse cuantitativamente, representan el verdadero proceso de consolidación de la planificación del territorio. Entre estos hitos pueden mencionarse: la presentación, en el año 2004, del documento denominado "Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial", como primera reflexión acerca de la situación del territorio nacional heredado, sentando las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional; la presentación por parte de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en marzo de 2008, del Avance I del PET, resultado del trabajo conjunto realizado con las provincias respecto del Modelo de Territorio Nacional Deseado y de las inversiones en infraestructuras y equipamientos considerados estratégicos para construirlo; la constitución, en diciembre del mismo año, del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como organismo de articulación y formación de consensos acerca de las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional; la presentación, nuevamente por parte de la Presidenta, en septiembre de 2010, del "Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial", producido en el seno del COFEPLAN, mediante el cual los gobiernos provinciales promueven la determinación de una serie de principios rectores para garantizar el desarrollo armónico del territorio nacional.

Los contenidos de la presente publicación recogen estos avances y dan cuenta, a su vez, de la magnitud de la tarea realizada

a lo largo del Avance II del PET. La concepción del territorio en términos integrales, presente desde sus inicios, sumada a la concertación de lineamientos de trabajo a futuro, incluidos en el Avance I, han conducido a una complejización de la continuidad del trabajo del PET. Esta complejización se refleja en tres aspectos de esta nueva etapa: en primer lugar, en la implementación de líneas programáticas específicas, que atienden al desarrollo de los lineamientos; en segundo lugar, en las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno en el ámbito nacional, así como a nivel regional; y finalmente, en tercer lugar, en el abordaje de nuevas temáticas, como respuesta a los desafíos territoriales identificados a lo largo de la profundización del trabajo. El proceso político-institucional de esta construcción se traduce en el diverso grado de maduración y desarrollo de las distintas líneas de trabajo, lo cual explica la estructura de esta publicación, compuesta por cuatro volúmenes.

En el primer volumen, denominado "Planificación Estratégica Territorial", se exponen los fundamentos y estrategias generales de dicha política, se resumen los hechos significativos que jalonaron la agenda de planificación territorial desde el año 2004, se sintetizan los resultados de las distintas líneas de trabajo desarrolladas y, por último, se plantean, como perspectivas futuras, los lineamientos propuestos para garantizar la consolidación del proceso de planificación del territorio en el mediano plazo.

El segundo volumen, denominado "Territorio e Infraestructura", recoge el trabajo realizado con la participación de todas las provincias, el cual, mediante la aplicación de una metodología homogénea, ha tenido como resultado una cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial a nivel provincial y nacional, que surge de la actualización de los Modelos Deseados Provinciales. Esta última se realiza en función de las necesidades del territorio a escala microrregional y, mediante sucesivas agregaciones y adecuaciones metodológicas, contribuye a un análisis renovado de las necesidades de inversión a escala nacional, así como una plataforma inicial para lograr la futura sistematización del procedimiento.

El tercer volumen, denominado "Argentina Urbana", desarrolla en profundidad una de las consignas concertadas en el Avance I del PET: la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis de tipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia.

En el cuarto volumen, denominado "Integración Territorial Internacional", se sistematizan los avances realizados desde la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional, tanto en materia de integración territorial bilateral, como multilateral. En cuanto a la primera, se desarrollan las líneas de acción desplegadas en el marco de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, tales como la formulación y evaluación de programas de inversiones, y la participación en foros de discusión y negociación. En el campo de la integración multilateral, se detallan las acciones llevadas a cabo por la Dirección en tanto representante de la Argentina en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual funciona como Foro Técnico de la UNASUR para la integración física de los doce países suramericanos.

Cabe, por último, expresar el agradecimiento a las autoridades nacionales que me han encomendado la responsabilidad de conducir este proceso de Planificación Estratégica Territorial, a las autoridades provinciales que han participado con entusiasmo desde el inicio de la convocatoria, a los equipos técnicos de los organismos e instituciones que han colaborado en su realización y al equipo de trabajo del organismo a mi cargo, cuyo compromiso político y profesional ha hecho posibles los resultados que hoy nos complace presentar.

Arq. Graciela Oporto
Subsecretaria de Planificación Territorial
de la Inversión Pública

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **13**

CAPÍTULO I
MODELO TERRITORIAL DESEADO

CONSTRUCCIÓN DEL MODELO TERRITORIAL **17**
1. Rol de la infraestructura
2. Planificación de la infraestructura
3. El impacto de las inversiones en el territorio

CAPÍTULO II
IDENTIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PONDERACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

1. PRIMER CICLO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO **29**

2. SEGUNDO CICLO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO **31**
2.1. Metodología de identificación y ponderación de proyectos
2.2. Ponderación del impacto territorial de los proyectos de infraestructura
2.3. Escala provincial
2.4. Escala nacional

3. HACIA EL TERCER CICLO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO **47**

4. CARTERA NACIONAL DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS PONDERADOS . . **49**
4.1. Tablas de información territorial de proyectos
4.2. Franja Norte
4.3. Franja Centro
4.4. Franja Sur

5. MAPA INTEGRADO DE REDES DE INFRAESTRUCTURA **67**
5.1. Mapas temáticos de redes de infraestructura
5.2. Principales iniciativas y proyectos de infraestructura de impacto regional

CAPÍTULO III RESÚMENES PROVINCIALES **69**

Buenos Aires 71
Catamarca 81
Chaco 87
Chubut 93
Ciudad Autónoma de Buenos Aires 99
Córdoba 105
Corrientes 111
Entre Ríos 117
Formosa 123
Jujuy 129
La Pampa 135
La Rioja 141
Mendoza 147
Misiones 153
Neuquén 159
Río Negro 165
Salta 171
San Juan 177
San Luis 183
Santa Cruz 189
Santa Fe 195
Santiago del Estero 201
Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur 207
Tucumán 213

FUENTES **221**

GLOSARIO **223**

REFERENTES PROVINCIALES **225**

AUTORES **227**

INTRODUCCIÓN

El proceso de planificación iniciado con la puesta en marcha de la Política de Ordenamiento Territorial, y particularmente con uno de sus instrumentos, el Plan Estratégico Territorial (PET), constituye, desde el año 2003, la expresión de la voluntad de devolver al Estado su rol protagónico en el desarrollo del territorio. Uno de los productos resultantes del Avance I del PET fue la cartera de proyectos estratégicos de infraestructura, considerados trascendentes para la transformación del territorio heredado en la Argentina deseada.

Con el propósito de dotar de mayor racionalidad y transparencia al proceso de selección de los proyectos integrantes de esta cartera, y en línea con el trabajo realizado hasta el momento, se propuso una metodología de identificación estratégica y ponderación de las inversiones en infraestructuras necesarias para lograr los Modelos Territoriales Deseados Provinciales y, con ellos, el Modelo Territorial Deseado Nacional. Este ejercicio del pensamiento estratégico fue implementado en conjunto con los equipos provinciales, muchos de ellos fuertemente consolidados –tanto técnica como institucionalmente– gracias a la trayectoria compartida desde la puesta en marcha del PET. El presente documento da cuenta del desarrollo y los resultados de esa metodología de identificación y ponderación de proyectos de infraestructura.

En el capítulo I se presenta una somera descripción del rol de la infraestructura en el desarrollo del territorio, seguida de los fundamentos teórico-políticos del abordaje de la planificación estratégica y de los fundamentos técnicos de la mencionada metodología.

En el capítulo II se explica la metodología utilizada en los dos ciclos de pensamiento estratégico, correspondientes al Avance I y al Avance II del PET. Dentro de este segundo ciclo, se explicita en primer término el proceso de diseño e implementación en las jurisdicciones provinciales y en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a través de varias etapas de revisión de los modelos territoriales –de los criterios de microrregionalización y de la adecuación de los lineamientos de desarrollo allí propuestos–, y a la identificación efectiva de proyectos de infraestructura mediante la elaboración de árboles de problemas y objetivos microrregionales, luego a la ponderación del impacto individual de esos proyectos a través de una matriz de análisis multicriterio y al registro de su impacto cruzado a través de una matriz de análisis de sinergia, concluyendo con una agregación técnico-política de los principales proyectos microrregionales en un listado único provincial.

En segundo término, se describe el proceso de identificación y ponderación de una cartera de proyectos de infraestructura a nivel nacional, para lo cual se utilizaron como fuentes tanto los listados provinciales como los de organismos nacionales sectoriales responsables de la ejecución de infraestructuras. A continuación, se presenta la cartera de proyectos nacionales identificados como estratégicos, de acuerdo con su localización en las tres franjas –Norte, Centro y Sur– del país, un breve relato explicativo y una tabla de información territorial de cada proyecto que incluye tanto la ponderación realizada como los datos anexos de interés para su interpretación. Luego se presentan los mapas temáticos de redes de infraestructura nacional –vial, transporte, energía, comunicaciones y recursos hídricos– y el mapa integrado de ellas.

Finalmente, en el capítulo III, se muestra una síntesis de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires, incluyendo, por un lado, una caracterización del territorio en términos de configuración espacial, dinámica social y económica, situación del medio natural y de la infraestructura y el equipamiento; y, por otro lado, una explicación de su Modelo Deseado, constituida por una descripción de los principales objetivos de desarrollo y lineamientos estratégicos, un mapa del mencionado Modelo Territorial Deseado, así como el listado y el mapa de localización de las obras estratégicas ponderadas por la propia jurisdicción como fundamentales para el logro de dicho Modelo.

CAPÍTULO I

MODELO TERRITORIAL DESEADO

CONSTRUCCIÓN DEL MODELO TERRITORIAL

En las últimas décadas, el abandono de la planificación de la infraestructura por parte del Estado tuvo efectos muy significativos en la profundización de los desequilibrios territoriales, con consecuencias directas sobre las condiciones de vida de gran parte de la población. El ciclo iniciado en el año 2003 supone un punto de inflexión en este aspecto, en tanto estableció una clara prioridad respecto de la necesidad de que el Estado retomara la función de planificar y concretar la infraestructura como condición indispensable para sostener un proceso de crecimiento económico con criterios de equidad e inclusión social. Esto se manifiesta paralelamente en la significativa expansión de la inversión en infraestructura realizada por el Estado Nacional y en la consolidación de su proceso de planificación.

1. ROL DE LA INFRAESTRUCTURA

La inversión en infraestructura cumple un rol fundamental como motor del desarrollo territorial, ya que acompaña políticas económicas, sociales y ambientales y en vinculación directa con el capital social. Es un componente básico para que los diferentes territorios puedan:

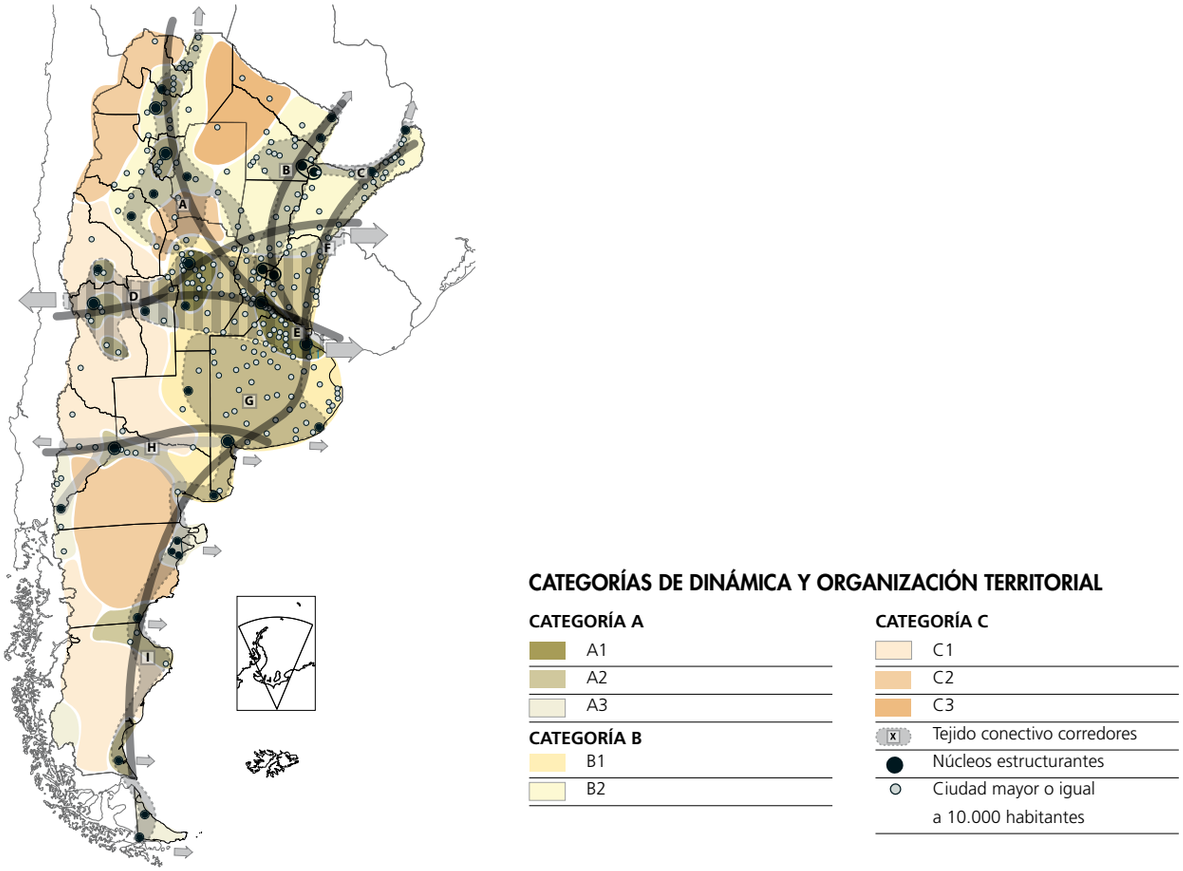
- garantizar buenas condiciones de vida a toda la población mediante el acceso a servicios básicos, vivienda y equipamiento sanitario y educativo, fortaleciendo así el arraigo
- promover la producción mediante la provisión de energía, agua y transporte
- mejorar la conectividad permitiendo la comunicación entre las ciudades y el campo, la integración de territorios vecinos, el acceso a los mercados de diferentes escalas y la disminución de los costos de transporte
- fomentar y atraer la inversión privada elevando las ventajas comparativas de una región a la hora de decidir la localización de inversiones productivas
- construir territorios más seguros mediante obras que mitiguen el impacto de desastres originados por eventos naturales y antrópicos de ocurrencia periódica y/o extraordinaria como las inundaciones, los deslizamientos de laderas y los incendios
- promover la integración internacional, tanto en el plano físico como económico, cultural y social

Sin embargo, también es cierto que la infraestructura puede generar efectos adversos, como por ejemplo, la congestión debida al incremento del tráfico por la ampliación de la red vial, la contaminación visual debida a los tendidos eléctricos, la contaminación ambiental debida a los aeropuertos, las grandes vías de comunicación y la concentración de industrias. Asimismo, puede acentuar grandes desequilibrios territoriales si sus localizaciones refuerzan un esquema de distribución espacial concentrado, como se ve reflejado en el Modelo Territorial Heredado.

En efecto, la distribución espacial de la infraestructura, así como otros factores –como su calidad y su nivel de concentración– determinan el equilibrio y articulación del territorio en sus diferentes escalas. En la escala barrial, las áreas de una ciudad se diferencian, entre otros aspectos, por la oferta de equipamiento sanitario, educativo y cultural y por sus servicios urbanos, como dotación de agua, cloacas y red vial pavimentada. En una escala mayor, la jerarquía de las ciudades en el sistema urbano depende en gran parte del grado de centralidad y de la dotación de la infraestructura asociada. Finalmente, en el plano regional, la diferenciación en el nivel de desarrollo se relaciona no sólo con el perfil económico sino también con la oferta de infraestructura existente.

Una región con mayor consolidación de su desarrollo tiene, en general, una economía diversificada, con servicios especializados, sostenida por un andamiaje energético y conectivo y una variedad de servicios urbanos que propician un ambiente adecuado para el asentamiento de recursos humanos calificados. En las antípodas, una región menos desarrollada, con una economía de subsistencia, posee escasa oferta de infraestructura productiva y una gran demanda de servicios básicos y equipamiento para su población. Se puede asegurar, entonces, que existe una relación directa entre el grado de desarrollo de un territorio y la infraestructura de la que dispone. A mayor cobertura y dotación de infraestructura corresponde un territorio más desarrollado, más competitivo y una sociedad con mejores servicios.

MODELO HEREDADO
Territorios desarticulados, concentración de las inversiones, sistema urbano desequilibrado



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

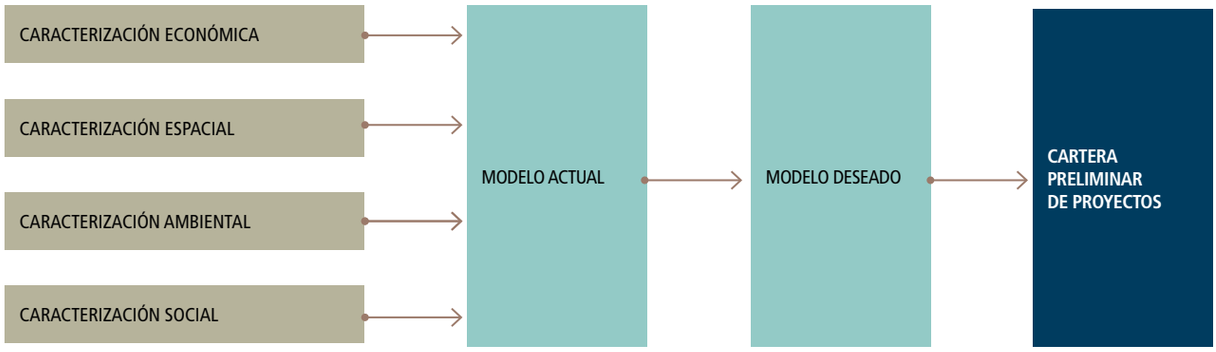
2. PLANIFICACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

Considerando los efectos positivos y negativos de las infraestructuras y de su localización, resulta necesario no sólo promover su inversión sino también su adecuada planificación. Es así que, en el marco de la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial enunciada en el año 2004 en el documento "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", se expresaron los lineamientos que orientan las acciones del Estado con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado y sustentable del país, buscando superar las visiones sectoriales y construyendo un nuevo modo de intervención, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del contexto nacional e internacional.

El Modelo Deseado Nacional, planteado en el Avance I del Plan Estratégico Territorial (PET) como marco de referencia para lograr la concreción de los lineamientos mencionados, dio lugar a la construcción de una cartera preliminar de proyectos de infraestructura para alcanzar ese Modelo, en un trabajo conjunto con las jurisdicciones, con la guía del Gobierno Nacional. Esta cartera surgió a partir de una metodología que permite identificar las demandas reales de creación de infraestructura en función de su efecto multiplicador para el desarrollo territorial de cada porción del territorio, expresado en logros como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la competitividad sectorial y la reducción de problemas ambientales, entre otros.

En el Avance II del PET se propone una profundización de la metodología, lo cual permite no sólo la identificación y ponderación de los proyectos de infraestructura, sino también el análisis de sus impactos en las diferentes dimensiones territoriales –espacial, económica social y ambiental–. Es habitual la utilización de metodologías que evalúan los proyectos de inversión en términos de rentabilidad económica. Estos análisis plantean un recorte conceptual que restringe la mirada sobre sus impactos y los múltiples efectos que generan en el territorio y se inician una vez que los proyectos ya están identificados. Frecuentemente, la evaluación *ex post* arroja resultados poco satisfactorios, ya que la inversión no alcanza los logros esperados, que suelen ser consecuencia de una deficiencia a la hora de identificar esos proyectos. En la metodología utilizada en este Avance del PET se puso un énfasis particular en la fase de identificación, vinculando efectivamente los problemas y oportunidades con los objetivos y los logros esperados en las diferentes dimensiones territoriales. Es así que en esta etapa se obtuvo una cartera ponderada de proyectos de infraestructura, cuya materialización permitirá alcanzar una mayor equidad territorial al lograr:

ESQUEMA METODOLÓGICO. PRIMERA ETAPA DEL PET



- una mejor organización de los asentamientos humanos, lo cual permitirá el arraigo de la población en su lugar de origen, y redundará en el equilibrio de la oferta de servicios y dotaciones y en la igualdad de oportunidades de desarrollo y crecimiento, tanto personal como colectivo, a la vez que se tiende al equilibrio del sistema urbano
- la generación de mejores condiciones para el aumento de la producción a partir de mejoras energéticas, mayor y mejor comunicación entre las regiones y aumento de la superficie irrigada
- la promoción de inversiones privadas a partir de la inversión pública, para convertir territorios poco atrayentes en territorios atractivos
- una mayor competitividad mediante la reducción de los costos de transporte

Esta cartera ponderada es quizás uno de los componentes esenciales del Avance II del PET y es transversal a sus tres grandes lineamientos estratégicos: la definición de Áreas de Intervención, el fortalecimiento de un Sistema Policéntrico de Núcleos Urbanos y el desarrollo de Corredores de Conectividad, cada uno con objetivos específicos planteados.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS E INFRAESTRUCTURA

ÁREAS DE INTERVENCIÓN

Las Áreas de Intervención caracterizadas en el PET corresponden a tres categorías: a desarrollar, a potenciar y a cualificar. Esta caracterización corresponde a su dinámica y organización territorial y presupone una serie de estrategias vinculadas a la inversión en infraestructuras. Los diferentes grados de dinamismo, competitividad económica y consolidación del medio construido determinan estrategias distintas en cuanto a los tipos de intervenciones e inversiones de infraestructura necesarias.

En las áreas a cualificar, donde existe una buena provisión de infraestructura y cuya economía está inserta en el mercado internacional y es, además, altamente competitiva, la inversión en infraestructura está orientada a su adecuación a las nuevas necesidades fruto del crecimiento, la mayor demanda y el cambio tecnológico, la solución de los cuellos de botella, los problemas de congestión vial y de cargas en los puertos y los problemas ambientales. Se requiere adecuar la red vial al tránsito creciente, reorganizar el sistema multimodal de transporte reasignando mayor participación en otros modos además del carretero –ferrovial, fluvial, marítimo–, acompañar el crecimiento con mayor provisión de energía y mantener simultáneamente las redes existentes, controlar las emisiones y tener políticas eficientes de residuos urbanos e industriales.

En las áreas a desarrollar, la infraestructura está orientada, en primer lugar, a resolver las carencias de los habitantes garantizando una buena calidad de vida en cuanto a provisión de vivienda infraestructura básica y equipamiento. Asimismo, debe asegurar mejores comunicaciones y mayor dotación de energía –ya sea por redes o diversificando la matriz con energías alternativas–, extensión del área regada y manejo de inundaciones para poder revertir la situación de economía de subsistencia, apuntando al desarrollo social y productivo aprovechando las potencialidades ambientales y humanas.

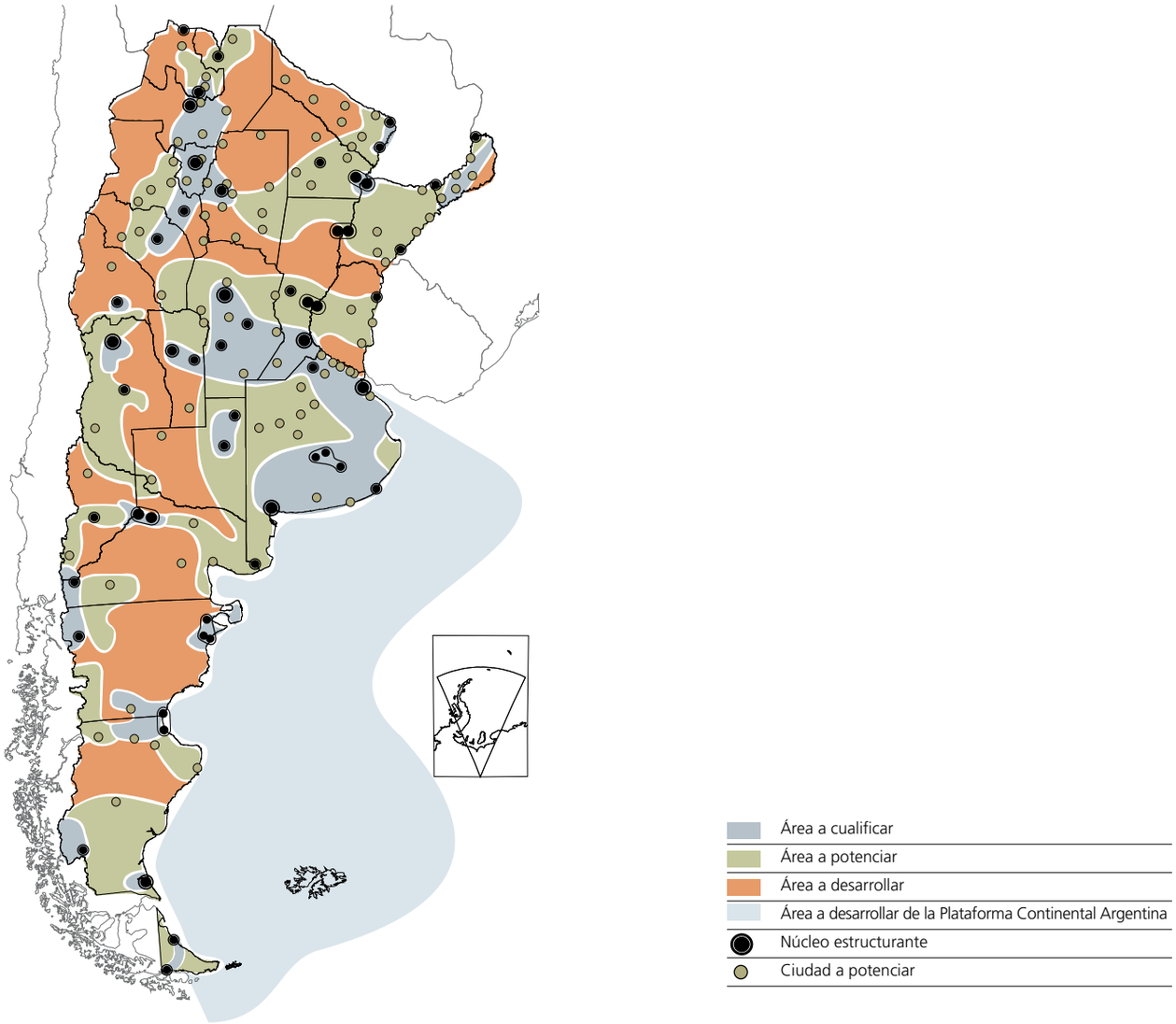
Finalmente, en las áreas a potenciar, la inversión está orientada a la diversificación productiva, por un lado, y al despliegue de su potencial mediante la inversión de infraestructura faltante, por el otro, que hoy funciona como un obstáculo a la hora de aprovechar las potencialidades latentes.

A partir de las transformaciones ocurridas en el territorio entre el Avance I y el II del PET, producto del impacto de nueva infraestructura, del crecimiento económico y de la expansión de la frontera agrícola, entre otros factores, se replanteó el alcance de las áreas de intervención, que se modificaron ligeramente con el fin de ajustar las estrategias a las nuevas necesidades y realidades territoriales. Asimismo, se incluyó la Plataforma Continental Argentina con la caracterización y estrategia de las áreas a desarrollar.

SISTEMA POLICÉNTRICO DE NÚCLEOS URBANOS

El fortalecimiento de un sistema policéntrico de núcleos urbanos ha sido un elemento preponderante en el trabajo realizado en esta etapa del PET. En los Modelos Territoriales Deseados provinciales, así como en el Modelo Deseado Nacional, se han identificado núcleos estructurantes y ciudades a potenciar. Los primeros son aquellos que tienen una función en relación con el sistema urbano y con la estructuración del territorio. La selección de estos núcleos y ciudades a potenciar cobra sentido en diferentes escalas y realidades territoriales; es diferente la pertinencia de su inclusión si se considera la escala nacional o se limita a la escala provincial. Asimismo, hay ciudades que fueron elegidas más allá de su tamaño o población, privilegiando aspectos funcionales. Es el caso, por ejemplo, de algunas ciudades patagónicas, que, debido a las

ÁREAS DE INTERVENCIÓN, NÚCLEOS ESTRUCTURANTES Y CIUDADES A POTENCIAR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

mayores distancias relativas, deben contar con infraestructura de una mayor complejidad que una ciudad de escala similar ubicada en la pampa húmeda. La definición de esta estrategia supone, en primer lugar, el estudio del sistema urbano, la formulación de lineamientos específicos –ambos detallados en el volumen Argentina Urbana del presente documento– y, finalmente, un mejoramiento del sistema a partir de la creación de infraestructura social y productiva acorde con la jerarquía de ciudad y su rol en el sistema. La estrategia a seguir en materia de inversión en infraestructura surge a partir de este último punto. En la zona patagónica, por ejemplo, las necesidades de equipamiento están sujetas al condicionante mencionado: la mayor distancia relativa obliga a que ciudades de pequeña población tengan más oferta de servicios. En la zona central, donde el sistema urbano es más denso y hay mayor concentración poblacional, surge la necesidad de fortalecer las ciudades intermedias para evitar la sobrecarga de las áreas metropolitanas. En el Norte, por su parte, se plantea con mayor intensidad la necesidad de que las ciudades estén adaptadas a los requerimientos de vinculación con los países limítrofes, a la presión demográfica y las necesidades en materia de equipamiento sanitario y educativo, redes de saneamiento y abastecimiento de energía, ya que las ciudades de esta franja poseen los índices más bajos en relación con el factor calidad de vida.

Por otra parte, en los nodos multimodales de todo el país –que en general coinciden con los núcleos estructurantes– se requiere reorganizar los sistemas multimodales de transporte y de cargas frente al crecimiento de la producción –tanto industrial como agrícola– y el mayor consumo interno y externo. En las ciudades portuarias se requieren mejores accesos a los puertos, adecuación de las instalaciones, playas de transferencia y lugares de almacenamiento tales como silos y muelles.

También en las ciudades de mayor jerarquía la infraestructura vial debe adecuarse a la creciente demanda, a la vez que se incentiva el uso del transporte público de pasajeros y se promueven los medios guiados como forma de disminuir la congestión y los problemas ambientales.

A nivel general y como política de inversión de infraestructura, la densificación de la mancha urbana permitirá optimizar las inversiones en saneamiento urbano, eficiencia energética

AUTOPISTA RN9,
Rosario-Córdoba.

e infraestructura urbana tales como pavimentación, alumbrado y drenaje.

CORREDORES DE CONECTIVIDAD

En relación con las estrategias de inversión en los Corredores de Conectividad, se parte del entendimiento de estos como espacios geográficos sobre los cuales se distribuyen flujos de pasajeros y cargas a partir de la dotación de infraestructura específica que contienen, cuyas finalidades son permitir la salida de los productos locales o regionales a otras regiones y al extranjero, y hacer posible que la población acceda a los bienes y servicios necesarios para garantizar una buena calidad de vida. Por medio de esas dos funciones se genera un contexto de complementación y de integración entre las diversas economías del territorio nacional. Las estrategias de conectividad que fueron planteadas en este sentido en el Avance I del PET procuran, por un lado, mejorar la eficiencia de los corredores existentes y, por el otro, construir un nuevo sistema de ejes de articulación y desarrollo necesario para vincular territorios aislados.

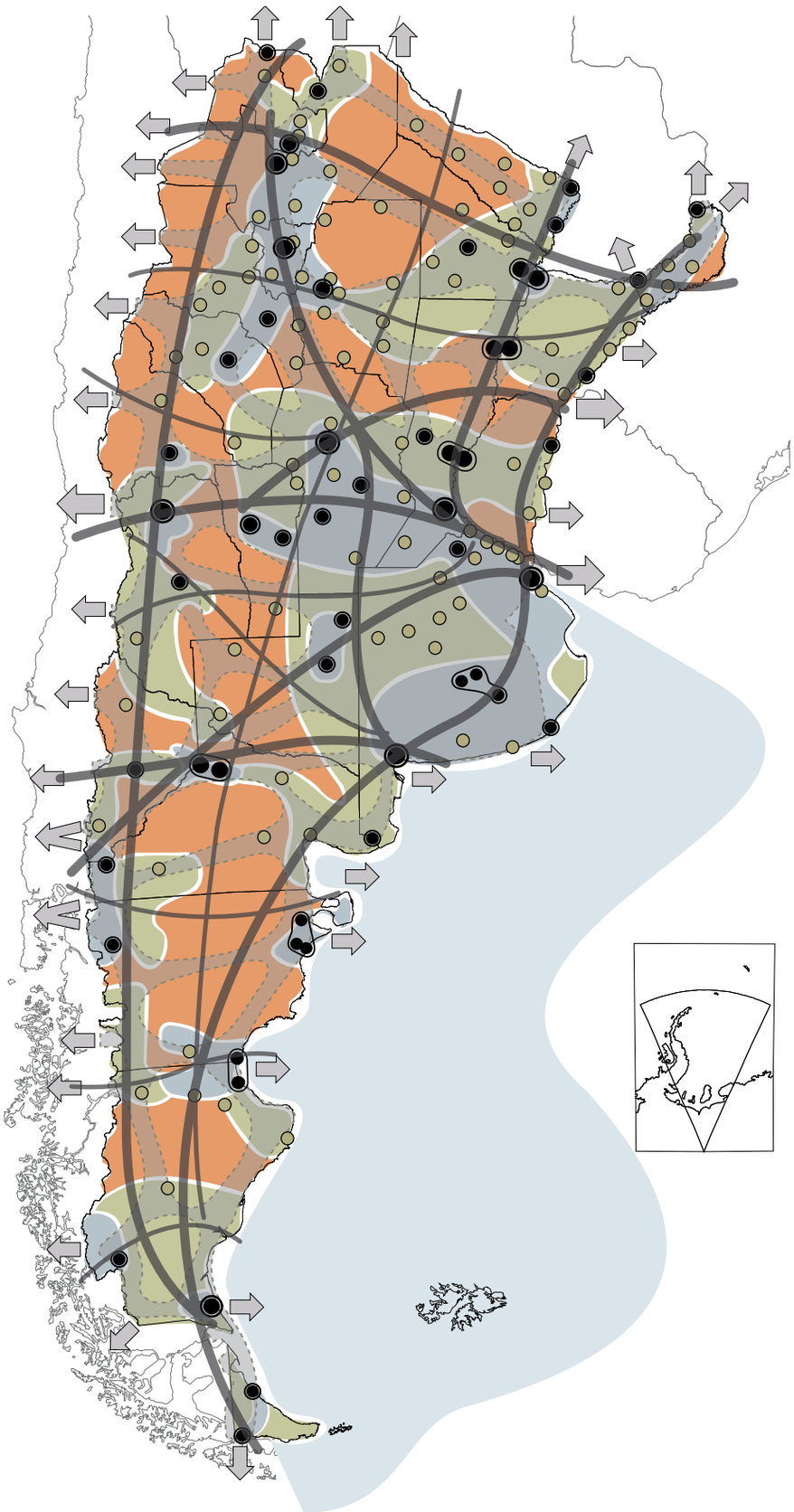
Un corredor designa un espacio longitudinal que comunica dos sectores en una sucesión alineada de paisajes, que responden a una necesidad de circulación entre asentamientos de población y/o zonas productivas. Puede ser una ruta, una traza ferroviaria, una vía navegable o una combinación de todas las alternativas tecnológicas de conexión. Visiones más modernas tienden a incorporar al concepto las tecnologías de la información y la comunicación. Cuando se priorizan la articulación de zonas o los criterios de desarrollo, se asume que el corredor se transforma en un eje de articulación y desarrollo. El diseño de estrategias sobre conectividad y accesibilidad de y a las diferentes regiones es fundamental desde el punto de vista del ordenamiento territorial porque afecta de modo concreto a las distintas formas de producción económica y cultural de la población, debido a que ocasiona efectos globales que deben ser evaluados desde una perspectiva sistémica y compleja. Este es un objetivo manifiesto de la política territorial del Estado argentino y supone el desafío de mejorar la posición relativa de los territorios más rezagados del país sin afectar la situación de los más desarrollados.

La evolución de los corredores abarca varias etapas. En el modelo colonial predominaba un sistema de ciudades orientado sobre el corredor entre el Alto Perú y Buenos Aires, complementado por un corredor hacia el Oeste y otro que implicaba la navegación por el Paraná. La estructura se modificó con la expansión de las redes ferroviarias, que comenzaron a contar con ramales hacia el Norte y el Sur y concéntricos en la ciudad de Buenos Aires. La prevalencia del modo ferroviario duró casi cien años, en una configuración diseñada de acuerdo con las necesidades del comercio exterior. A inicios del siglo XX, se comenzó a equipar el territorio con caminos pavimentados, proceso que se aceleró a partir de la década del sesenta, en paralelo con la aplicación de un plan de reemplazo del transporte ferroviario por el automotor. Durante las tres décadas siguientes, los ejes principales de la red vial, aún concéntrica, fueron paralelos a las trazas ferroviarias, con lo que se logró conectar todas las regiones del país pese a su baja densidad. Esta amplia capacidad incorporada al sistema del transporte se adelantó a las necesidades de los siguientes veinte años, y permitió que, hasta el año 2000, el tránsito entre ciudades, desde y hacia los puertos, se desarrollara sin el obstáculo de la congestión. En la actualidad, el tránsito en rutas es el principal componente del sistema de conectividad, especialmente en lo relativo al transporte de pasajeros.

Hoy, el Gobierno Nacional se propone atender gradualmente la demanda de transporte ferroviario de pasajeros, mientras se verifica un creciente despliegue del transporte de cargas, que aún representa un porcentaje pequeño del total de toneladas por kilómetros transportadas por vía terrestre. Si bien han surgido numerosos proyectos de recuperación del trazado ferroviario, existen dificultades para fomentar este crecimiento, como la utilización de la infraestructura por parte de diferentes operadores.

A partir de este diagnóstico, se plantearon dos estrategias de conectividad. Por un lado, mejorar la capacidad y eficiencia de los corredores existentes, como el caso de la transformación en autovía de la RN9 desde Rosario hasta Córdoba. Por otro lado, construir un nuevo sistema de ejes de articulación y desarrollo necesario para integrar territorios aislados, como los diversos tramos que se construyen sobre la vieja RN40. La primera estrategia apunta a solucionar los problemas de congestión, no obstante entraña el riesgo de reproducir el modelo territorial existente. La segunda supone la dificultad de prever escenarios, pero responde a la situación deseada.

MODELO DESEADO TERRITORIAL NACIONAL



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Categoría

- A cualificar
- A potenciar
- A desarrollar
- Área a desarrollar de la Plataforma Continental
- Tejido conectivo
- Malla estructurante
- Núcleos estructurantes
- Ciudad a potenciar
- Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

EJES DE ARTICULACIÓN Y DESARROLLO DEL TERRITORIO ARGENTINO

Eje del Uruguay: une el litoral del río Uruguay con la Ciudad de Buenos Aires. Este corredor puede reconocerse sobre la RN14 y puede verificarse allí la circulación de todo tipo de vehículos, con una notoria importancia del tráfico internacional. Se encuentra integrado al eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná previsto por la UNASUR.

Eje del Paraná: une el litoral del río Paraná con la Ciudad de Buenos Aires. Al igual que el eje anterior, integra el eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná definido en el marco de la UNASUR.

Eje del Noroeste: sigue el trazado del viejo camino de los tiempos de la colonia, que une las principales ciudades del Noroeste –Tucumán, Salta, Santiago del Estero y Jujuy– con la Ciudad de Buenos Aires, y en su último tramo se superpone al eje del Paraná. Se trata de un corredor compuesto, que incluye la RN9 y la RN34 y su derivación hacia las ciudades de Córdoba, La Rioja y Catamarca.

Eje Central Histórico: une la región central de Cuyo con la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de un corredor que sigue la vieja línea de fortines entre el pie de los Andes y la costa del Plata. Queda reflejado en la suma combinada y alternante de los flujos de las RN7 y RN8.

Central Mesopotámico: conecta transversalmente la Mesopotamia con Cuyo, vinculando con puertos del centro chileno y del Sur brasileño, además de algunas regiones de Uruguay. Si bien en este Avance estos corredores se tratan por separado, ambos pertenecen y se encuentran integrados en el eje MERCOSUR-Chile definido en el marco de la UNASUR. Para mantener coherencia con esta definición, se considera una derivación hacia pasos cordilleranos sanjuaninos y riojanos.

Eje del Atlántico: vincula el litoral marino con la ciudad de Buenos Aires. Presenta una consolidación diferente, más fuerte cuanto más cercano está del Río de la Plata. Desde Bahía Blanca, la proyección hacia el Sur presenta una gran espaciación entre los diferentes centros urbanos que lo integran.

Eje Patagónico Pampeano: une los centros urbanos norpatagónicos cordilleranos con la ciudad de Buenos Aires a través de la pampa húmeda. En su origen puede identificarse su traza con la RN5 y con las diversas rutas que unen las ciudades de Santa Rosa, en la provincia de La Pampa, y San Carlos de Bariloche, en Río Negro.

Eje Centro Atlántico: une el Centro del país –Córdoba, San Luis y La Pampa– con los puertos del Sur bonaerense. Si bien no es radiocéntrico, facilita la interconexión entre los corredores anteriores y brinda la posibilidad de pasar de uno a otro sin necesidad de llegar a los extremos.

Norte: une de modo transversal la franja Norte del territorio argentino, de modo tal que permite la articulación de estos espacios con puertos del Norte chileno y del Sur brasileño y refuerza la conectividad con Paraguay y Bolivia. De modo principal, articula las provincias del Noreste con las del Noroeste. Está integrado al Eje de Capricornio definido por la UNSAUR.

Patagónico Norte: cruza transversalmente el Norte de la Patagonia vinculando los puertos bonaerenses con los puertos del centro-Sur de Chile. Comparte con los corredores Atlántico y Patagónico Pampeano los primeros tramos que lo unen con la ciudad de Buenos Aires. La existencia de varios pasos cordilleranos, en especial el de Cardenal Samoré, lo transforman en corredor internacional. Pertenece al Eje del Sur definido en el marco de la UNASUR.

Eje Andino: articula el Norte con el Sur del país de modo casi paralelo a la cordillera de los Andes. Su trazado puede reconocerse prácticamente completo sobre la RN40, y desde el punto de vista de la interconexión es sumamente importante, pues permite la conformación de una red de comunicaciones y la posibilidad de trasladarse en sentido Norte-Sur o viceversa. Cabe destacar que este corredor está integrado al denominado Eje Andino del Sur concebido preliminarmente.

Eje Patagónico Central: vincula los puertos atlánticos con centros urbanos chilenos del Sur. Resulta evidente que se trata de un eje internacional de naturaleza bioceánica.

Eje Cuyo-NEA: como su nombre lo indica, conecta la región de Cuyo con el Noreste. Complementa al corredor Central Mesopotámico, permitiendo el desplazamiento hacia el Norte y articulando con pasos fronterizos de las provincias de Corrientes y Misiones. Sin una importante consolidación aún, se trata de una derivación que mejora las comunicaciones en el territorio.

Eje Central Norte: se trata de un eje que vincula las zonas cordilleranas con las mesopotámicas de modo incipiente, Su traza está pensada, aproximadamente, en los límites del Eje de Capricornio y el Eje MERCOSUR-Chile del proyecto de integración UNASUR. Si bien aún poco consolidado, su traza apunta a dotar de mayor conectividad al territorio.

Eje Central Cuyano: une el centro del país con la región cuyana, al Norte del histórico corredor Central, y constituye una alternativa de acceso a la cordillera para el corredor Central Mesopotámico.

Eje Cuyo-Atlántico: une la región de Cuyo con los puertos del Sur bonaerense a través de la provincia de La Pampa, lo cual lo transforma en una de las alternativas más directas de comunicación con la región central de Chile. Su concreción, definida como una importante aspiración, es de suma relevancia para mejorar la conectividad.

Eje del Paralelo 42: vincula los centros urbanos cordilleranos con los puertos de Río Negro y del Norte de Chubut. Se trata de la proyección de un corredor que coincida con el paralelo 42, limítrofe entre las provincias de Río Negro y Chubut.

Eje Patagónico Sur: vincula los puertos atlánticos de Santa Cruz con las localidades cordilleranas de la misma provincia.

Eje Chaqueño-del Desierto: se trata de un eje aún en estado de idea. Su objeto sería vincular, en dirección Norte-Sur, una serie de espacios del Norte chaqueño con el centro de las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

3. EL IMPACTO DE LAS INVERSIONES EN EL TERRITORIO

El despliegue de la inversión en infraestructura evidencia que en los últimos años se han producido importantes avances, desde los distintos sectores de la obra pública, hacia la concreción de los objetivos establecidos en el PET. El efecto global de la inversión realizada se percibe en la mejora de todos los indicadores sociales del país, así como en la llegada a zonas tradicionalmente postergadas por la lógica de mercado, con el significativo concepto de reparación histórica.

En materia energética, y en el marco del Plan Energético Nacional, se produjo un aumento muy significativo de la inversión, que ha logrado sostener el abastecimiento de la demanda en el marco del continuo crecimiento económico, el avance en la integración energética de todo el territorio y la contribución a la diversificación de la matriz energética.

El despliegue de la inversión en la red vial ha significado un mejoramiento en la conectividad de zonas aisladas, en la eficiencia y seguridad del sistema en su conjunto, en la vinculación regional y en las condiciones para el desarrollo de la actividad turística.

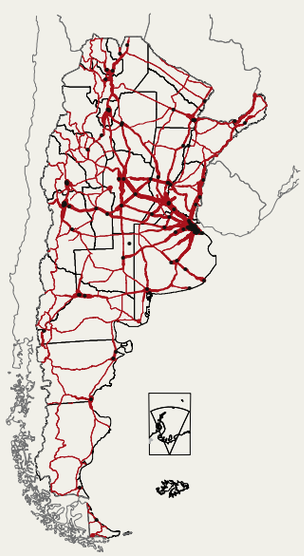
La estatización de Aerolíneas Argentinas significa, además de la recuperación de la aerolínea de bandera, la posibilidad de priorizar lógicas de integración y equidad territorial. Por otra parte, la promoción de la recuperación de la participación del ferrocarril en el sistema de transportes ha comenzado a dar signos positivos.

Los niveles de cobertura de la red de agua potable y cloacas se han incrementado notablemente, con efectos muy fuertes sobre las condiciones sanitarias de la población, así como en la promoción del arraigo en los lugares menos favorecidos. La política habitacional también muestra un crecimiento muy importante, que se traduce, por un lado, en el acceso a la vivienda adecuada de millones de personas y, por otro lado, en el estímulo permanente al empleo y la actividad económica que genera la construcción.

La inversión en infraestructura social, pilar del desarrollo equitativo, también ha sido un factor de relevancia. Esto se expresa, por ejemplo, en la construcción y ampliación de hospitales y nuevos establecimientos educativos de todos los niveles.

En el plano de las comunicaciones, un hito que aporta a la integración territorial ha sido la implementación de la televisión digital terrestre, un avance tecnológico con fuerte impacto sobre la accesibilidad a la producción audiovisual, además de la puesta en marcha del Plan Nacional de Telecomunicaciones, orientado a ampliar la conectividad en todo el territorio.

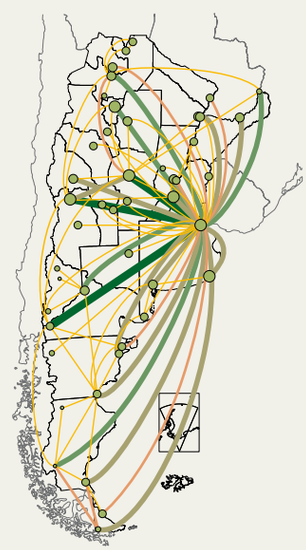
TRÁNSITO MEDIO DIARIO ANUAL



CANTIDAD DE VEHÍCULOS
- Menos de 2.000
- 2.000 - 4.000
- 4.000 - 6.000
- 6.000 - 20.000
- 20.000 - 200.000
- Ciudades más de 50000 habs.

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la DNV. Año 2009.

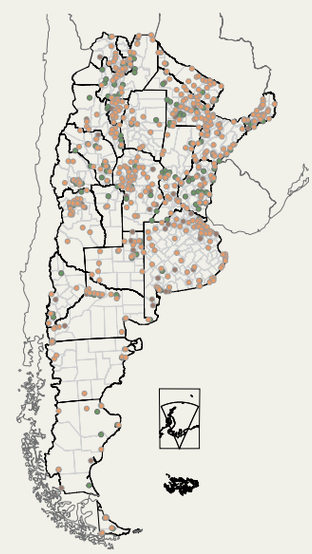
TRANSPORTE AÉREO



CANTIDAD DE VUELOS
Frecuencia semanal agosto 2011
- Hasta 6
- 7 - 13
- 14 - 34
- 35 - 55
- 56 - 112

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de los sitios web de las empresas de transporte aéreo de agosto 2011.

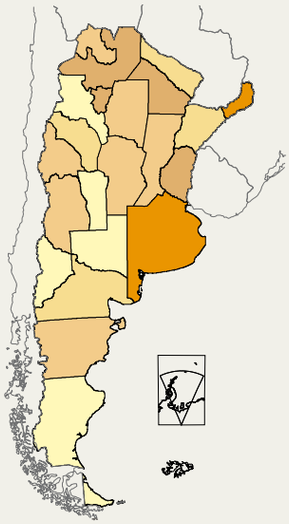
EDUCACIÓN



- Escuelas terminadas
- Escuelas en ejecución
- Escuelas en procesos licitarios

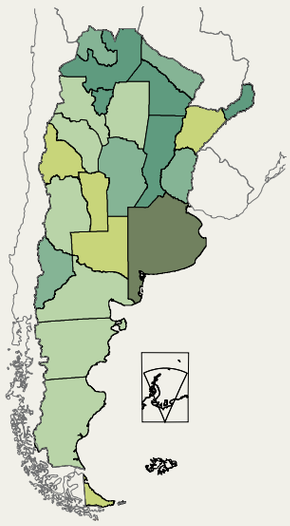
Fuente: Programas Nacionales 700 Escuelas, Más Escuelas, Más Escuelas II. Unidad Ejecutora Subprograma II del MINPLAN.

VIVIENDA



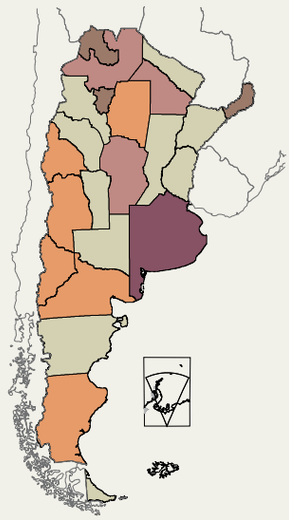
VIVIENDAS TERMINADAS

- 4.209 - 11.359
- 11.360 - 17.658
- 17.659 - 27.926
- 27.927 - 41.339
- 41.340 - 91.795



VIVIENDAS EN EJECUCIÓN

- 968 - 3.040
- 3041 - 5.547
- 5.548 - 7.709
- 7.710 - 20.283
- 20.284 - 71.594

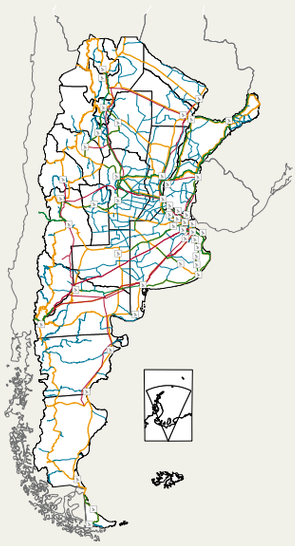


VIVIENDAS A INICIAR

- 0 - 318
- 319 - 844
- 845 - 1.532
- 1.533 - 3.788
- 3.789 - 8.525

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la SSDUV del MINPLAN para el período 2003-2010.

COMUNICACIONES

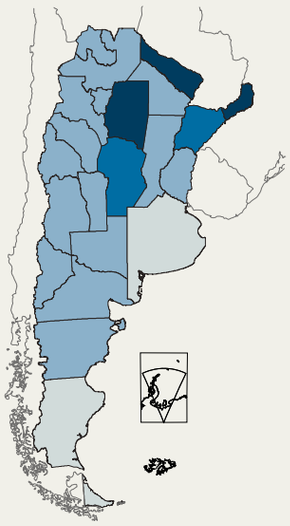


RED DE FIBRA ÓPTICA

- Troncal
- Provinciales
- Transener
- Tramos IRU
- Antenas de TV digital abierta

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a Secretaría Técnica y Académica. Comisión de Planificación y Coordinación del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada.

COBERTURA DE RED DE AGUA

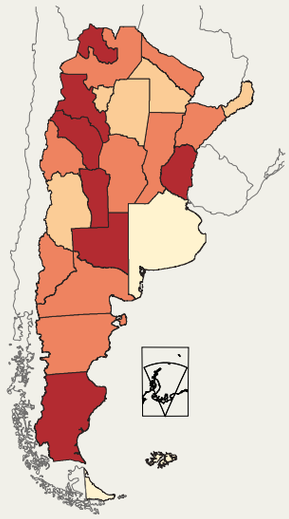


DIFERENCIA DE COBERTURA RED DE AGUA ENTRE 2001-2010

- hasta 0,3%
- 0,4% - 5,0%
- 5,1% - 7,0%
- 7,1% - 12,2%

Fuente: SSPTIP - Elaboración propia en base a datos del INDEC.

COBERTURA DE RED DE CLOACAS



DIFERENCIA DE COBERTURA RED DE CLOACAS ENTRE 2001-2010

- hasta 1%
- 1,1% - 7,0%
- 7,1% - 10%
- 10,1% - 14,7%

Fuente: SSPTIP - Elaboración propia en base a datos del INDEC.

CAPÍTULO II

IDENTIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PONDERACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

1

PRIMER CICLO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

En el Avance I del Plan Estratégico Territorial (PET) se presentó el Modelo Deseado del Territorio Nacional, que fue construido de manera consensuada en el marco del trabajo de diagnóstico y proyección territorial conducido por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) en conjunto con los equipos técnico-políticos de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como instancia complementaria, evidenciando la voluntad de concreción del Modelo, se identificó una cartera preliminar de propuestas e iniciativas en materia de dotación de infraestructuras, consideradas estratégicas por su importancia para el logro de la Argentina deseada.

En este primer Avance se informaba que los proyectos identificados constituían una primera aproximación a la cartera de inversión en infraestructura, y que se mantenía la apertura a nuevas aproximaciones posibles en otros ciclos de pensamiento estratégico. De idéntico modo se establecía, al explicar el Modelo Deseado, la necesidad de crear plataformas institucionales que propiciaran la consolidación de la planificación territorial como política de Estado y el desarrollo de estudios dirigidos al diseño de políticas federales de planificación y ordenamiento del territorio.

La continuidad de este ejercicio del pensamiento estratégico tuvo como finalidad la identificación de nuevos proyectos de inversión en reemplazo de aquellos que, señalados como estratégicos en el Avance I, se encontraran en etapas de licitación, ejecución o funcionamiento efectivo. También tuvo el propósito de profundizar y ampliar el procedimiento iniciado con aquella primera aproximación a la conformación de una cartera de proyectos de infraestructura, para lo cual se desarrollaron métodos más rigurosos que permitieron la ponderación y priorización de las propuestas.

Los resultados alcanzados son de carácter exclusivamente orientativo y las iniciativas concretas en materia de dotación de infraestructuras que se vuelcan expresan el criterio formado a lo largo del proceso de trabajo acerca de su importancia estratégica para la construcción de un nuevo modelo territorial.

Uno de los principios de este tipo de pensamiento sobre el territorio y de identificación estratégica de proyectos es que consiste en un proceso más que en un producto acabado. Por ello, se tiene plena conciencia de que los modelos y las carteras obtenidas –si bien fueron elaborados a través de una metodología sistemática y rigurosa– están permanentemente sujetos a revisión. En consecuencia, se trata de un procedimiento iterativo, que habilita sucesivas instancias de ida y vuelta en sentido ascendente que permiten mejorar cada vez la calidad de la información.

Los ejes que sustentaron el trabajo continuaron siendo los definidos en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Por un lado, los logros pretendidos para todos los habitantes del país:

- Fortalecer la identidad territorial y cultural y el sentido de pertenencia al territorio nacional
- Alcanzar el desarrollo económico y la realización de proyectos personales sin que ello implique abandonar el lugar de origen
- Vivir en un ambiente sustentable, que garantice la disponibilidad actual y futura de los recursos
- Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas
- Acceder a bienes y servicios esenciales que permitan el desarrollo personal y colectivo con una elevada calidad de vida

Por otro lado, también funcionaron como ejes del trabajo los tres grandes objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial definidos en el Avance I del PET que, articulados entre sí, constituyeron los fundamentos para la construcción del Modelo Territorial Deseado como el de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa:

- Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada mediante la construcción de infraestructura y equipamiento
- Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes
- Contribuir a la valorización de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable

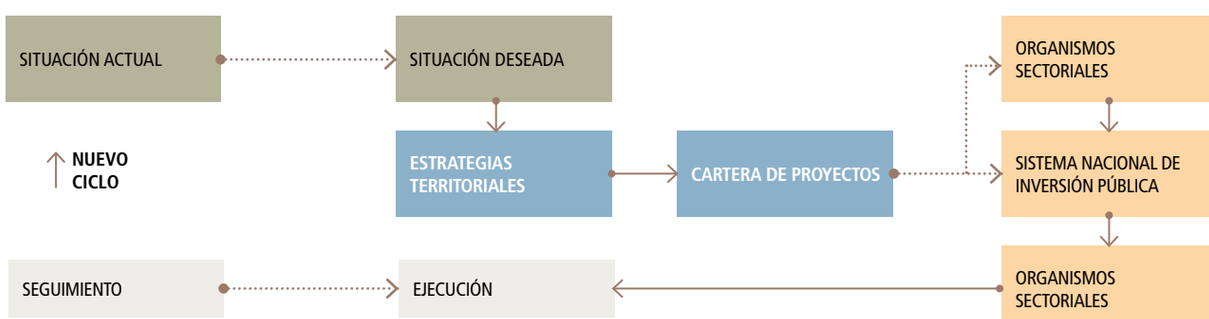
2

SEGUNDO CICLO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

La segunda fase o ciclo del proceso de identificación estratégica de proyectos se inició en el año 2008, a partir del diseño de una propuesta metodológica para trabajar conjuntamente con los equipos técnicos provinciales, de procedimientos flexibles, susceptibles de actualización periódica, y cuyo principal fundamento es la evaluación intersectorial y sistemática del impacto de los proyectos en el territorio.

Este nuevo ciclo fue abordado sobre la base de tres pretensiones: institucionalizar el ejercicio del pensamiento estratégico, fortalecer la metodología de trabajo propuesta y diseñar un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos estratégicos de infraestructura. Los últimos dos factores contribuyen con el propósito de comenzar a trabajar en la ponderación del impacto territorial de las ideas de inversión; es decir, en la evaluación de aquellos proyectos que aún se encuentran en un estado incipiente de formulación. En relación con la institucionalización de la planificación estratégica, se avanzó en un proceso de articulación con el Sistema Nacional de Inversión Pública[1] a través del aporte de información para los criterios de selección de inversiones en futuros proyectos de infraestructura. En el mismo sentido, se profundizó la relación con diversos organismos ejecutores de obra pública, pertenecientes en su mayoría al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), principalmente en el intercambio de datos relevantes sobre proyectos de inversión en diferentes etapas de formulación.

IDENTIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE PROYECTOS



2.1. METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN Y PONDERACIÓN DE PROYECTOS

La metodología diseñada fue puesta a consideración de los equipos provinciales, a los que se convocó a implementarla haciendo énfasis en el salto cualitativo que supondría lograr resultados basándose en la aplicación de criterios similares en cada jurisdicción provincial. La aplicación del procedimiento metodológico supone la necesidad de articulación con distintas áreas de gobierno fundamentales como generadoras de información clave respecto de cada proyecto o iniciativa, hecho que agrega valor tanto al proceso como a los resultados.

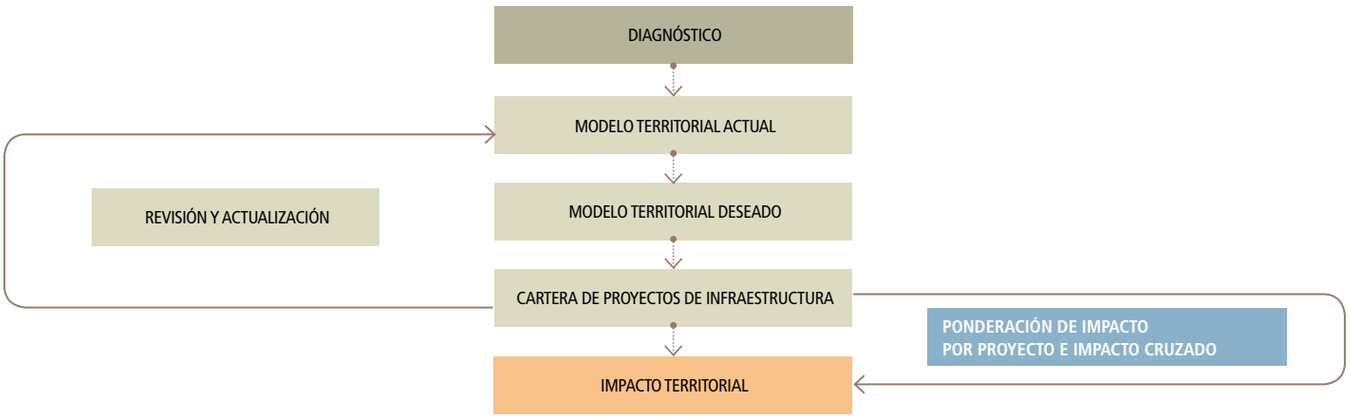
El primer paso propuesto fue la revisión de los Modelos Actuales y Deseados de los territorios por parte de cada jurisdicción. Algunos fueron ratificados y otros reformulados, en diferentes medidas. En la sección que compila los resúmenes jurisdiccionales, al final del presente libro, pueden encontrarse

los mapas y las explicaciones de las permanencias y modificaciones en cada caso.

A continuación, se realizaron las revisiones de las denominadas áreas de intervención, base sobre la cual se reinició el pensamiento estratégico, ya que desde esta escala microrregional se definieron los problemas emergentes del contraste entre el Modelo Deseado y el Modelo Actual. En cada área de intervención se reconocieron los problemas existentes, cuya definición habilitó la búsqueda de soluciones, plasmadas en objetivos y estrategias. De esta configuración se desprendió la primera idea de los proyectos de inversión.

A los proyectos así identificados se les aplicó la metodología de ponderación de impacto territorial, relacionándolos con los objetivos propuestos para cada una de las microrregiones provinciales y complementando este estudio con el análisis de los posibles efectos sinérgicos entre ellos. La metodología intenta aportar mayor eficiencia y eficacia a los recursos asignados, planteando un recorrido completo en el ciclo de los proyectos, que se inicia con la identificación de los problemas y oportunidades de acción, continúa con la identificación de proyectos y el análisis de sus impactos individuales y cruzados en el territorio. En la escala nacional también se ponderó el impacto territorial de los proyectos estratégicos que, al momento, se encontraban en la etapa de idea o preinversión. En este caso se tomó en cuenta, como criterio de análisis, la contribución al cumplimiento de los objetivos del PET. En la etapa nacional no se realizaron árboles de problemas y objetivos, ya que se tomó como insumo directo la identificación de proyectos ampliamente trabajada a nivel provincial.

ESQUEMA DE TRABAJO



2.2. PONDERACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

La ponderación del impacto territorial de los proyectos de infraestructura es una actividad sistémica que incluye diversos elementos:

- La previsión de los resultados o efectos de una actuación sobre el territorio, tanto los de incidencia directa como indirecta
- La interpretación de los efectos previstos, es decir, la determinación de los cambios provocados sobre el sistema en su conjunto
- La valoración de los efectos o modificaciones mediante su contraste con los objetivos de desarrollo que establecen una situación deseada del sistema en el futuro
- La adaptación, cuando corresponde, de las condiciones de actuación para mejorar la contribución al logro de los objetivos
- La concurrencia con el PET, dado que el proceso hace referencia a un sistema o modelo territorial en un ámbito espacial determinado

Haciendo un uso resignificado de las terminologías de diversos ámbitos científicos, los dos primeros elementos –la previsión e interpretación de los efectos– corresponden al análisis del impacto territorial; los dos siguientes refieren a la ponderación de la importancia de ese impacto. El quinto factor, por su parte, hace énfasis en el carácter diferenciado de la evaluación del impacto territorial con respecto a otros tipos de análisis y valoraciones, como por ejemplo, los de naturaleza macro o microeconómica, ambiental o social. De manera gradual, se avanza hacia una consideración multidimensional integral al momento de decidir la asignación de recursos a las distintas alternativas de inversión. En suma, el análisis de impacto territorial es un proceso orientado a predecir los efectos de los diversos proyectos de inversión sobre el sistema territorial, contrastar esos efectos con los objetivos y criterios de desarrollo y discernir sobre la adecuación de dichos proyectos, además de proponer actuaciones complementarias cuando corresponda.

En el diseño de la metodología se partió de la perspectiva según la cual se considera al territorio como una multiplicidad de relaciones e incidencias, abordaje que permite hacer efectiva la planificación como pensamiento estratégico complejo, dejando de lado recetas lineales y sectoriales. La consideración de la no-linealidad de las relaciones y las diferentes velocidades con las que se suceden las acciones sobre el territorio exigen hacer de la flexibilidad una característica esencial de la metodología de planificación estratégica. El territorio es entendido como una totalidad organizada en que cada uno de sus componentes es definido en relación con otros elementos, por lo cual resulta inadecuado observar a cada uno de ellos por separado. Se trata de un pensamiento que integra diferentes disciplinas y saberes, que maneja una realidad en la cual no existen certezas inamovibles, y que permite vislumbrar horizontes estratégicos.

La multicausalidad de los fenómenos que estructuran el territorio impone la construcción de criterios cualitativos en el entendimiento de que resulta imposible la medición de estas cadenas causales y su reconstrucción completa en el tiempo, sin dejar por ello de edificar un marco profundo de acción y transformación que responda a una realidad cierta y veraz. Los fenómenos producidos sobre el territorio nunca actúan de manera aislada, lo cual implica una responsabilidad a la hora de comprender las sinergias y las restricciones que afectan los resultados de los procesos generados. Sinergia y restricción son, por tanto, cualidades que deben ser analizadas. La toma de decisiones es, para esta manera de comprender la planificación, una responsabilidad indelegable del Estado, específicamente de los decisores políticos elegidos para ejercer ese compromiso, sustentados por un fuerte apoyo técnico.

Se tomaron en cuenta, además, algunas consideraciones aprendidas del primer ciclo de trabajo. En tal sentido, al evaluar proyectos en la escala nacional, se utilizó un criterio que tuvo en cuenta la inequidad, con lo cual se reparó el rezago que las regiones más desfavorecidas padecían respecto de la distribución histórica de la inversión pública. También se consideró prioritaria la conformación de un ambiente favorable para la creación genuina de empleo y riqueza. De igual modo, se atribuyó mayor consideración a los proyectos que refuerzan la interacción entre las empresas privadas y las instituciones públicas, y a los que generan una conciliación de los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y balance ecológico.

2.3. ESCALA PROVINCIAL

El trabajo a nivel provincial constó, entonces, de diversas etapas:

a) la revisión de los Modelos Actuales y Deseados desde una escala microrregional mediante el análisis de los problemas en cada microrregión y la definición de objetivos y estrategias –para lo cual se recurrió a la ya tradicional metodología de mapas conceptuales traducida en árboles de problemas y árboles de objetivos–
b) la ponderación del impacto territorial de los proyectos de infraestructura identificados como necesarios por cada provincia a través de un método multicriterio
c) el estudio de los impactos cruzados entre estos proyectos
d) la elaboración de una cartera integrada de proyectos estratégicos a nivel provincial

HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN CADA ETAPA

ETAPA	HERRAMIENTA
REVISIÓN DE LOS MODELOS TERRITORIALES	ÁRBOLES DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS
PONDERACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL DE LOS PROYECTOS	MATRIZ DE ANÁLISIS MULTICRITERIO
PONDERACIÓN DEL IMPACTO CRUZADO DE LOS PROYECTOS	MATRIZ DE ANÁLISIS DEL IMPACTO CRUZADO
INTEGRACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS	AGREGACIÓN TÉCNICO-POLÍTICA

EJEMPLOS DE MICRORREGIONALIZACIÓN

Provincia de Formosa

Provincia de Corrientes

Cada provincia regionalizó su territorio en áreas de intervención o unidades de planificación. El criterio de regionalización obedeció a jurisdicciones formales o a áreas con atributos territoriales similares. La categorización de unidades de planificación que se propone en el Avance I del PET (y que se sostiene en este segundo ciclo) divide las zonas en tres grandes grupos: áreas a cualificar, áreas a desarrollar y áreas a potenciar. Esta regionalización permite evaluar el impacto territorial de los proyectos según los objetivos pensados para cada unidad territorial, en lugar de hacerlo únicamente según la magnitud del proyecto[2].

A) REVISIÓN DE LOS MODELOS TERRITORIALES

La revisión de los Modelos Territoriales, desagregados según criterios microrregionales, se llevó a cabo utilizando la herramienta de mapas conceptuales en forma de árboles de problemas y objetivos, que permiten explicitar y jerarquizar relaciones causales y comprobar la consistencia lógica entre los problemas y sus soluciones.

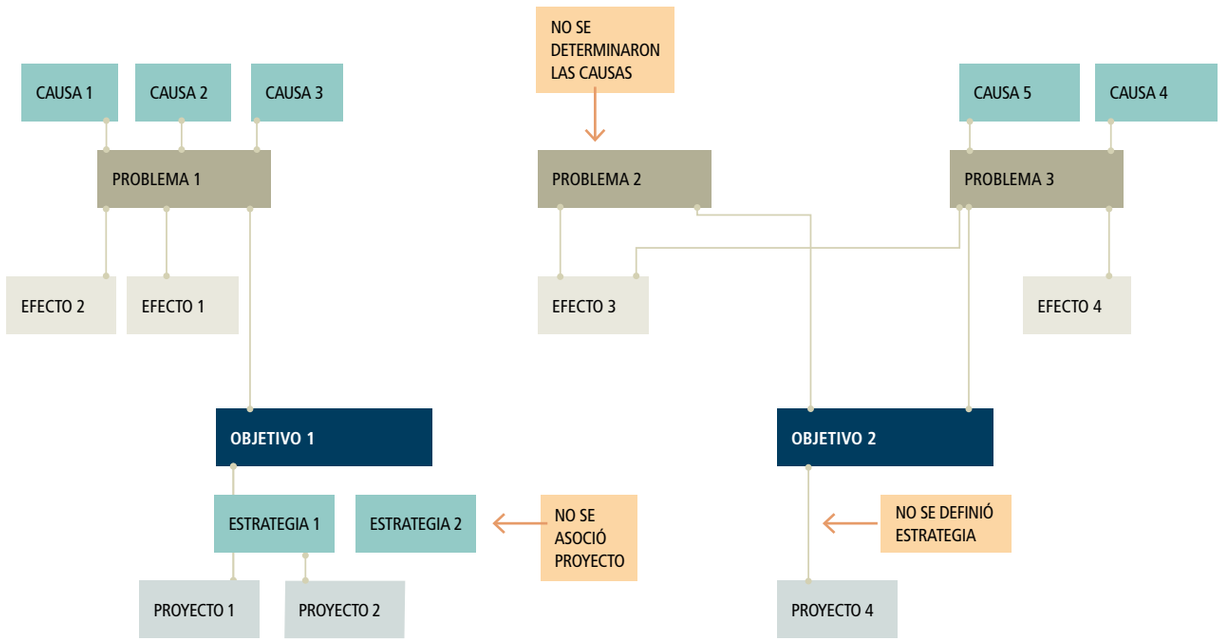
La formulación de problemas a nivel microrregional fue planteada desde una mirada sistémica, procurando evitar enfoques restringidos a problemáticas aisladas o cuestiones sectoriales. Si bien esto presenta dificultades, también constituye la piedra basal para la conformación de una cultura de la planificación que permita, paulatinamente, construir consenso en torno de una perspectiva sustentada en el concepto de complejidad, que requiere trabajo sostenido, interdisciplinario y articulado entre las diferentes escalas y organismos. Al definir el abordaje de la problemática desde las microrregiones, se estimuló el trabajo integral entre organismos provinciales y municipales, tanto de planificación como de ejecución de infraestructuras. Si bien los resultados de este ejercicio fueron variados, se destacaron varios casos de gobiernos provinciales que favorecieron instancias de amplia y sistemática participación de los niveles locales.

El proceso de elaboración de los mapas conceptuales supone un ida y vuelta constante, superador de las visiones habitualmente fragmentarias de diagnósticos y estudios del territorio. Los árboles construidos por cada equipo provincial permiten analizar de manera rápida y clara tanto los datos de los diagnóstico como los de la proyección deseada, y vincular problemas con objetivos, causas con estrategias, y estas líneas de acción con propuestas concretas de iniciativas y proyectos de infraestructura. En la graficación característica de los árboles se pueden detectar vacíos en las secuencias lógicas, tales como ausencia de causas, la existencia de proyectos sin conexión con estrategias y de estrategias sin propuesta de proyecto para su materialización. El proceso lógico confluye en la identificación de los proyectos e iniciativas de inversión necesarios para el logro de los objetivos propuestos. La identificación de proyectos, entonces, produce información sistemática, ordenada, debidamente jerarquizada y articulada en razonamientos que brindan fundamentos sobre los distintos componentes y aspectos analizados y evaluados. En suma, su principal utilidad es la del análisis fundamentado para la toma de decisiones de inversión.

Se observó que, independientemente de la caracterización del tipo de área –a cualificar, a desarrollar o a potenciar– existen problemas y objetivos comunes a todas ellas, no obstante pueden observarse algunas tendencias. En el caso de las áreas a desarrollar, que son las de mayor atraso relativo, prevalecen los objetivos vinculados con la explotación de recursos naturales y el turismo, actividades que permiten el despegue económico con inversiones relativamente modestas. En el caso de las áreas a potenciar, los objetivos más recurrentes son los de diversificación productiva, dentro de los cuales se incluyen variadas propuestas relacionadas con el turismo. Finalmente, en las áreas a cualificar preponderan los objetivos de potenciación de recursos ya explotados y actividades preexistentes y la solución a los problemas de congestión y contaminación, relativa a los conflictos asociados con las actividades económicas consolidadas.

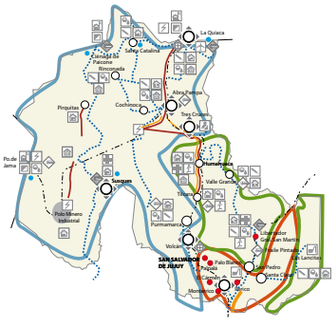
La formulación de los árboles de problemas y objetivos por áreas de intervención permitió, mediante una primera integración, revisar los Modelos Actuales y Deseados de cada provincia y, consecuentemente, su ilustración en los correspondientes mapas.

ESTRUCTURA DE ÁRBOLES DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS

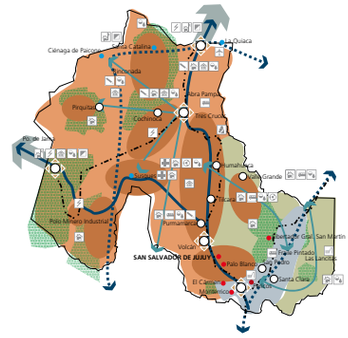


EJEMPLOS DE ACTUALIZACIÓN DE MODELOS DESEADOS PROVINCIALES

Provincia de Jujuy

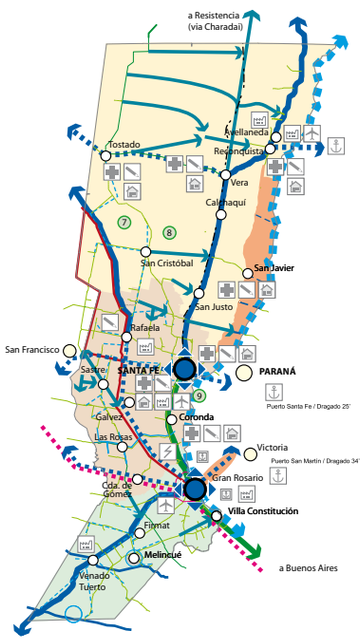


PRIMERA ETAPA PET

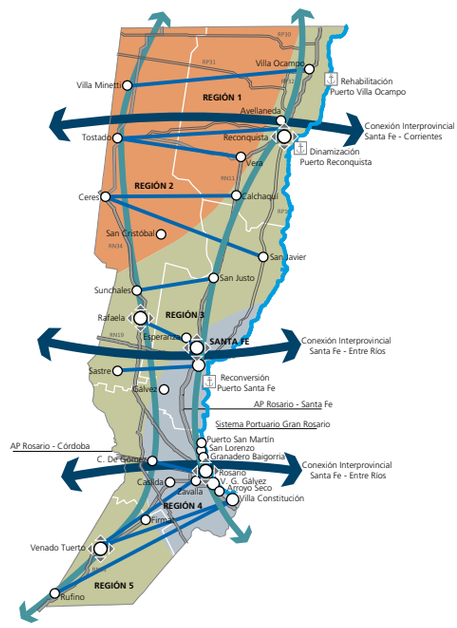


SEGUNDA ETAPA PET

Provincia de Santa Fe



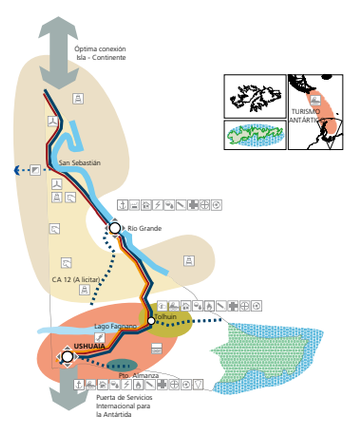
PRIMERA ETAPA PET



SEGUNDA ETAPA PET

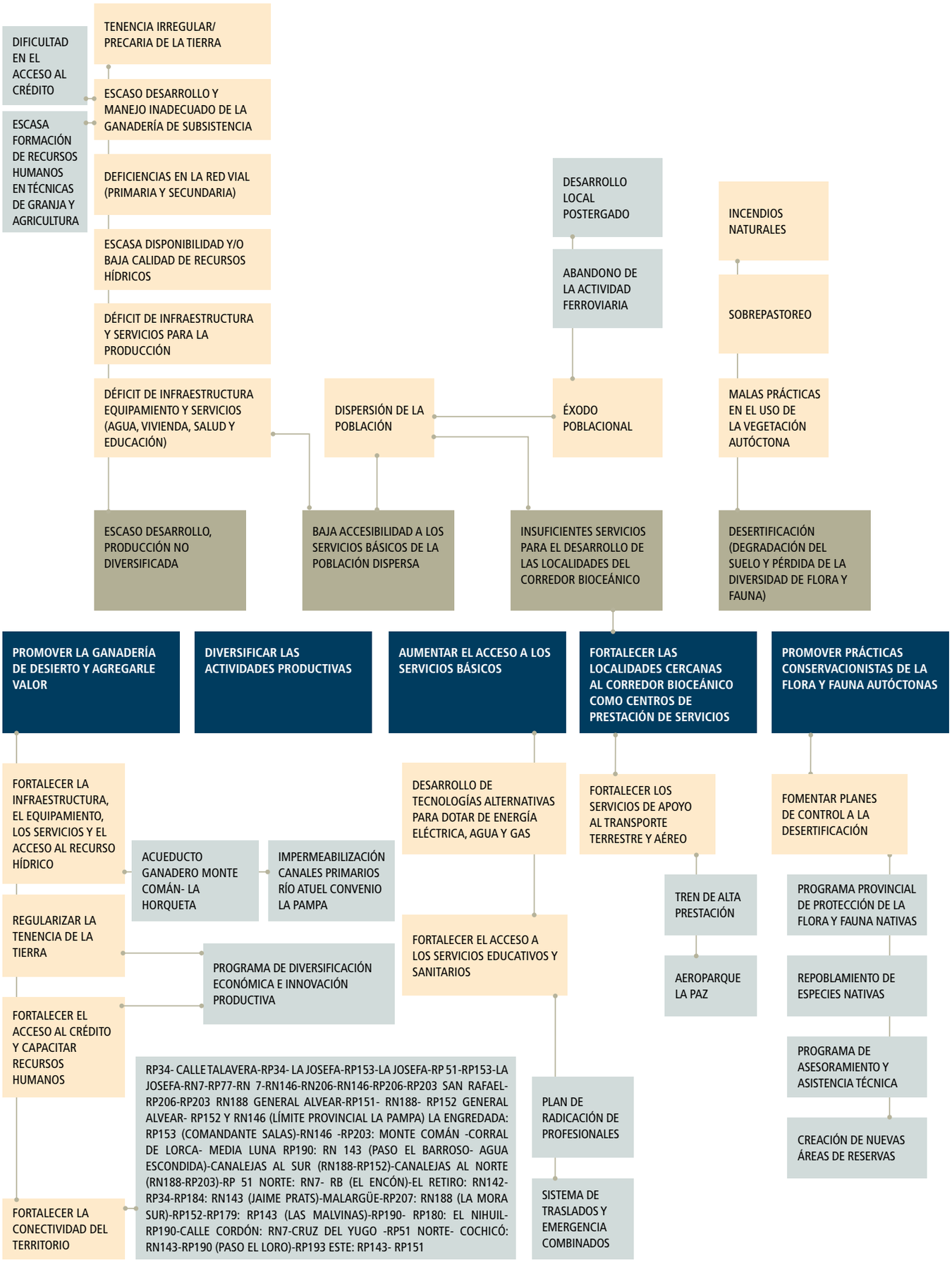
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

PRIMERA ETAPA PET

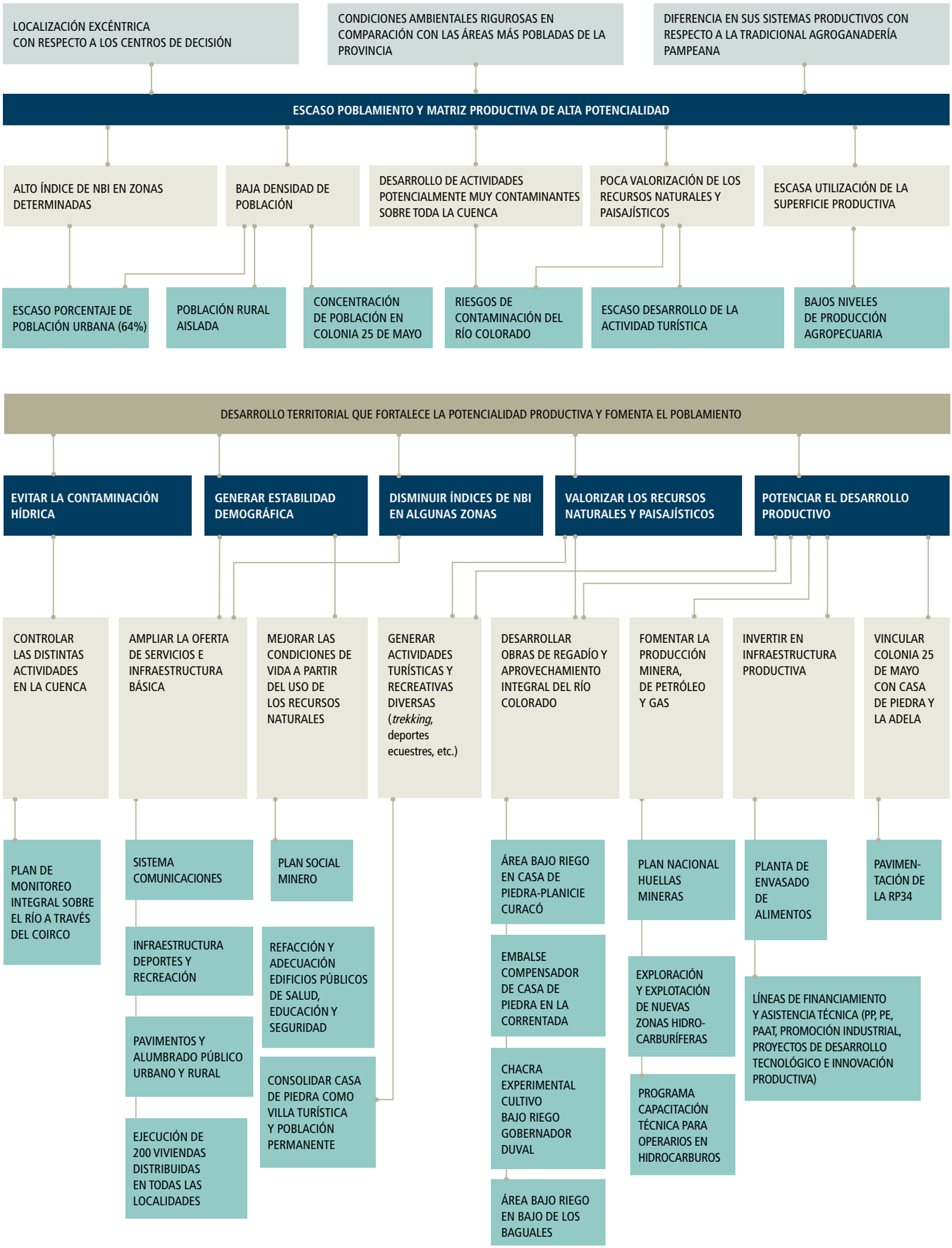


SEGUNDA ETAPA PET

EJEMPLO DE ÁRBOL DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS
Provincia de Mendoza - Área Este



EJEMPLO DE ÁRBOL DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS
Provincia de La Pampa - Región de la ribera del río Colorado



B) PONDERACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL DE LOS PROYECTOS

La segunda etapa de la metodología propuesta consistió en la ponderación del potencial impacto territorial de los proyectos de infraestructura identificados en los mapas conceptuales microrregionales, para lo cual se utilizó información de base complementada con la visión estratégica de los responsables político-técnicos de los organismos de inversión. La herramienta utilizada para esta etapa fue un modelo de análisis multicriterio.

Los sistemas de decisión y análisis multicriterio se basan en la noción de construcción interdisciplinaria del conocimiento. Son herramientas por medio de las cuales se procura orientar una decisión hacia la mejor opción posible, poniendo en juego varios objetivos simultáneos y un único agente decisor. En esta experiencia en particular, los criterios de análisis fueron consensuados entre los equipos de trabajo de todas las provincias participantes del PET, considerando la existencia de profesionales de diversas disciplinas y responsables políticos, encargados del análisis de la información y la integración del listado único provincial respectivamente. En función de las preferencias en los pesos asignados a los criterios y de la contribución que cada proyecto realiza a la consecución de objetivos, el sistema realiza una selección de opciones, ya sea para encontrar la mejor alternativa, para aceptar aquellas que parecen buenas y rechazar aquellas que parecen malas o para generar una ordenación de las alternativas de la mejor a la peor.

Se adoptó un *software*[3] que identifica los componentes de una situación compleja y los desagrega en criterios y subcriterios, ordenándolos en una jerarquía y realizando comparaciones binarias, y que atribuye valores numéricos a juicios cualitativos para permitir la agregación de las soluciones parciales en una única solución. Para concretar este análisis se construyó, consensuadamente con los equipos provinciales, una matriz en la que se desagregó el concepto de impacto territorial en cuatro dimensiones, ya tomadas en cuenta en el primer ciclo de trabajo del PET: la dimensión económica, la ambiental, la social y la espacial. A su vez, cada una de esas dimensiones se desagregó en subcriterios, y cada uno de los subcriterios se dividió en una escala menor de subcriterios.

1. CRITERIO ECONÓMICO

I. SUBCRITERIO PRODUCCIÓN REGIONAL

- COSTOS DE PRODUCCIÓN. El impacto del proyecto fue considerado positivo cuando se determinó que impactaría reduciendo el costo de producción, y negativo en los casos en que lo aumentaría, en función de la actividad económica más relevante.

- EXPORTACIONES. El impacto del proyecto fue considerado positivo si en su evaluación se determinó que contribuiría a incrementar las exportaciones o que daría lugar a que comenzaran a realizarse, y negativo si se determinaba que disminuirían.

- VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN. El impacto del proyecto se consideró positivo si la evaluación determinaba que incidiría en el aumento de la producción, y negativo si indicaba su disminución.

II. SUBCRITERIO EMPLEO

- GENERACIÓN DE EMPLEO. Se tomó en cuenta la posible generación de empleo, tanto directo como indirecto, en función del objetivo del proyecto, una vez que se encuentre en operación.
- CARÁCTER DEL EMPLEO. Se lo evaluó como positivo si se consideró que el proyecto generaría empleo permanente.

III. SUBCRITERIO DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

- DIVERSIFICACIÓN SECTORIAL. Se consideró que el impacto del proyecto sería positivo si en su evaluación se determinaba que impactaría en una mayor variedad de sectores económicos respecto de la situación actual.

- DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA. Se evaluó como positivo cuando se consideró que el proyecto impactaría en una mayor producción de actividades económicas diferentes a las existentes.

2. CRITERIO SOCIOCULTURAL

I. SUBCRITERIO ACCESIBILIDAD

- VIVIENDA Y SANEAMIENTO BÁSICO. Se consideró positivo el impacto del proyecto si en su evaluación se determinaba que contribuiría al acceso a la vivienda y a los servicios básicos –agua, cloacas, electricidad y gas–.

- ACCESIBILIDAD A LA SALUD. Se consideró positivo el impacto del proyecto si la evaluación determinaba que facilitaría el acceso al servicio de salud en función de la demanda existente.

- ACCESIBILIDAD A LA EDUCACIÓN. El impacto del proyecto fue considerado positivo si la evaluación determinaba que facilitaría el acceso al servicio educativo en función de la demanda existente.

II. SUBCRITERIO CULTURA E IDENTIDAD

- IDENTIDAD LOCAL. Se consideró positivo el proyecto si la evaluación determinaba que podría impactar en la revalorización de las distintas manifestaciones o expresiones que identifican a una comunidad y constituyen un bien social, con un valor patrimonial tangible o intangible. Se lo consideró negativo si se entendió que propiciaría un deterioro de estos elementos.

- PATRIMONIO CULTURAL Y/O NATURAL. Se consideró positivo el impacto del proyecto cuando se determinó que implicaría la puesta en práctica de acciones preventivas destinadas a eliminar o disminuir los riesgos de deterioro del patrimonio, o si se evaluó que implicaría el desarrollo, la difusión e implementación de políticas que lo aseguraran. Se lo consideró negativo si en la evaluación se determinó que el impacto del proyecto supondría un deterioro de los elementos con valor patrimonial, ya fuera de tipo histórico, cultural o natural.

3. CRITERIO AMBIENTAL

I. SUBCRITERIO RIESGOS Y USOS DEL SUELO

- COMPATIBILIDAD DE USOS DEL SUELO. Se consideró que el impacto del proyecto sería positivo si en la evaluación se determinaba que se localizaría en un área compatible con su uso previsto, y que implicaría el respeto por las condiciones de explotación. Se lo consideró negativo en el caso en que la evaluación determinó que afectaría el uso sustentable del suelo.

- AMENAZAS DE ORIGEN NATURAL. Se consideró negativo el impacto del proyecto en el caso en que la evaluación determinó que se localizaría en un área de ocurrencia de amenazas hidrometeorológicas o geológicas y/o potenciaría de alguna manera sus efectos.

- AMENAZAS DE ORIGEN ANTRÓPICO. El impacto del proyecto fue considerado positivo si en la evaluación se determinó que contribuiría a mitigar los efectos negativos que podría generar la ocurrencia de la amenaza.

II. SUBCRITERIO AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

- **SUELO.** Se consideró negativo el proyecto si en su evaluación se determinó que acentuaría la degradación del suelo en intensidad y extensión. Se lo consideró positivo en los casos en que se evaluó que favorecería la conservación del recurso.

- **RECURSOS HÍDRICOS.** Se consideró negativo el proyecto si se determinó en la evaluación que acentuaría la degradación del recurso hídrico tanto superficial como subterráneo en intensidad y extensión. Se lo consideró positivo si se determinó que favorecería su conservación.

- **BIOTA.** Se consideró positivo el proyecto si se evaluó que promovería la preservación, conservación o restauración de áreas naturales o el desarrollo de áreas de amortiguación.

4. CRITERIO ESPACIAL

I. SUBCRITERIO EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO

- **MIGRACIONES.** Se consideró positivo el proyecto si luego de su evaluación se determinó que podría incidir en el fortalecimiento del equilibrio demográfico; y se lo consideró negativo si se determinó que promovería la concentración de la población.

- **POLICENTRISMO.** Se consideró positivo el proyecto si se determinó que impactaría en el surgimiento de nuevos centros y la revitalización de los existentes. Se lo consideró negativo si se determinó que impactaría en el afianzamiento o fortalecimiento de centros consolidados.

II. SUBCRITERIO CONECTIVIDAD

- **ACCESIBILIDAD ESPACIAL.** Se consideró positivo el proyecto si se determinó que impactaría en un incremento de la accesibilidad de la población.

- **CONECTIVIDAD.** Se consideró positivo el proyecto si su evaluación determinó que incidiría en un incremento de la cantidad de conexiones que se generan entre distintos puntos de un territorio.

III. SUBCRITERIO GOBERNANZA ESPACIAL

- **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.** Se consideró positivo el proyecto si se determinó que resultaría en la mejora de las capacidades técnicas del gobierno –recursos humanos, equipamiento, infraestructura física, capacitación– y la apertura a la participación de la sociedad civil.

- **CONFLICTIVIDAD.** Se consideró positivo el proyecto si en su evaluación se determinó que contribuiría significativamente a reducir el nivel de conflictividad social por alguna demanda específica.

El trabajo con esta tabla constó, entonces, de dos partes. La primera fue la asignación del peso relativo de cada dimensión del impacto territorial, en sus tres diferentes niveles de desagregación. Cada equipo provincial asignó un valor de relevancia a cada uno de los criterios, de manera que la suma resultara uno. Estos pesos se asignaron tomando como referencia las prioridades de desarrollo de cada microrregión incluidas en sus árboles de problemas y objetivos y definidas en consonancia con su Modelo Deseado provincial.

El segundo paso en el trabajo sobre la matriz multicriterio consistió en la asignación de puntajes a los proyectos según su impacto en cada uno de los subcriterios finales, es decir, en el mayor grado de desagregación. Los puntajes de cada proyecto, en conjunto con las ponderaciones de los tres niveles de criterios, fueron ingresados para su procesamiento en el *software*. El resultado emitido por el programa fue un menú ordenado de opciones de intervención en función del impacto de la infraestructura en el territorio para cada microrregión provincial, surgido de la operación algebraica de multiplicar el valor asignado por el peso relativo de cada criterio y subcriterio y la realización de la suma final de esos productos. En el caso de proyectos cuyo efecto involucra a más de una microrregión, fueron ponderados diferenciadamente en cada una de ellas.

De este modo, la herramienta metodológica propuesta permitió lograr que tanto las particularidades del territorio como las de la infraestructura confluyeran en una mirada estratégica que diera cuenta de la interacción entre ambas.

CRITERIOS PROVINCIALES DE ASIGNACIÓN DE PESOS RELATIVOS

El peso que cada provincia asignó a cada criterio fue diferente. El criterio económico fue el preponderante a nivel de promedios nacionales, aunque la distancia entre las medias fue pequeña, ya que no superó nunca el 10%.
Observando máximos y mínimos a nivel provincial, Tucumán fue la que mayor peso le otorgó al criterio económico, con un 39%; mientras que Neuquén y Jujuy le asignaron el menor peso registrado, con un 24%. En cuanto al criterio ambiental, La Rioja fue la que mayor peso le asignó, con un 35%; mientras que La Pampa fue la que le asignó el menor, con un 13%. Córdoba asignó un máximo: le dio el 34% al criterio ambiental; y un mínimo, el 11% al criterio espacial. La provincia de Buenos Aires fue el caso inverso, en tanto asignó –junto con La Rioja– el mayor peso al criterio espacial, con el 30%, y el menor peso al social, con el 18%.

CRITERIO	MEDIA NACIONAL	PESO MAYOR	PESO MENOR
AMBIENTAL	22.9%	35% LA RIOJA	13% LA PAMPA
ECONÓMICO	30.4%	39% TUCUMÁN	24% NEUQUÉN JUJUY
ESPACIAL	22.6%	30% LA RIOJA BUENOS AIRES	11% JUJUY
SOCIAL	24.1%	34% CÓRDOBA	18% BUENOS AIRES

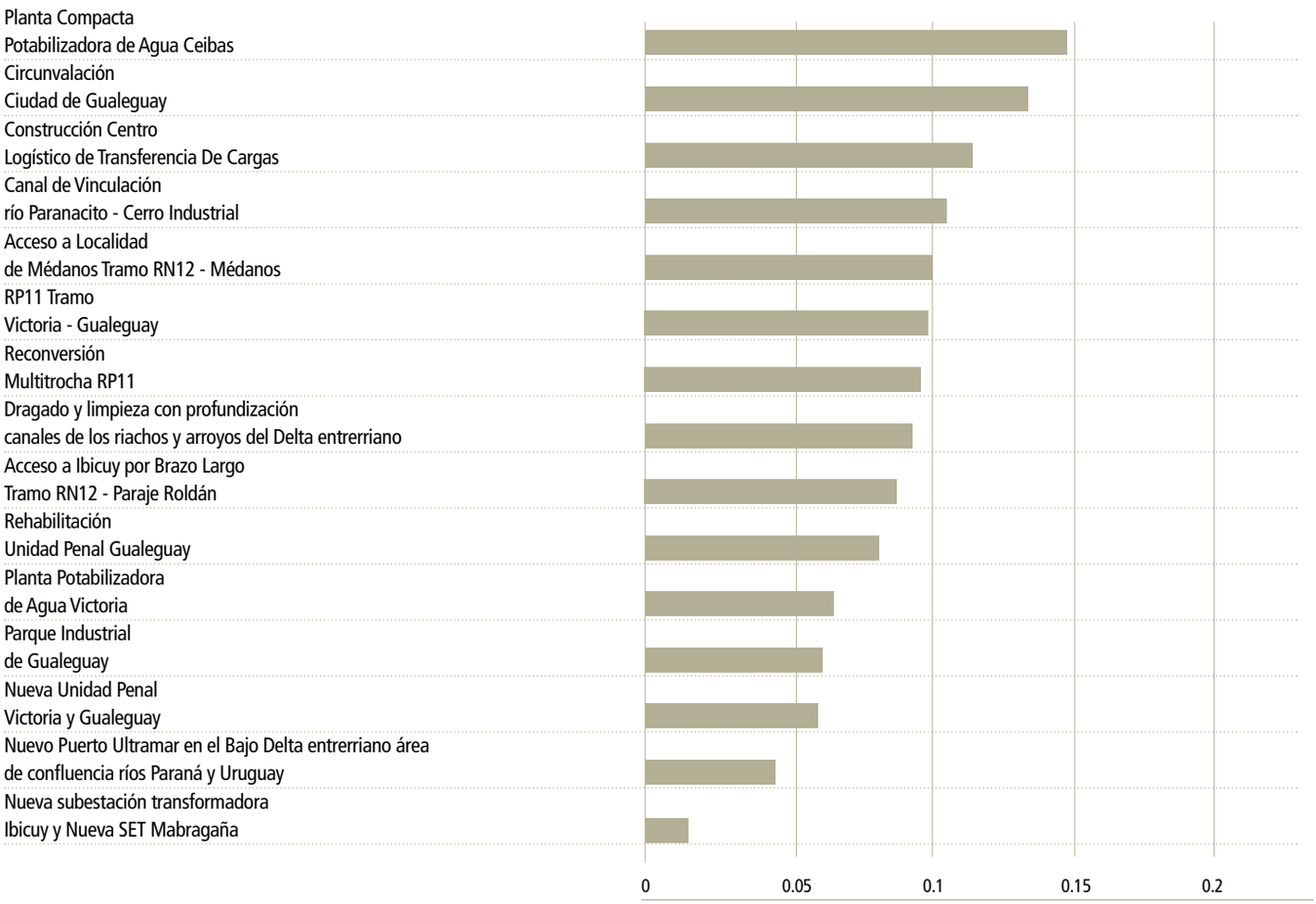
EJEMPLO DE MATRIZ DE CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE IMPACTOS POR PROYECTO
Microrregión Deltaica - Provincia de Entre Ríos

	PESO	CRITERIO	PESO	SUBCRITERIOS	PESO	SUBCRITERIOS 1	1*	2*	3*	4*	5*	6*	7*	8*	9*	10*	11*	12*	13*	14*
IMPACTO TERRITORIAL 100%	27,4%	ECONÓMICO	30%	PRODUCCIÓN REGIONAL	60%	COSTOS DE PRODUCCIÓN	0	0,5	0,2	0	0	0,7	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0
					20%	EXPORTACIONES	0	0,3	0	0	0	0,4	0	0	0,2	0	0	0	0,3	0,1
					20%	VOLUMEN DE PRODUCCIÓN	0	0,1	0,1	0	0	0,4	0	0,1	0	0	0	0	0,3	0
			30%	EMPLEO	50%	CANTIDAD DE EMPLEO GENERADO	0,2	0,2	0	0	0	0,3	0	0	0,1	0	0	0,1	0,3	0
					50%	CARÁCTER DEL EMPLEO	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0,1	0,3	0,1
			40%	DIVERSIFI-CACIÓN ECONÓMICA	40%	DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA	0	0,2	0,1	0	0,1	0,3	0	0	0,1	0	0	0	0,1	0
					60%	DIVERSIFICACIÓN SECTORIAL	0	0,1	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0	0,1	0
	20,3%	SOCIO CULTURAL	80%	ACCESIBILIDAD	32%	VIVIENDA Y SANEAMIENTO	0,4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0,8	0	0	0
					35%	SALUD	0,1	0	0	0	0	0	0,4	0	0	0	0,5	0	0	0
					33%	EDUCACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			20%	CULTURA E IDENTIDAD	35%	IDENTIDAD LOCAL	0,2	0	0	0,1	0	0	0	0,1	0	0,2	0	0	0	0,2
					65%	PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2
	27,4%	AMBIENTAL	50%	RIESGOS Y USOS DEL SUELO	25%	COMPATIBILIDAD DE USOS	0,3	-0,2	-0,1	0	0	-0,1	0,5	0,1	0	0,1	0	0	0,1	0
					50%	AMENAZAS DE ORIGEN NATURAL	0	0	-0,1	0	0	-0,1	0	0	0	0	0	0,1	0	0
					25%	AMENAZAS DE ORIGEN ANTRÓPICO	0,5	0,2	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0,1	0	0
			50%	AFECTACIÓN DE RECURSOS	30%	SUELO	0	-0,1	0	0	0	-0,1	0,2	0	0	0	-0,1	0,3	0	0
					40%	RECURSOS HÍDRICOS	0	0	0	0	0	-0,2	0,7	0	0	0	-0,1	0,3	0	0
					30%	BIOTA	0	-0,1	0	0	-0,1	-0,1	0	0	-0,3	0	0	-0,1	0	0
	24,9%	ESPACIAL	40%	EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO	70%	MIGRACIONES	0	0,1	0	0	0	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0	0,1	0,1
					30%	POLICENTRISMO	0,2	0,1	0	0	0	0,1	0	0,2	0	0,2	0	0	0	0
			50%	CONECTIVIDAD	70%	ACCESIBILIDAD ESPACIAL	0	0,4	0	1	0,8	0,3	0	0,6	0,1	0,6	0	0,5	0	0,7
					30%	CONECTIVIDAD	0	0,4	0	1	0,5	0,3	0	0,6	0,6	0,6	0	0,1	0	0,3
			10%	GOBERNANCIA ESPACIAL	60%	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0,1	0
					40%	CONFLICTIVIDAD	0,5	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0

*1- Rehabilitación Unidad Penal Gualeguay
*2 - Construcción Centro logístico de transferencia de cargas
*3 - Nueva Subestación Transformadora Ibicuy y Nueva SET Mabragaña
*4 - Circunvalación ciudad de Gualeguay
*5 - Acceso a Ibicuy por Brazo Largo tramo RN12-Paraje Roldán
*6 - Canal de vinculación río Paranacito-Cerro Industrial
*7 - Planta compacta potabilizadora de agua Ceibas
*8 - RP11 tramo Victoria-Gualeguay
*9 - Nuevo puerto ultramar en el Bajo Delta entrerriano, área de confluencia ríos Paraná y Uruguay
*10 - Acceso a localidad de Médanos Tramo RN12-Médanos
*11 - Planta potabilizadora de agua Victoria
*12 - Dragado y limpieza con profundización canales de los riachos y arroyos del Delta entrerriano
*13 - Parque industrial de Gualeguay
*14 - Reconversión multitrocha RP11

La tabla precedente muestra el modo en el cual opera el análisis. En la primera columna se ubican los cuatro criterios principales, divididos cada uno en dos jerarquías de subcriterios.
Las columnas de la izquierda señalan los espacios donde el equipo multidisciplinario, con acuerdo del responsable político, asignó un valor relativo a los criterios a partir de los datos de la realidad territorial y los objetivos de desarrollo. En las columnas de la derecha aparece el listado de proyectos ubicados en la microrregión. En función de una escala previamente determinada, diferente de acuerdo con cada tipo de subcriterio de evaluación, y a través de la ponderación cualitativa del equipo, se asignó un puntaje a cada proyecto en función de cada una de las aperturas finales y de las propias particularidades del proyecto en cuestión. Esta traducción del juicio a un valor numérico permitió que el *software* ponderara esa puntuación por el peso de cada subcriterio y cada criterio, adicionándolos y resultando en un valor final para cada proyecto. El producto final que proveyó el programa fue una escala jerárquica de proyectos microrregionales de acuerdo con su impacto territorial.

EJEMPLO DE RANKING DE PROYECTOS PONDERADOS
Ranking Microrregión Deltaica - Provincia de Entre Ríos



C) ANÁLISIS DEL IMPACTO CRUZADO DE LOS PROYECTOS

La tercera etapa de la metodología consistió en el estudio de sinergias o impactos cruzados entre las alternativas de inversión identificadas, con el objetivo de evaluar de qué manera cada uno de los proyectos incide en el cumplimiento de los objetivos de otros proyectos, siempre dentro de los límites de cada microrregión.

Este análisis se realizó a través de una matriz de doble entrada en la cual se colocaron todos los proyectos de la microrregión, tanto en las columnas como en las filas; posteriormente se estimó la relación entre ellos según la contribución que cada proyecto tiene en la concreción de los objetivos de los otros y se la valoró en una escala discreta entre 2 y -2.

En la tabla completa puede leerse, en sentido horizontal, el impacto que cada proyecto genera sobre los demás y, en sentido vertical, los impactos que recibe. Al final de cada fila y de cada columna se contabilizan la suma de los impactos positivos, la cantidad de proyectos que impactan positivamente en él, la suma de los puntajes negativos y la cantidad de proyectos que impactan negativamente en él. A partir de estos datos se pueden determinar los niveles de complementariedad y dependencia de cada proyecto. De la matriz de impacto cruzado surge un orden[4], ya que no existe una prioridad necesaria entre proyectos con sumas altas frente a otros con cuentas altas, como tampoco entre aquellos que presentan una alta generación frente a los de alta recepción.

EJEMPLO DE MATRIZ DE IMPACTO CRUZADO
Región Noroeste - Provincia de Buenos Aires

	PAV. RN226	PAV. RN33	PAV. RN60	RP65	PAV. RP86	RP 68	PLAN MAESTRO	LAT 132 KV	LAT 500 KV	SUMA +	CUENTA +	SUMA -	CUENTA -
PAVIMENTACIÓN RN226	0	1	2	2	2	2	0	0	0	9	5	0	0
PAVIMENTACIÓN RN33	0	0	1	1	1	2	0	0	0	5	4	0	0
PAVIMENTACIÓN RN60	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	0	0
RP65	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	2	0	0
PAVIMENTACIÓN RP86	-1	-1	1	1	0	1	0	0	0	3	3	-2	2
RP68	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0
PLAN MAESTRO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LAT 132 KV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LAT 500 KV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMA +	1	2	5	5	5	5	0	0	0				
CUENTA +	1	2	4	4	4	3	0	0	0				
SUMA -	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0				
CUENTA -	1	1	0	0	0	0	0	0	0				

D) INTEGRACIÓN PROVINCIAL

La cuarta y última etapa de la metodología consistió en la elaboración de una cartera integrada de proyectos ponderados, resultado de la consideración y el análisis que cada equipo provincial hizo de los productos obtenidos. La conformación de este listado final provincial no se hizo a través de una agregación lineal o aritmética, sino de la lectura interpretativa de la información producida en cada etapa.

En síntesis, el trabajo provincial tuvo como resultados:

- La actualización de los Modelos Deseados construidos durante el primer ciclo del PET
- Una cartera de proyectos identificados y ponderados en función de la información obtenida en cada etapa, a través de los árboles de problemas y objetivos, el análisis multicriterio, el análisis de impactos cruzados y la integración provincial
- Un mapa de proyectos ponderados, que habilitó una nueva revisión en búsqueda de la consistencia necesaria entre los modelos deseados y la cartera preliminar de proyectos ponderados, en una nueva instancia iterativa

A estos resultados obtenidos deben agregarse otros, de carácter menos tangible pero de similar relevancia. En primer lugar, la reapertura del debate en los organismos públicos sobre la importancia de la infraestructura en escenarios de planificación regional, lo que provocó un positivo cambio de tendencia. En segundo lugar, la apropiación de las herramientas propuestas para su ejecución permanente a nivel provincial y la promoción de su aplicación en escenarios municipales que la transferencia metodológica a los equipos provinciales generó, en varios casos. En tercer lugar, el aporte a la institucionalización de la planificación a partir del fortalecimiento de las áreas provinciales de planeamiento. Por último, la emergencia de una cultura del planeamiento desde el Estado basada en el trabajo intersectorial e interdisciplinario.

2.4. ESCALA NACIONAL

Finalizada la etapa provincial, se inició el trabajo en la escala nacional. Sus objetivos fundamentales fueron revisar el Modelo Deseado del Territorio Nacional en función de las modificaciones provinciales e identificar y ponderar un listado de proyectos estratégicos de infraestructura de impacto nacional.

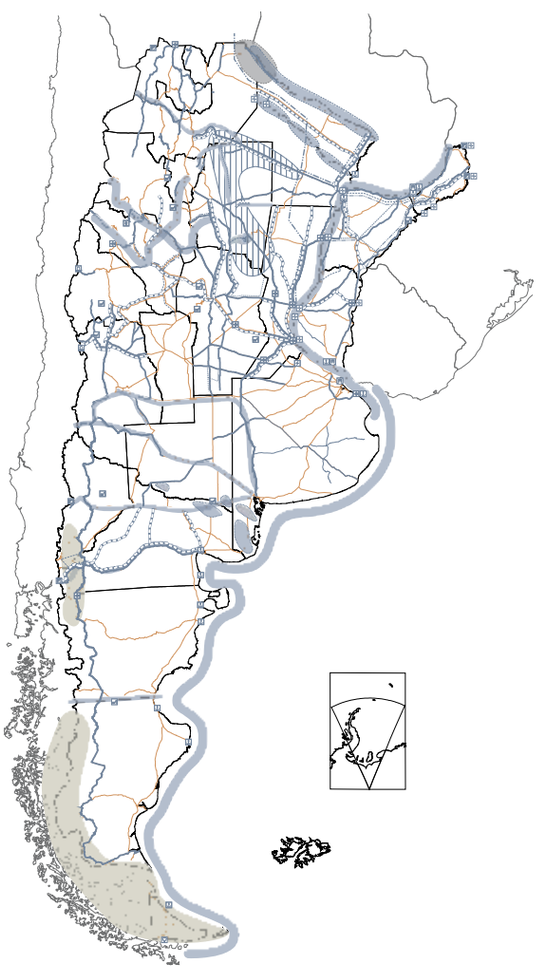
ELABORACIÓN DE LA BASE DE DATOS

El primer paso fue la elaboración de una base de datos, para lo cual se unificaron todos los proyectos provenientes de las carteras provinciales hasta diciembre de 2010: un total de 2.950 proyectos. Se realizó luego un trabajo de consultas con diferentes fuentes como el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), el Sistema Integral de Gestión de la Obra Pública (SIGOP), el Presupuesto Plurianual, el Plan Energético Nacional y otros de similar naturaleza, para constatar el estado y los detalles de formulación de los proyectos. Sobre la base de la información aportada por estas consultas, se filtró la base de datos, en función de seleccionar proyectos considerados estratégicos según su escala de impacto y priorizar aquellos cuya área de influencia implica a una provincia entera o a más de una provincia.

Entre los tipos de proyectos considerados en este nivel se encuentran las infraestructuras de gran volumen y las pequeñas intervenciones de carácter estratégico. En el primer caso se trata de obras de grandes dimensiones y extensión física en el territorio, como por ejemplo, todos los tramos correspondientes a la RN40. Como modelo ilustrativo del segundo caso se pueden mencionar algunos pasos de frontera, donde las obras físicas son frecuentemente modestas pero potencian las posibilidades de vinculación y se constituyen en obras clave para generar vínculos entre lugares antes escasa o dificultosamente conectados. En ambas situaciones se consideraron infraestructuras de enclave, que tienen la particularidad de estar localizadas físicamente en un punto circunscrito del territorio pero con impactos a nivel regional o nacional, cuyo ejemplo más común son las centrales hidroeléctricas.

Un último paso en la conformación de la base de datos y la definición de proyectos estratégicos de carácter nacional fue el análisis

MAPA DE PROYECTOS REGIONALES IDENTIFICADOS



REFERENCIAS

- Traza vial nacional existente
- Rutas con requerimientos
- Requerimientos sobre FF.CC.
- Proyectos de líneas de Alta Tensión
- Proyectos de tendido de gasoductos
- Áreas de proyectos turísticos
- Áreas de proyectos hídricos
- Área de acueductos
- Ejes a potenciar
- Proyectos de puentes
- Proyectos de infraestructura ferroviaria
- Proyectos de infraestructura portuaria
- Proyectos de aeropuertos
- Proyectos de pasos de frontera
- Proyectos de túneles fronterizos
- Proyecto Sistema de Logística Antártica (A.A.I)
- Proyectos de represas
- Proyectos energéticos

Fuente: SSPTIP. En base al material de la Jornada Nacional de mayo de 2009.

Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento	Promoción del crecimiento de la producción
	Estimulación de la diversificación económica
Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes	Mejoramiento de la conectividad
	Fomento de los centros de referencia locales y/o regionales
	Mejoramiento del acceso a servicios y equipamientos básicos
Contribuir a la valoración del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable	Aseguramiento del uso sustentable de los recursos naturales y el suelo
	Preservación del patrimonio natural y cultural

de complementariedades, continuidades, incoherencias y repeticiones entre los proyectos a través de instancias de trabajo conjuntas con los equipos de todas las provincias participantes del PET, en las cuales se definieron proyectos de alcance regional, graficados en un mapa nacional e incorporados al proceso de ponderación.

PROCESO DE PONDERACIÓN

Conformado el listado final de proyectos estratégicos, se procedió a su ponderación. Se decidió considerar el impacto territorial de cada proyecto en función de su contribución al cumplimiento de los objetivos previstos en el PET.

Definidos los criterios, se procedió a la reformulación del mapa de áreas de intervención territorial –a potenciar, a cualificar y a desarrollar– y se los ajustó a partir de las modificaciones que cada provincia realizó sobre sus propios Modelos Deseados.

De manera análoga a la fase provincial, se asignaron pesos a cada criterio de ponderación según el tipo de área. En las áreas a cualificar se consideraron prioritarios factores tales como el desarrollo equilibrado, el arraigo y la protección ambiental. En las áreas a potenciar se valoraron el aumento y la diversificación de la producción, la sustentabilidad y la protección ambiental. En las áreas a desarrollar se priorizaron el aumento y la diversificación de la producción, el policentrismo y el arraigo. De esta forma, se respetó la especificidad de cada tipo de territorio, al analizar los impactos de cada proyecto. En los casos de proyectos cuyo efecto abarca más de un área, se realizó un promedio entre los pesos asignados a los criterios en cada una de ellas.

Para la realización de la ponderación, se compilaron todos los datos relevantes disponibles de cada proyecto a analizar, utilizando como fuentes las áreas pertinentes del MINPLAN y los propios equipos provinciales. A partir de la definición de las características básicas de cada proyecto y la información recogida, se estudió el impacto territorial considerando las propuestas de inversión en relación con otras dinámicas de producción del territorio, tales como la dimensión económica plasmada en los Mapas Productivos elaborados por la Secretaría de Política Económica de la Nación, las características del sistema urbano nacional a partir los aportes del Programa Argentina Urbana (PAU) y las vulnerabilidades y amenazas sintetizadas en el Mapa de Amenazas diseñado por el Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre y Desarrollo Territorial, ambos programas que se desarrollan en la SSPTIP, entre otros.

ENCUENTRO NACIONAL
LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
COMO POLÍTICA DE ESTADO.
Septiembre de 2010.

ENCUENTRO NACIONAL
LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
COMO POLÍTICA DE ESTADO.
Septiembre de 2010.

Se definieron, además, algunas pautas generales para orientar la ponderación:

• Complementariedad entre proyectos
Se partió del supuesto de que el impacto territorial de cada proyecto está condicionado por diversos factores externos. Se buscó, entonces, incorporar esos factores al análisis. Uno de ellos es la complementariedad entre proyectos, que puede darse de diferentes modos: el aporte que pueden hacer proyectos asociados, la concatenación de infraestructuras similares o incluso de tramos de un sistema mayor. Un ejemplo son los tramos de obras viales como las rutas nacionales.

• Condiciones de implantación
Se consideró que los proyectos, en función de su concreción y posterior funcionamiento, requieren de una cantidad de condiciones, operaciones y recursos que se suponen dados. En este sentido, no fueron considerados los aspectos que se incluyen regularmente en las evaluaciones de impacto ambiental, así como tampoco se analizó el diseño del proyecto ni su tipo de financiamiento.

• Temporalidad de los impactos
Se evaluó el impacto previsto de cada proyecto considerándolo terminado y en funcionamiento. No se consideraron los efectos de la obra durante la etapa de construcción, ya que corresponde a etapas posteriores a la identificación. Respecto de la vida útil y los efectos de los diferentes tipos de obras durante ese tiempo, se consideró razonable contemplar un promedio de treinta años de utilidad plena de las obras.

• Aportes de la evaluación provincial
El orden de prioridad y el puntaje que cada proyecto obtuvo en la aplicación de la metodología de evaluación que hicieron los equipos provinciales fueron incorporados como antecedentes de peso a la hora de la ponderación.

Sobre la base de toda la información procesada y de estos principios, se procedió a la asignación de puntajes según rangos de impacto, valorando cada proyecto según su contribución a los objetivos del PET y contemplando sus características en relación con su área de influencia y los lineamientos del Modelo Deseado Nacional. Este trabajo de análisis estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de la SSPTIP, en el convencimiento de que la construcción colectiva de conocimiento es más que la suma de las individualidades. El producto resultante de este proceso fue un listado de proyectos ponderados de alcance nacional, que constituye un menú ofrecido a los decisores en función de su impacto territorial estratégico, desagregado en este caso según su contribución a los objetivos definidos en el Modelo Deseado del Territorio Nacional.

3

HACIA EL TERCER CICLO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

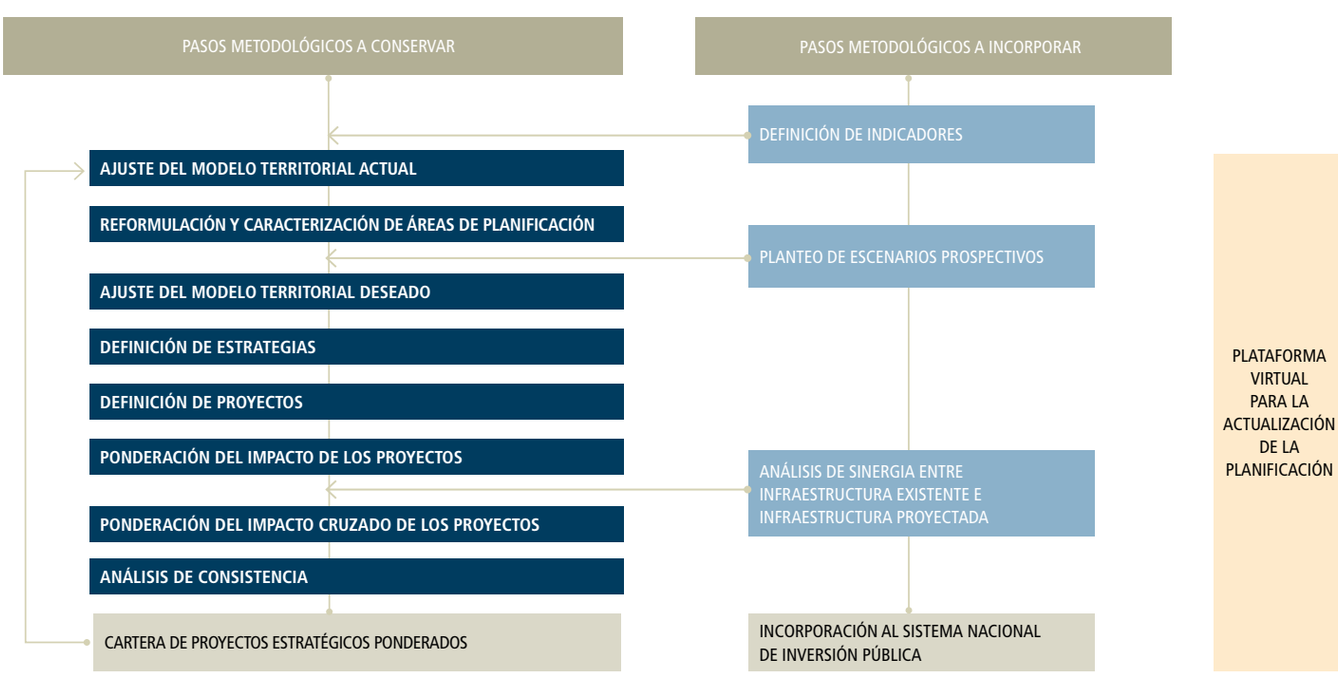
Durante el transcurso del trabajo surgieron diversas inquietudes que, potencialmente, forman parte del tercer ciclo del PET. Un desafío formulado sobre el final del proceso de identificación y ponderación de proyectos estratégicos nacionales es el de efectivizar un sistema de seguimiento y evaluación permanente de la metodología, desarrollando indicadores de evaluación, crecimiento, demanda e impacto. A esto se suma, en el plano institucional, la formalización del trabajo a partir de la vinculación con los organismos ejecutores de infraestructuras y con el Sistema Nacional de Inversión Pública.

En este sentido, cabe mencionar la incorporación de elementos surgidos en el proceso mismo de su aplicación, tales como el análisis de sinergias entre proyectos identificados y entre infraestructura nueva y existente, la ponderación de problemas, la ampliación de la perspectiva de planificación con factores como el espacio marítimo y aéreo y la incorporación de análisis prospectivos que permitan estudiar los proyectos en función de los posibles escenarios futuros.

Por otra parte, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la SSPTIP, que contará con financiamiento de la CAF, se prevé el desarrollo y la implementación del Sistema Integrado de Planificación Territorial (SIPT), una plataforma virtual que permitirá que el proceso de planificación construido con los gobiernos provinciales y aquí descripto se integre y se actualice de manera permanente.

A modo de balance del trabajo, es preciso señalar que la metodología procura consolidarse como una instancia en la identificación de obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo del país, en la medida en que habilita un proceso de revisión y actualización entre la demanda de proyectos de inversión, sus efectos sobre el territorio y el surgimiento de nuevas problemáticas y retos sociales. A esto hay que agregar, como resultado de trascendental importancia, el fortalecimiento del pensamiento crítico y multidisciplinario desde el Estado en todos sus niveles y sectores, en el camino hacia la consolidación del pensamiento estratégico sobre la planificación del territorio y las infraestructuras.

PASOS METODOLÓGICOS A CONSERVAR Y A INCORPORAR



4

CARTERA NACIONAL DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS PONDERADOS

Se presentan a continuación los proyectos estratégicos ponderados agrupados de acuerdo con su localización en cada una de las tres franjas en las que se divide el territorio nacional: franja Sur, franja Centro y franja Norte. El objeto principal de esta división es exponer con mayor claridad las características de los proyectos, no obstante, estas franjas tienen fundamento territorial en tanto comparten algunos rasgos característicos.

Cada sección está compuesta por dos mapas de la franja, uno donde se muestra la localización de los proyectos estratégicos y otro donde se reproduce esa porción del Modelo Deseado del Territorio Nacional. Estos mapas están acompañados por una descripción somera de las características territoriales y de requerimientos de infraestructuras de la franja en cuestión y, finalmente, se presenta la tabla de información territorial de los mencionados proyectos estratégicos.

4.1. TABLAS DE INFORMACIÓN TERRITORIAL DE PROYECTOS

Las tablas constituyen una fuente de información sintética sobre los proyectos estratégicos identificados en la etapa nacional de la ponderación.

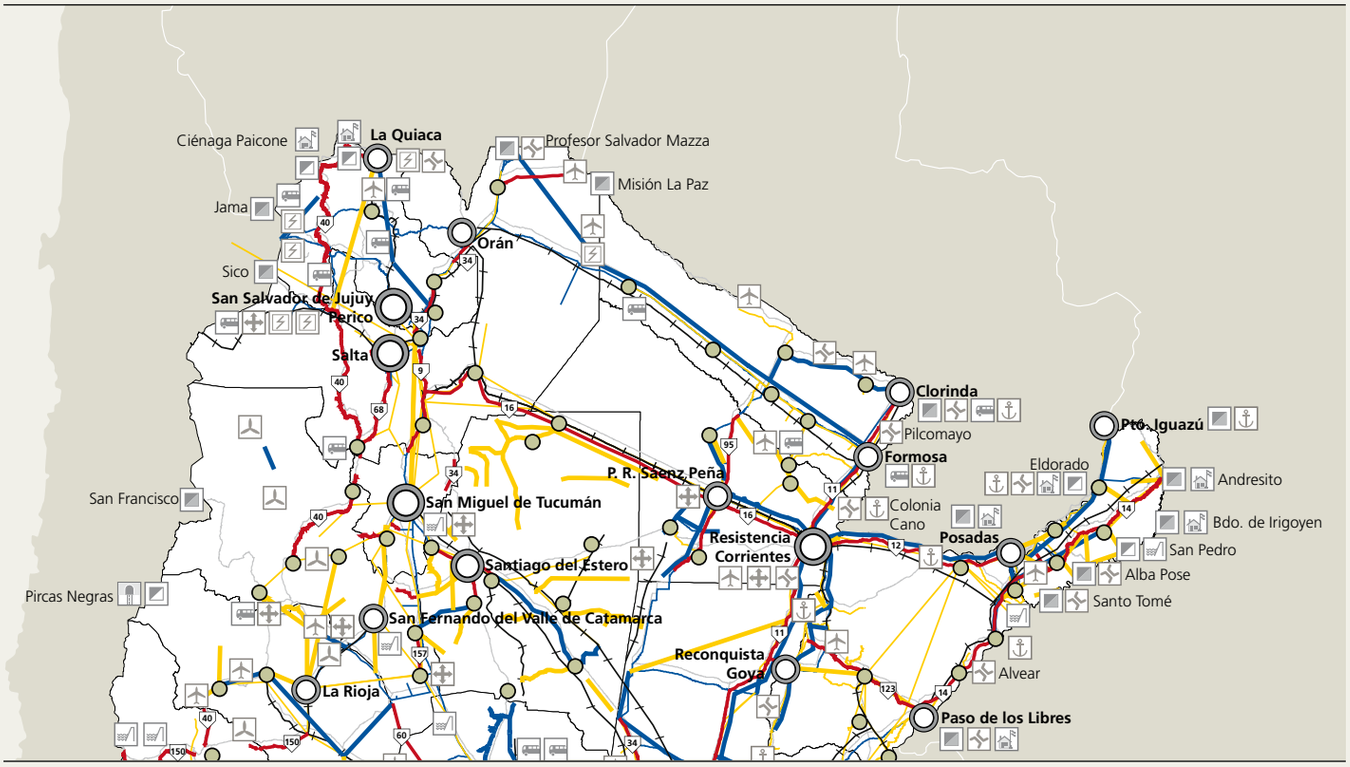
En las primeras tres columnas se detallan la denominación del proyecto, la provincia donde se localiza y el tipo o sector al que pertenece.

En la cuarta columna se pondera la contribución de cada proyecto al cumplimiento del objetivo "Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento", definido en el Avance I del PET, que se divide, a su vez, en dos columnas. En la primera se detalla la dinámica económica de la zona donde se localiza el proyecto, que puede corresponderse con cuatro categorías: de industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado, de explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada y/o actividades turísticas, de explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado y de explotación primaria de bajo desarrollo y enclaves productivos. En la segunda columna se registra el aporte del proyecto al logro del objetivo de acuerdo con la ponderación multicriterio realizada por el equipo técnico de la SSPTIP.

En la quinta columna se pondera la contribución al objetivo "Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes", que incluye un conjunto de tres columnas. En la primera se detallan el o los nodos a los que asiste el proyecto, de acuerdo con la jerarquía elaborada por el Programa Argentina Urbana –nodo internacional, nacional, regional, subregional o microrregional–. En la segunda se analiza por qué tipo de eje de articulación y desarrollo se produce la conectividad del proyecto con el espacio nacional, favoreciendo y mejorando una eficiente circulación del flujo de bienes, personas y servicios. En la tercera se señala la contribución del proyecto al objetivo de acuerdo con la ponderación federal multicriterio.

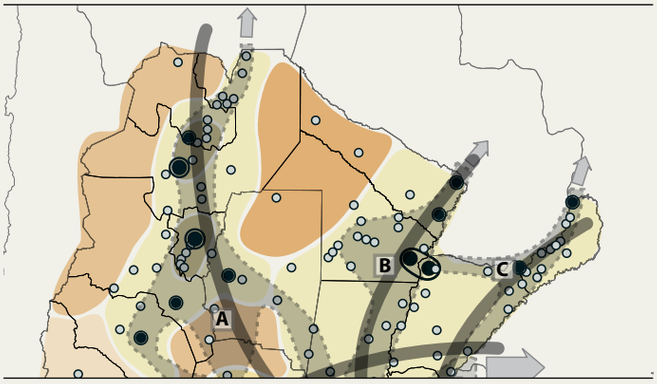
En la última columna de la tabla se muestra la ponderación de cada proyecto en función del objetivo "Contribuir a la valorización de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable" y está dividida, a su vez, en dos columnas. La primera presenta información de las principales amenazas identificadas en la zona de localización del proyecto, clasificadas según el Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres en inundaciones, contaminación –hídrica, del aire, del suelo–, salinización, erosión, eutrofización, incendios forestales, aluviones, amenazas sísmicas, escorrentías, amenazas de deforestación y sequías. La segunda columna, a su derecha, detalla la ponderación resultante del análisis multicriterio.

MAPA DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS FRANJA NORTE

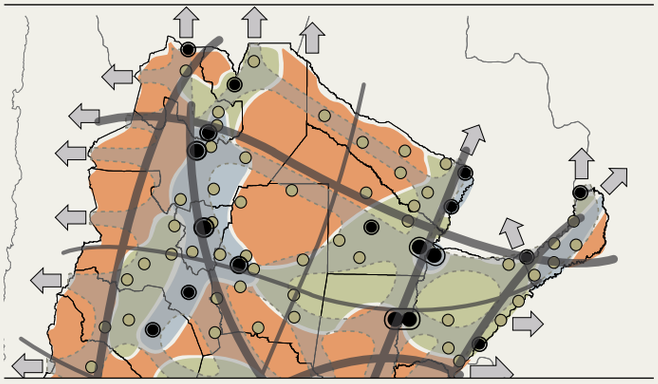


Ciudades a potenciar	Nodos de transferencia	Terminal ómnibus
Núcleos estructurantes	Central termoeléctrica	Paso fronterizo
Rutas nacionales	Energía alternativa	Paso fronterizo priorizado
Obras rutas nacionales	Central hidroeléctrica	Centros de fronteras
Ferrocarril	Energía atómica	Paso fronterizo (Túnel)
Red de gas existente	Aeropuerto/Aeródromo con requerimientos	Puente
Red de gas proyectada	Puerto	Zona franca
Red eléctrica existente	Ferrocarril	Red de gas
Red eléctrica proyectada		

MODELO HEREDADO



MODELO DESEADO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

4.2. FRANJA NORTE

Esta franja del territorio nacional es la que presenta mayores necesidades de inversión en infraestructura y equipamiento ya que, a pesar de la gran cantidad de obras realizadas en el último período, aún registra los índices más bajos del país en relación con la calidad de vida. Se requiere continuar con las inversiones a fin de reparar la gran deuda histórica que en ella existe, para dar igualdad de oportunidades de desarrollo a los habitantes de esta región. Para esto, se prevén inversiones en conectividad y en infraestructura básica, no obstante son las nuevas inversiones en materia energética las que permitirán modificar su perfil.

En primer lugar, para comprender la dimensión y el significado de estas inversiones, hay que recordar que hasta la fecha las provincias del Noreste carecían de gas natural. En este contexto, el gasoducto NEA-NOA implicará un cambio sustancial en la calidad de vida y un salto cualitativo respecto del potencial productivo de la región, en tanto creará las condiciones para una mayor industrialización. El gasoducto comprende la construcción de 4.144 kilómetros de caño en un plazo de tres años de obra, y abastecerá la demanda de gas natural de 163 localidades con 378 mil usuarios potenciales de las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero, en su primera etapa. Además del gasoducto y sus derivaciones, cabe mencionar la concreción del Gasoducto de Integración Juana Azurduy, de 32 kilómetros de extensión, que permitirá mayor abastecimiento del fluido proveniente de Bolivia. Aportará al gasoducto del NEA entre 7,7 millones y 11 millones de Metros Cúbicos por día (MMmcd) y tendrá la capacidad de atender la demanda incremental, que se calcula en 11,6 millones para el invierno de 2012 y 13,5 millones de metros cúbicos en 2013.

Otra importante obra es el electroducto NEA-NOA de 500 MV, que reforzará la red nacional de transmisión eléctrica y apoyará la transformación del Sistema Interconectado Argentino, dado que permitirá el abastecimiento de las provincias de Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Santiago del Estero. Se construirán, además, varias líneas de 132 KV y numerosas estaciones transformadoras que permitirán el abastecimiento a áreas sin conexión a la red en la actualidad. En materia energética, en cuanto a generación, están previstas las centrales hidroeléctricas de Garabí –de 576MV–, Panambí –de 524MV– y Aña Cúa –de 275 MV–. En las áreas identificadas como "a desarrollar", donde reside población rural dispersa y no es posible la extensión de redes, se contempla la provisión de energía con paneles solares y generadores eólicos. Por último, en otra escala de magnitud y aprovechando las condiciones naturales favorables de la zona, se están proyectando granjas eólicas en Catamarca y La Rioja, que se sumarán a los generadores existentes en Parque Arauco.

Respecto de la conectividad, en la etapa anterior se consolidó el Corredor Bioceánico Norte mediante la pavimentación de la RN81, la RN16 y el Paso de Jama. Este corredor se verá fortalecido con una serie de obras que facilitarán la vinculación Este-Oeste y permitirán una mayor conexión con las provincias mesopotámicas y con los países limítrofes. En cuanto a la red vial, se destacan las obras de la RN51 entre Campo Quijano y el límite con Chile en la provincia de Salta, tramos diversos de la RN16 y la tercera trocha de la RN12 en las provincias de Misiones y Corrientes. A esta modalidad se suma la rehabilitación del FF.CC. Belgrano en los tramos Barranqueras y Metán. En el Este puede destacarse la construcción del segundo puente Resistencia-Corrientes, el puente Goya-Reconquista, los puentes Alba Posse-Porto Mauá, Eldorado-Mayor Otaño –que incluye un centro de frontera–, San Pedro-Paraíso y Ñeembucú-Río Bermejo y el mejoramiento del puente Posadas-Encarnación. La conectividad hacia el Oeste, con la República de Chile, se agilizará con el control integrado de única cabecera en Jama y, como alternativa, los pasos de Sico en Salta y Pircas Negras en La Rioja. Cabe destacar también en este corredor el complejo multimodal de cargas en Resistencia-Corrientes. En sentido Norte-Sur, y para consolidar los flujos ya existentes, se mejorarán la capacidad y la seguridad de las rutas de mayor tránsito mediante ampliaciones y mejoras en las RN14 y RN12, en la RN11 entre Clorinda y Santa Fe y en la RN9, y a través de la duplicación de la RN34 y la RN38 en el NOA. A estas obras se añade la pavimentación de varios tramos de la RN40, que consolidarán el tramo Norte del gran eje paralelo a la cordillera que une varias provincias a lo largo de 3 mil kilómetros y empalmarán con el futuro corredor minero en Jujuy, para lo cual se modificará su traza –acercándola hacia el límite fronterizo– sobre la base de decisiones estratégicas. En el límite con Bolivia se construirá el puente binacional con centro de frontera Salvador Mazza-Yacuiba, además de otro centro similar en la conexión existente entre La Quiaca-Villazón.

El tránsito vial es el principal componente del sistema de transporte en la Argentina. No obstante, existe consenso sobre el hecho de que en ciertos segmentos específicos, particularmente para ciertas cargas, existen distribuciones modales más equilibradas y competentes. Hay que agregar, además, que una reasignación modal permitiría descongestionar ciertos tramos viales. Considerando la gran distancia a puertos y centros de consumo, pueden identificarse tonelajes de productos pasibles de ser transportados a través del ferrocarril; por ejemplo, la soja, el maíz, el trigo, el girasol, el sorgo, el limón, el pomelo, el poroto seco y el azúcar, provenientes de todas las provincias norteñas. A partir de esta realidad es que cobra importancia para la conectividad de la región la reactivación del FF.CC. Belgrano en el tramo ya mencionado de Barranqueras y Metán, así como en los ramales Perico-Pocitos, Perico-Pichanal, Joaquín V. Gonzalez-Pichanal, Pampa Blanca-San Salvador de Jujuy, Pinedo-Tostado, San Salvador de Jujuy-La Quiaca, Salta-Socompa, Avai Terai-Metán, Andalgalá-Serrezuela, Cebollar-Chumbicha-Andalgalá, Embarcación-Formosa y, finalmente, la construcción de la ferrovía Corrientes hasta el límite con Brasil. En relación con el transporte fluvial, se propone el dragado en las hidrovías Paraná y Paraguay y obras en numerosos puertos, como la rehabilitación del Puerto de Formosa, en Pilcomayo y Colonia Cano, las mejoras en el puerto de Barranqueras y en los puertos correntinos de Esquina, Empedrado, Bella Vista, Ituzaingó, Ita Ibaté y Goya.

Para completar las redes de infraestructura proyectadas para esta franja del país se encuentran la realización de los acueductos en Chaco, Formosa y Santiago del Estero –en vinculación con el del Norte de Santa Fe– que permitirán la ampliación de las áreas productivas y el mejoramiento del abastecimiento de agua para el consumo humano.

En relación con la infraestructura social, se prevén fuertes inversiones en infraestructura básica, como agua, cloacas y desagües pluviales, así como un numero importante de soluciones habitacionales –91.827 viviendas en ejecución y 10.751 viviendas nuevas– entendiendo como soluciones habitacionales tanto a las viviendas nuevas como a los mejoramientos que incidirán en forma positiva en la calidad de vida de los habitantes de la región.

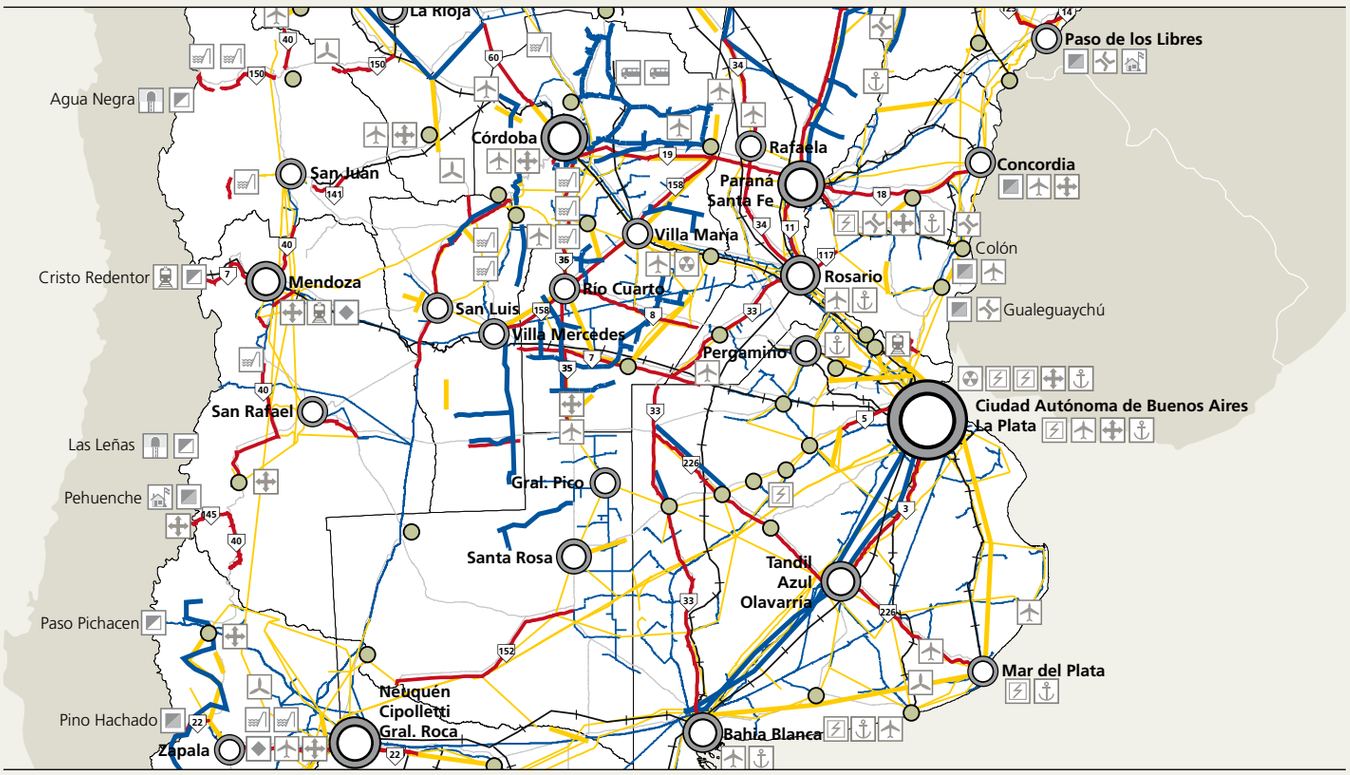
			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 1: MEJORAR Y SOSTENER EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN FORMA EQUILIBRADA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	
PROYECTOS	PROVINCIA	TIPO DE PROYECTO	ZONA PRODUCTIVA A LA QUE PERTENECE O ASISTE	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Represa de Garabí	Corrientes	Energía	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Alto
Acueducto Los Telares	Santiago del Estero	Hídrico	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Acueducto Añatuya-Los Juríes-Villa Minetti (Santa Fe) y ramal y acueducto Añatuya- Bandera-Tostado (Santa Fe)	Santiago del Estero	Hídrico	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Bajo
Sistema de Acueducto Tasigasta	Santiago del Estero	Hídrico	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Rehabilitación puerto de Formosa	Formosa	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Rehabilitación FF.CC. Belgrano entre Barranqueras y Metán	Chaco	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado-Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Puerto de Barranqueras	Chaco	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Puente Lavalle-Santa Silvia	Chaco	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Recuperación ramal FF.CC. Gral. Belgrano Andalgalá-Serrezuela Tramo Cebollar-Chumbicha Andalgalá	Catamarca	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Rehabilitación FF.CC. Belgrano Cargas San Salvador de Jujuy-La Quiaca	Jujuy	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Recuperación del Belgrano Cargas (Perico-Pichanal y Pampa Blanca- San Salvador de Jujuy)	Jujuy	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Bajo
Puerto Esquina	Corrientes	Transporte	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Reactivación del FF.CC. Ramal C25	Formosa	Transporte	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Pavimentación RP54	Salta	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Construcción RN40 Tramo Norte	Salta y Jujuy	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto
Quebrada El Simbol (55 Km) Nueva-Tramo empalme RP13-empalme RP33	Catamarca	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Pavimentación RN14 Tramo: empalme R20-empalme R17 y Ampliación Centro de Frontera de Bernardo de Irigoyen	Misiones	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
RN34	Salta	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto

CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 2: GARANTIZAR EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS, PROMOVIENDO EL DESARROLLO EQUITATIVO DE LAS REGIONES Y EL ARRAIGO DE SUS HABITANTES			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 3: CONTRIBUIR A LA VALORIZACIÓN DE NUESTRO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL A TRAVÉS DE UNA GESTIÓN INTEGRADA Y RESPONSABLE	
NODO	EJES DE DESARROLLO	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO	AMENAZAS DE LA LOCALIZACIÓN	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Asiste al Sistema Interconectado Nacional	Norte-Uruguay	Medio-Alto	Vendavales y sequías	Bajo
	Noroeste-Central 3	Medio-Alto	Escorrentías e inundaciones, vendavales e incendios forestales	Medio-Alto
	Noroeste-Central 3	Medio-Alto	Escorrentías e inundaciones	Medio-Alto
	Noroeste	Alto	Escorrentías e inundaciones	Medio-Alto
Formosa (subregional)	Norte-Paraná y Cuyo-NEA	Alto	Contaminación hídrica, incendios de pastizales y erosión hídrica y eólica	Medio-Bajo
Gran Resistencia (regional)	Norte, Paraná y Cuyo-NEA	Medio-Alto	Escorrentías e inundaciones, desforestación, incendios forestales	Alto
Gran Resistencia (regional)	Norte, Paraná y Cuyo-NEA	Alto	Escorrentías e inundaciones y contaminación urbana	Medio-Bajo
	Monte Chaqueño	Medio-Bajo	Inundaciones, desforestación y desertización	Medio-Bajo
La Rioja (nodo subregional)	Andino, Cuyo-NEA, Central 3	Medio-Bajo	Crecidas, aludes, sequías, inundaciones, sismos, deslizamientos	Medio-Bajo
Gran San Salvador de Jujuy (regional)	Andino, Norte, Noroeste	Medio-Bajo	Escorrentías e inundaciones, aluviones y sequías	Medio-Bajo
Gran San Salvador de Jujuy (regional)	Andino, Norte, Noroeste	Medio-Bajo	Escorrentías e inundaciones, desertificación, deforestación e incendios forestales	Medio-Alto
	Paraná, Central 2	Medio-Bajo	Escorrentías e inundaciones y vendavales	Medio-Alto
Formosa (subregional)	Norte, Paraná, Monte Chaqueño y Cuyo-NEA	Medio-Bajo	Erosión, contaminación, desertificación e incendios de pastizales	Alto
	Norte-Noreste	Bajo	Inundaciones, desertificación, deforestación, contaminación e incendios forestales	Medio-Bajo
	Andino	Medio-Alto	Procesos erosivos-contaminación minera	Medio-Bajo
	Andino-Central 3	Medio-Bajo	Sismos, deslizamientos y erosión hídrica	Medio-Bajo
	Norte y Uruguay	Medio-Alto	Sequías, degradación del bosque	Bajo
	Norte y Noroeste	Medio-Alto	Inundaciones, procesos erosivos, desertificación y deforestación	Medio-Bajo

			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 1: MEJORAR Y SOSTENER EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN FORMA EQUILIBRADA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	
PROYECTOS	PROVINCIA	TIPO DE PROYECTO	ZONA PRODUCTIVA A LA QUE PERTENECE O ASISTE	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Autovía RN14	Misiones, Corrientes y Entre Ríos	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Ampliación RN68	Salta	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Pavimentación RP46 Andalgalá-Belén	Catamarca	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto
RN76 (tramo faltante)	La Rioja	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
RN51	Salta	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Autopista y obra básica RN9	Salta	Vial	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada o actividades turísticas	Medio-Bajo
Repavimentación RN16	Salta	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
RN40	Catamarca	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Puente Ñeembucú	Formosa	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Repavimentación RP307-RN40	Tucumán	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Ruta vinculación Paso de Sico-Resistencia	Tucumán	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
RN40	Jujuy	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Puente Alba Posse-P. Mauá	Misiones	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Pavimentación RP27 San Antonio de los Cobres-Socompa/ Caucharí-Salar de Pocitos	Salta	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Bajo
Construcción Paso La Ciénaga de Paicone	Jujuy	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Bajo
Pavimentación vieja traza RN40	Jujuy	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Pavimentación y puentes RP307	Tucumán	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Pavimentación RP17	Salta	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Paso La Quiaca (segundo puente)	Jujuy	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Bajo

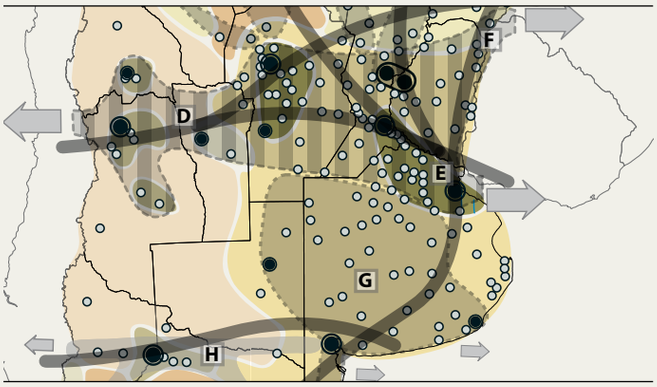
CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 2: GARANTIZAR EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS, PROMOVIENDO EL DESARROLLO EQUITATIVO DE LAS REGIONES Y EL ARRAIGO DE SUS HABITANTES			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 3: CONTRIBUIR A LA VALORIZACIÓN DE NUESTRO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL A TRAVÉS DE UNA GESTIÓN INTEGRADA Y RESPONSABLE	
NODO	EJES DE DESARROLLO	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO	AMENAZAS DE LA LOCALIZACIÓN	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Oberá (nodo subregional)	Uruguay	Medio-Bajo	Sequías, tornados, granizo, contaminación e incendios	Medio-Alto
Salta (regional)	Andino y Noroeste	Medio-Bajo	Inundaciones, erosión, desforestación	Medio-Alto
	Andino	Medio-Bajo	Sismos, deslizamientos, erosión y desertificación	Medio-Bajo
	Andino y Central 3 y 4	Medio-Bajo	Aluviones y sísmica	Bajo
	Andino-Norte	Medio-Bajo	Contaminación de suelo y agua por actividad minera	Medio-Alto
Salta (regional)	Andino y Noroeste	Medio-Bajo	Inundaciones, deslizamientos, contaminación, deforestación	Bajo
	Norte	Medio-Bajo	Erosión, sedimentación, deforestación y degradación de suelos	Medio-Alto
	Andino	Medio-Bajo	Crecidas, aludes, sismos y deslizamientos	Medio-Alto
Formosa (subregional)	Paraná	Medio-Alto	Inundaciones y contaminación hídrica	Bajo
	Andino y Noroeste	Medio-Bajo	Salinización y erosión eólica	Medio-Alto
	Noroeste	Medio-Bajo	Salinización	Medio-Alto
	Andino	Medio-Bajo	Aluviones	Medio-Alto
Oberá (nodo subregional)	Norte y Uruguay	Medio-Alto	Incendios forestales	Medio-Bajo
	Norte, Noroeste y Andino	Bajo	Contaminacion de suelo y agua por actividad minera	Bajo
	Andino	Bajo	Aluviones	Medio-Alto
	Andino	Bajo	Aluviones	Medio-Bajo
	Andino y Noroeste	Bajo	Salinización y erosión eólica	Medio-Alto
	Andino	Bajo	Contaminación de suelo y agua por actividad minera	Medio-Bajo
	Andino y Noroeste	Bajo	Aluviones e inundaciones	Medio-Bajo

MAPA FRANJA DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS CENTRO

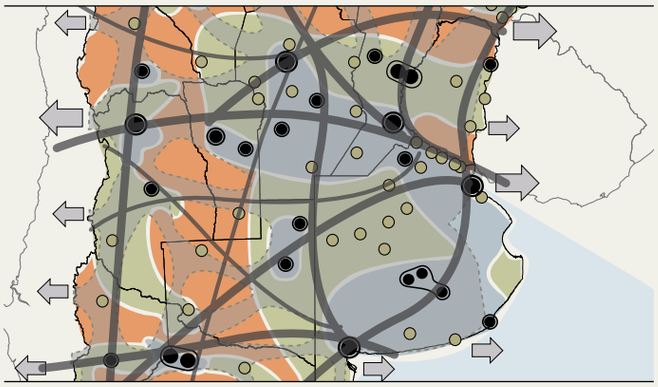


- Ciudades a potenciar
- Núcleos estructurantes
- Rutas nacionales
- Obras rutas nacionales
- Ferrocarril
- Red de gas existente
- Red de gas proyectada
- Red eléctrica existente
- Red eléctrica proyectada
- Nodos de transferencia
- Central termoeléctrica
- Energía alternativa
- Central hidroeléctrica
- Energía atómica
- Aeropuerto/Aerodromo con requerimientos
- Puerto
- Ferrocarril
- Terminal ómnibus
- Paso fronterizo
- Paso fronterizo priorizado
- Centros de fronteras
- Paso fronterizo (Túnel)
- Puente
- Zona franca
- Red de gas

MODELO HEREDADO



MODELO DESEADO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

4.3. FRANJA CENTRO

Es la región del país mejor abastecida en cuanto a infraestructura y equipamiento, donde se ubican las rutas de mayor tránsito medio, los principales puertos de exportación e importación y los aeropuertos de mayor caudal de pasajeros. La mayoría de las ciudades de esta región tienen provisión de gas y de electricidad a través de redes. En términos de oferta, la franja central del país se encuentra en mejores condiciones que las restantes áreas; sin embargo, la creciente demanda derivada del crecimiento de la producción y del consumo, producto de las políticas económicas llevadas adelante en los últimos años, determina cuellos de botella, congestión en el sistema de transporte que ocasiona inconvenientes vinculados con la competitividad económica y serios problemas ambientales. A esta demanda se suma la ocasionada por el crecimiento poblacional en las áreas de mayor concentración de la riqueza nacional.

En relación con la conectividad, se requiere mejorar la capacidad y la seguridad de las rutas, además de resolver los problemas de acceso a los complejos ferroportuarios y a las áreas metropolitanas de las grandes ciudades. En la actualidad, el creciente tránsito empieza a cruzar los umbrales de capacidad de las rutas simples, dado lo cual, la presente etapa se caracteriza por un agotamiento del recurso de la desagregación lateral del tránsito. Para dar solución a estos problemas se requiere el mantenimiento continuo de las rutas existentes, la elevación de la capacidad de algunos tramos mediante la duplicación de las calzadas y el mejoramiento de los accesos a las ciudades mediante circunvalares, con lo cual se evita el paso de rutas por medio de la trama urbana. Argentina es el país con mayor cantidad de tránsito binacional consolidado en Suramérica, y es en el corredor bioceánico central, vinculado con la producción del MERCOSUR, donde se prevén obras en diversas rutas nacionales: la duplicación de la RN14 al Este, para facilitar la entrada de la producción y agilizar los trámites en el paso binacional con la construcción del control integrado de cargas en Paso de los Libres; las obras en la RN9, que contribuye a la conexión de las tres principales ciudades del país –Buenos Aires, Rosario y Córdoba–; la RN18 entre las RN14 y RN12, que mejora la transitabilidad de un eje de dirección Este-Oeste; la RN117 y las obras en la RN7 desde Desaguadero hasta Santa Rosa; la duplicación entre Junín y Justo Daract y la variante por Palmira, que va a constituir otra opción en el paso por la ciudad de Mendoza.

A esta modalidad vial se suma la conectividad ferroviaria, con el Trasandino Central y el mejoramiento del FF.CC. San Martín entre Mendoza y Buenos Aires, la recuperación de los ramales Rosario-Tucumán, Paraná-Curuzú Cuatiá y Zárate-Rosario, el nuevo enlace físico Santa Fe-Paraná. En relación con la conectividad con los países vecinos, con la República de Chile, al Oeste, se proyectan alternativas al paso Cristo Redentor: en Mendoza, el túnel binacional Las Leñas y el Paso Pehuenche, las obras en la RN145 y la implementación del control integrado de cargas y el túnel en el paso de Agua Negra, en San Juan. Con Uruguay, al Este, se iniciarán estudios para determinar futuras conexiones entre ambos países.

Finalmente, la conectividad entre las principales ciudades y hacia los puertos se mejoraría con obras en la RN158 entre San Francisco y Río Cuarto, la duplicación de la RN19 entre Santa Fe y Córdoba, las obras en las RN3 y RN226 en vista de la utilización de la RN22 y las obras en la RN33, que mejorarán la conectividad del eje Sur-Norte, y también la transitabilidad en el marco de la actividad comercial que genera el puerto de Bahía Blanca. A nivel urbano, pueden mencionarse algunas obras de gran magnitud como la segunda circunvalar de Córdoba, la circunvalar de Santa Fe, la continuación de la autopista Presidente Perón en Buenos Aires y las A008 y A012, que constituyen la primera y segunda circunvalación a la ciudad de Rosario, respectivamente.

El incremento de la actividad portuaria en Rosario es uno de los procesos territoriales más importantes de las últimas décadas. Este crecimiento respondió, en un primer momento, hacia fines de la década del ochenta, a la absorción de volúmenes de carga que hasta entonces se embarcaban desde Buenos Aires; y en un segundo momento, al crecimiento de la cosecha. Resulta previsible que la expansión de la actividad agropecuaria continuará mostrando una tendencia ascendente debido a la expansión de la frontera agraria, por lo cual la oferta de infraestructura portuaria no sólo debe acompañar el aumento de tonelaje actual sino prever incrementos futuros. El movimiento de carga en la ciudad de Rosario dota al país de una serie de economías de escala que favorecen la competitividad a nivel internacional, en tanto permite la consolidación de un sector exportador de servicios de transporte y comercialización. A nivel territorial, es asimismo destacable como polo de servicios terciarios alternativo a Buenos Aires. El problema de congestión en Rosario trasciende entonces la escala de conflicto local para convertirse en una cuestión de alcance federal. A las mejoras en el puerto de Rosario se suman las mejoras y ampliaciones de otros puertos, como los de San Pedro, Baradero, Quequén, Bahía Blanca y Mar del Plata, así como la reconversión de Santa Fe y la rehabilitación de los puertos entrerrianos de Ibicuy y Diamante.

En cuanto a la energía, se acompañará la creciente demanda mediante una ampliación de la oferta a través de obras como la central térmica de Ensenada, Barragán, la central termoeléctrica Brigadier López, la central hidroeléctrica Punta Negra, las centrales Campana II y Mar del Plata, la ampliación de la central nuclear en Embalse y la central de Atucha II, los complejos hidroeléctricos Los Blancos I y II, con el aprovechamiento de la alta cuenca del río Tunuyán, la segunda línea de 500 MV Mar del Plata-Buenos Aires, la línea Yacyretá-Buenos Aires y el gasoducto Bahía Blanca-Buenos Aires.

En relación con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población mediante la provisión de infraestructura básica y vivienda en esta franja, y sumadas a las 144.609 soluciones habitacionales ya ejecutadas, se encuentran en ejecución 36.351 unidades y 4.196 en proyecto de inicio, así como cuantiosas obras de saneamiento básico. Es importante destacar que, independientemente de responder a la demanda de vivienda y saneamiento que es producto del crecimiento, resulta necesario controlar la expansión de los núcleos estructurantes de la región. Además de considerar políticas de densificación al interior de la trama urbana, para mitigar la expansión de la mancha, resulta conveniente favorecer el equilibrio del sistema fortaleciendo las ciudades identificadas como "a potenciar", para lo cual se hace imprescindible dotarlas de infraestructura social y productiva con el fin de convertirlas en atractivas, no sólo para retener población, sino también para atraer población nueva.

			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 1: MEJORAR Y SOSTENER EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN FORMA EQUILIBRADA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	
PROYECTOS	PROVINCIA	TIPO DE PROYECTO	ZONA PRODUCTIVA A LA QUE PERTENECE O ASISTE	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Acueductos Noreste 1, 2 y 3	Santa Fe	Hídrico	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Plan Maestro Integral Cuenca río Salado	Buenos Aires	Hídrico	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Alto
Acueductos Norte 1 y 2	Santa Fe	Hídrico	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Puerto de cargas generales en zona Sur	Buenos Aires	Transporte	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo
Ampliación puerto Ibicuy (muelle isla)	Entre Ríos	Transporte	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Bajo
Enlace ferrovial-fluvial Diamante-Coronda	Entre Ríos	Transporte	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Alto
Reconversión puerto Santa Fe	Santa Fe	Transporte	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Alto
Hidrovía Paraná-Paraguay	Santa Fe	Transporte	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Alto
Dragado río Uruguay	Entre Ríos	Transporte	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Alto
Accesos viales y ferroviarios Bahía Blanca	Buenos Aires	Transporte	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Bajo
Estaciones de transferencia AMBA	Buenos Aires	Transporte	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Bajo
FF.CC. Belgrano Cargas	Buenos Aires	Transporte	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Bajo
RN40	Mendoza	Vial	Explotación primaria con industrializa-ción de desarrollo moderado	Medio-Bajo
RN8 (Autovía)	Córdoba	Vial	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Alto
Tren Trasandino	Mendoza	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
Túnel Agua Negra	San Juan	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto
Autovía RN33	Santa Fe	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Alto
RN150	San Juan	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto
Autovía RN11	Santa Fe, Chaco y Formosa	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Alto
RN33-Repavimentación	Buenos Aires	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Alto
Circunvalar área metropolita-na Paraná-Santa Fe y red de accesos	Entre Ríos	Vial	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Alto

CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 2: GARANTIZAR EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS, PROMOVIENDO EL DESARROLLO EQUITATIVO DE LAS REGIONES Y EL ARRAIGO DE SUS HABITANTES			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 3: CONTRIBUIR A LA VALORIZACIÓN DE NUESTRO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL A TRAVÉS DE UNA GESTIÓN INTEGRADA Y RESPONSABLE	
NODO	EJES DE DESARROLLO	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO	AMENAZAS DE LA LOCALIZACIÓN	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Reconquista (subregional)	Central 2	Medio-Alto	Escorrentías e inundaciones, contaminación fluvial	Alto
	Atlántico (pertenece)	Bajo	Inundaciones, contaminación, salinización, eutrofización	Medio-Bajo
Reconquista (subregional)	Central 2	Alto	Escorrentías e inundaciones, contaminación fluvial	Alto
Región Metropolitana (internacional)	Paraná-Uruguay - Central 1-Atlántico	Medio-Bajo	Inundaciones	Medio-Bajo
	Paraná	Bajo	Inundaciones, incendios forestales	Medio-Bajo
Santa Fe (regional) - Paraná (regional)	Paraná	Medio-Alto	Sequías, deslizamientos, escorrentías e inundaciones	Medio-Bajo
Santa Fe (regional) - Paraná (regional)	Paraná	Medio-Alto	Escorrentías e inundaciones	Medio-Bajo
Rosario (nacional)- Regionales: Santa Fe, Corrientes-Subregionales: Reconquista-Goya	Paraná	Alto	Escorrentías e inundaciones	Medio-Alto
Concordia	Uruguay	Medio-Bajo	Inundaciones, sequías, vendavales, eventos forestales	Medio-Bajo
Bahía Blanca (regional)	Atlántico-Norpatagónico	Alto	Contaminacion hídrica, eutrofización	Alto
Buenos Aires (internacional)	Paraná-Uruguay- Central 1-Atlántico	Medio-Alto	Inundaciones, contaminación, eutrofización	Medio-Alto
Buenos Aires (internacio-nal), Rosario (nacional)	Noroeste	Bajo	Anegamientos, accidentes, erosión	Medio-Bajo
	Andino	Alto	Escasez hídrica, granizo, sismos, volcanes	Medio-Alto
Río Cuarto (Regional)	Centro-Atlántico y Noroeste	Medio-Alto	Erosión por desmonte, incendios forestales	Medio-Alto
Mendoza (Nacional)	Central 1	Medio-Bajo	Escasez hídrica, granizo, sismos	Medio-Alto
San Juan	Central 4	Medio-Alto	Terremotos, erosión, salinización, contaminación	Medio-Alto
Rosario (Nacional)- Venado Tuerto (Subregional)	Centro Atlántico	Medio-Alto	Contaminación, anegamientos	Medio-Alto
	Central 4-Andino	Medio-Alto	Terremotos, erosión, salinización, contaminación	Medio-Alto
Santa Fe y Resistencia (regionales)-Reconquista, Formosa y Clorinda (Subregionales)	Paraná	Medio-Alto	Anegamientos, inundaciones, contaminación	Medio-Alto
Bahía Blanca (regional)- Trenque Lauquen (subregional)	Centro Atlántico	Alto	Contaminación hídrica y eutrofización	Alto
Paraná (regional)	Paraná-Central 2	Medio-Alto	Inundaciones y anegamientos	Bajo

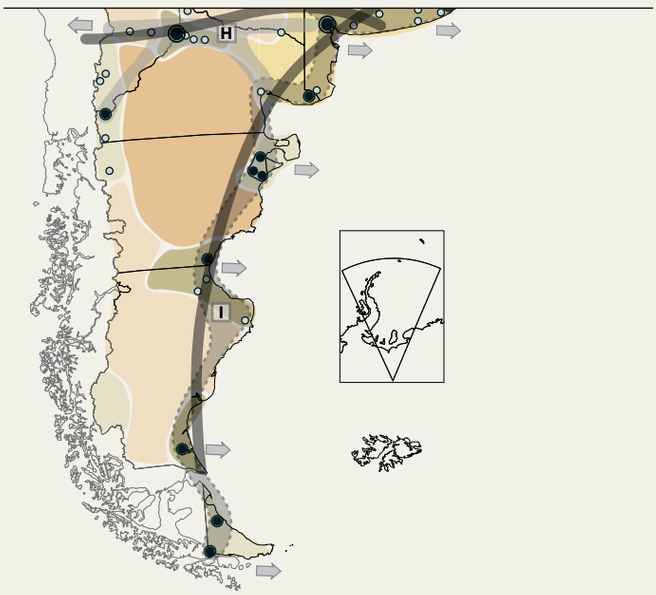
			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 1: MEJORAR Y SOSTENER EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN FORMA EQUILIBRADA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	
PROYECTOS	PROVINCIA	TIPO DE PROYECTO	ZONA PRODUCTIVA A LA QUE PERTENECE O ASISTE	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Autovía RN18	Entre Ríos	Vial	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Bajo
Autovía RN36	Córdoba	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo
Autovía RN34	Santa Fe	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Alto
Doble vía Rosario-Victoria	Santa Fe	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo
Autovía RN158	Córdoba	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo
Autopista Parque Presidente Perón	Buenos Aires	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Bajo
Circunvalar Rosario	Santa Fe	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo
RN226	Buenos Aires	Vial	Explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada	Medio-Alto
RN9-Autovía (Departamento Tulumba)	Córdoba	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
RN60 (Autovía)	Córdoba	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto
RP6	Buenos Aires	Vial	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo

CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 2: GARANTIZAR EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS, PROMOVIENDO EL DESARROLLO EQUITATIVO DE LAS REGIONES Y EL ARRAIGO DE SUS HABITANTES			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 3: CONTRIBUIR A LA VALORIZACIÓN DE NUESTRO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL A TRAVÉS DE UNA GESTIÓN INTEGRADA Y RESPONSABLE	
NODO	EJES DE DESARROLLO	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO	AMENAZAS DE LA LOCALIZACIÓN	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Paraná (regional)-Concordia (subregional)	Central 2-Paraná-Uruguay	Medio-Alto	Contaminación de aguas	Medio-Bajo
Córdoba (Nacional)-Río Cuarto (regional)-Río Tercero (Subregional)	Centro-Atlántico	Medio-Bajo	Escorrentías, déficit hidrico estacional, contaminación	Medio-Alto
Rosario (Nacional)-Rafaela (subregional)	Noroeste	Medio-Alto	Escorrentías, sequías, contaminación	Medio-Alto
Rosario (nacional)	Central 1	Bajo	Escorrentías, inundaciones, incendios, contaminación cursos fluviales	Bajo
Río Cuarto (regional)-Villa María y San Francisco (subregional)	Central 1 y 2	Medio-Alto	Escorrentías, erosión, incendios, contaminación	Medio-Alto
Región Metropolitana (internacional)	Central 1-Paraná-Uruguay-Noroeste-Atlántico	Medio-Bajo	Contaminación sonora y del aire	Medio-Alto
Rosario (Nacional)	Central 1 y Noroeste	Medio-Alto	Escorrentías, incendios, contaminación	Alto
Mar del Plata, Tandil (regional) y Olavarria (subregional)	Atlántico-Centro Atlántico	Medio-Bajo	Inundaciones, salinización acuíferos y eutrofización	Medio-Alto
	Noroeste	Medio-Bajo	Escorrentías e inundaciones y contaminación del aire	Medio-Bajo
	Noroeste	Medio-Bajo	Escorrentías e inundaciones, contaminación por arsénico, erosión	Medio-Alto
Región Metropolitana (internacional)	Central 1-Paraná-Uruguay-Noroeste-Atlántico	Medio-Bajo	Contaminacion sonora y del aire	Medio-Alto

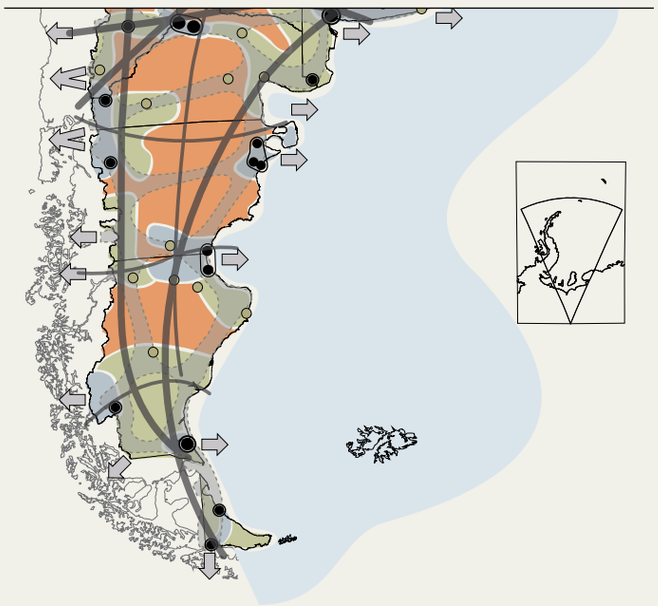
MAPA DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS FRANJA SUR

- Ciudades a potenciar
- Núcleos estructurantes
- Rutas nacionales
- Obras rutas nacionales
- Ferrocarril
- Red de gas existente
- Red de gas proyectada
- Red eléctrica existente
- Red eléctrica proyectada
- Nodos de transferencia
- Central termoeléctrica
- Energía alternativa
- Central hidroeléctrica
- Energía atómica
- Aeropuerto/Aerodromo con requerimientos
- Puerto
- Ferrocarril
- Terminal ómnibus
- Paso fronterizo
- Paso fronterizo priorizado
- Centros de fronteras
- Paso fronterizo (Túnel)
- Puente
- Zona franca
- Proyecto Sistema de Logística Antártica (A.A.I)
- Red de gas

MODELO HEREDADO



MODELO DESEADO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

4.4. FRANJA SUR

Esta porción del país, donde existe una baja densidad poblacional general, una estructuración dispersa del sistema urbano asociada a grandes distancias, una población rural escasa y un clima riguroso, requiere una especial atención la integración entre los diferentes asentamientos entre sí, con el resto del territorio argentino y con la República de Chile.

Por un lado, dada la distancia relativa entre los asentamientos, se requiere de una mayor dotación de servicios en cada núcleo estructurante y en cada una de las ciudades a potenciar. Por otra parte, la vinculación permanente de las ciudades entre sí demanda un sistema vial en óptimas condiciones, pavimentado y con mayor capacidad en los tramos más solicitados.

Respecto de las rutas nacionales, en dirección Norte-Sur y estructurando el eje cordillerano, se prevé la pavimentación y el mejoramiento de varios tramos de la RN40. Al Norte de la franja, desde Malargüe hasta el límite con Neuquén, se completará la pavimentación de esta ruta fundamental, los accesos desde la RN40 a las localidades de Buta Ranquil, Chos Malal y Barrancas, en la provincia de Neuquén; el tramo Río Mayo hasta el acceso a Facundo, en Chubut; y en Santa Cruz, la pavimentación de los tramos faltantes en los lagos cordilleranos, la meseta central y la alta cuenca del río Santa Cruz. Para articular este eje de Sur a Norte se encuentran los núcleos estructurantes de Calafate, Esquel, San Carlos de Bariloche, el nodo Alto Valle del Río Negro-Neuquén y Zapala. Sobre el eje atlántico, están previstas mejoras en los tramos de mayor congestión de la RN3, que coinciden en general con los accesos a las principales ciudades costeras. Articulando este eje se encuentran los nodos estructurantes de Bahía Blanca, Viedma-Carmen de Patagones, San Antonio Oeste, Puerto Madryn, Rawson, Trelew, Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Río Gallegos, Río Grande y Ushuaia. En la vinculación Este-Oeste se prevén mejoras en la RN22, la RN23 y la RN25. La RN22, en el Alto Valle del Río Negro, es un caso de linealidad en el que se superpone el tránsito comarcal con el interurbano, donde transitan autos, camiones y maquinaria agrícola. Están en estudio alternativas de construcción de variantes, tanto hacia al Norte como hacia el Sur de la traza actual. Por el momento, se prevé continuar con las mejoras en la capacidad mediante multitrochas en varios tramos. Las obras previstas en la RN23 incluyen los tramos entre Maquinchao y el empalme con la RN40 en cuatro secciones –Maquinchao, Jacobacci, Comillo, Pilcaniyeu Viejo y Pilcaniyeu Nuevo– y las proyectadas en la RN25 comprenden la construcción de la segunda calzada en el tramo Trelew-Gaiman.

En relación con los corredores bioceánicos, están previstas obras en los pasos cordilleranos: mejoramientos en los pasos Tromen, Mamuil Malal, Hua Hum e Icalma que, sumados a las pavimentaciones en rutas provinciales, redundarán en una mejor conectividad a nivel microrregional.

En cuanto a obras de conectividad ferroviaria, se prevén el tramo Zapala-Las Lajas en la provincia de Neuquén, la adecuación del sistema ferroviario en el tramo San Carlos de Bariloche-Viedma-Constitución, el desarrollo de la trochita en las provincias de Río Negro y Chubut –entre las ciudades de Jacobacci y Esquel– y la vinculación Pico Truncado-Caleta Olivia y Las Heras-Puerto Deseado, en la provincia de Santa Cruz, la conexión ferroviaria entre San Antonio Este y San Antonio Oeste, el tramo Puerto Madryn-Trelew y el bioceánico en la provincia de Santa Cruz.

En lo que respecta a la conectividad aérea; por un lado, se reitera la necesidad de incrementar la cantidad de vuelos actuales así como los servicios entre las diferentes terminales aéreas de la región. Por otro lado, se prevén mejoras en los aeropuertos y aeródromos de las principales ciudades patagónicas.

La conectividad marítima se verá fortalecida por las obras previstas en los puertos santacruceños de Punta Loyola, San Julián y Deseado, la playa de transferencia de cargas y la construcción del muelle de cargas generales, mineralero y pesquero de San Antonio Oeste en Río Negro, el programa chubutense de puertos y los puertos Norte y de cargas de Ushuaia, en Tierra del Fuego. En esta provincia, además, se estudia la conectividad del Norte de la isla con el resto del territorio argentino continental como alternativa a la conexión actual terrestre que se realiza pasando por el territorio chileno.

Cabe destacar el proyecto fueguino de conformar una plataforma de servicios logísticos en la ciudad de Ushuaia, diseñada con el fin de prestar servicios a las bases militares y de investigación, argentinas y extranjeras, ubicadas en la Antártida.

En cuanto a la energía, esta franja posee condiciones naturales para albergar centrales generadoras que alimenten el sistema interconectado nacional. Están previstas numerosas obras hidroeléctricas, como el complejo hidroeléctrico Chihuido I, en Neuquén, y el Complejo Hidroeléctrico Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, en Santa Cruz. También en esta provincia, próximo a Yacimientos Río Turbio, estará ubicada la central termoeléctrica a carbón. Para aprovechar los fuertes vientos de la región e impulsar el uso de recursos renovables, está previsto el generador eólico de Cutral-Có en Neuquén, la granja eólica Malaspina de 60 MV, la granja eólica Vientos de la Patagonia I, también de 60 MV, en Comodoro Rivadavia, y la granja eólica de 50 MV en Rada Tilly, en la provincia de Chubut, además de la ampliación del parque eólico en Pico Truncado. En una escala menor, con el fin de atender la demanda de los pobladores rurales, se prevén sistemas eólicos menores en la provincia de Chubut. Completando el tendido del sistema interconectado, a la distribución de energía se suma la interconexión Pico Truncado-Río Turbio-Río Gallegos y la vinculación mediante un electroducto del interconectado provincial de Tierra del Fuego al interconectado nacional, una vez que éste llegue a Río Gallegos. Con esta obra, la región patagónica quedará finalmente incorporada al Sistema Interconectado Nacional. Por otra parte, la línea Comahue-Cuyo representa el aseguramiento de electricidad para la región, en tanto implica el quinto corredor hacia los centros de consumo y el primero que no se dirige en forma directa hacia Buenos Aires. Asimismo, está prevista la terminación del gasoducto entre Río Grande y Ushuaia.

En relación con la calidad de vida de los habitantes de la región, y considerando las grandes distancias entre las principales ciudades patagónicas, resulta necesario invertir en mejoras en equipamiento cultural, educativo y sanitario, no sólo en los nodos estructurantes de la región, sino también en las ciudades a potenciar. Vinculado asimismo con el bienestar de la población, están previstas 1.926 soluciones habitacionales, además de las 22.308 que se encuentran actualmente en ejecución.

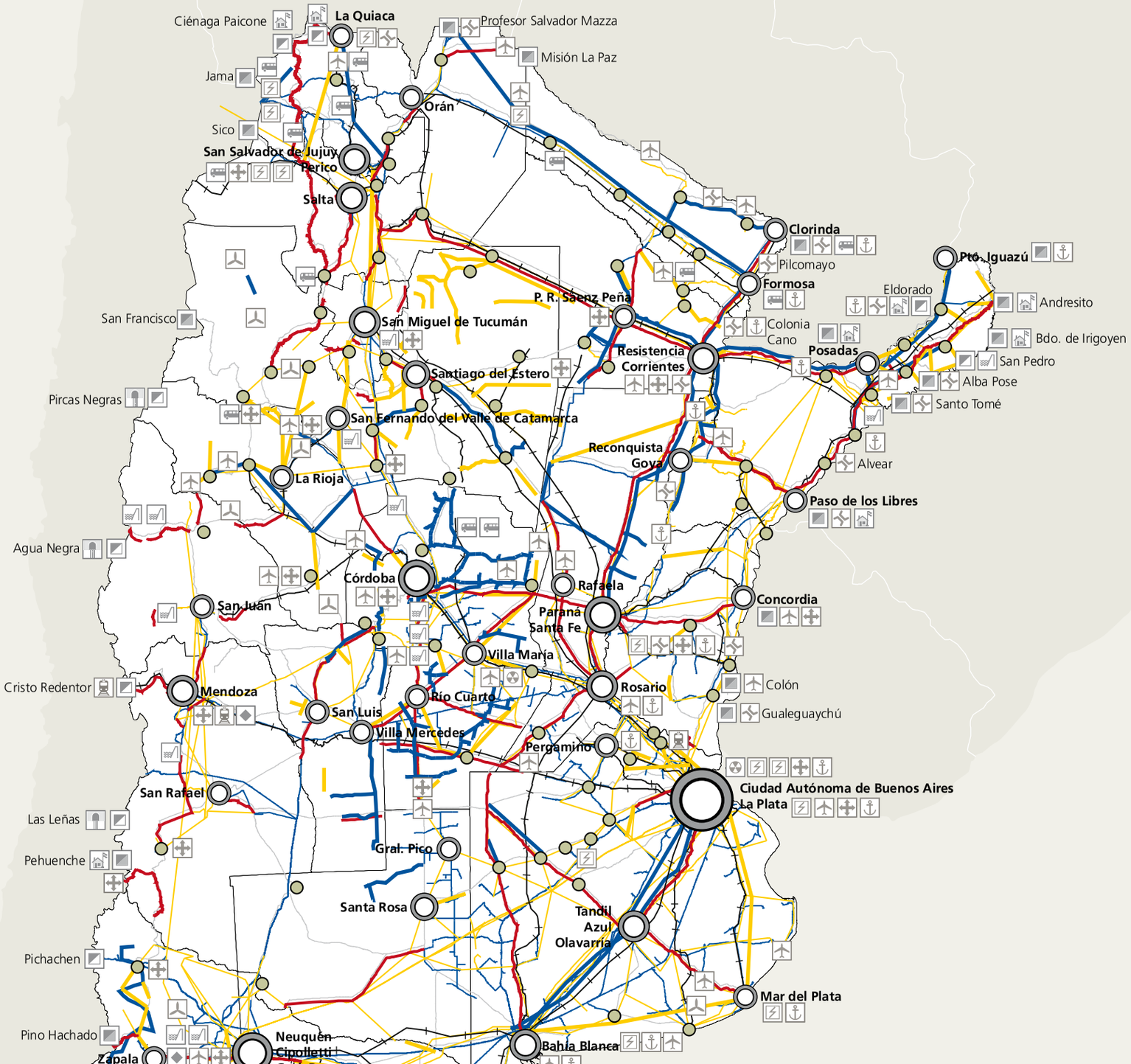
			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 1: MEJORAR Y SOSTENER EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN FORMA EQUILIBRADA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	
PROYECTOS	PROVINCIA	TIPO DE PROYECTO	ZONA PRODUCTIVA A LA QUE PERTENECE O ASISTE	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Represa Cóndor Cliff	Santa Cruz	Energía	Explotación primaria de bajo desarrollo	Alto
Chihuido I	Neuquén	Energía	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Alto
Proyecto de energía eólica en Puerto Madryn	Chubut	Energía	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo
Interconectado eléctrico	Tierra del Fuego	Energía	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Alto
Granja eólica Vientos de la Patagonia I	Chubut	Energía	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Medio-Bajo
Zona Riego Bajo de Los Baguales	La Pampa	Hídrico	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto
Puerto zona Norte Río Grande	Tierra del Fuego	Transporte	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Alto
Área Antártica Internacional	Tierra del Fuego	Transporte	Industrialización diversificada de alto desarrollo y terciario especializado	Alto
FF.CC. Transpatagónico (San Antonio Oeste-Comodoro Rivadavia)	Chubut	Transporte	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Bajo
Pavimentación RP23	Neuquén	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
Autovía Cutral-Có-Zapala	Neuquén	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Medio-Bajo
RN40	Chubut	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto
Corredor Bioceánico	Río Negro	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Alto
Pavimentación Paso Pichachen- RP6	Neuquén	Vial	Explotación primaria con industrialización de desarrollo moderado	Bajo
RN40	Santa Cruz	Vial	Explotación primaria de bajo desarrollo	Medio-Alto

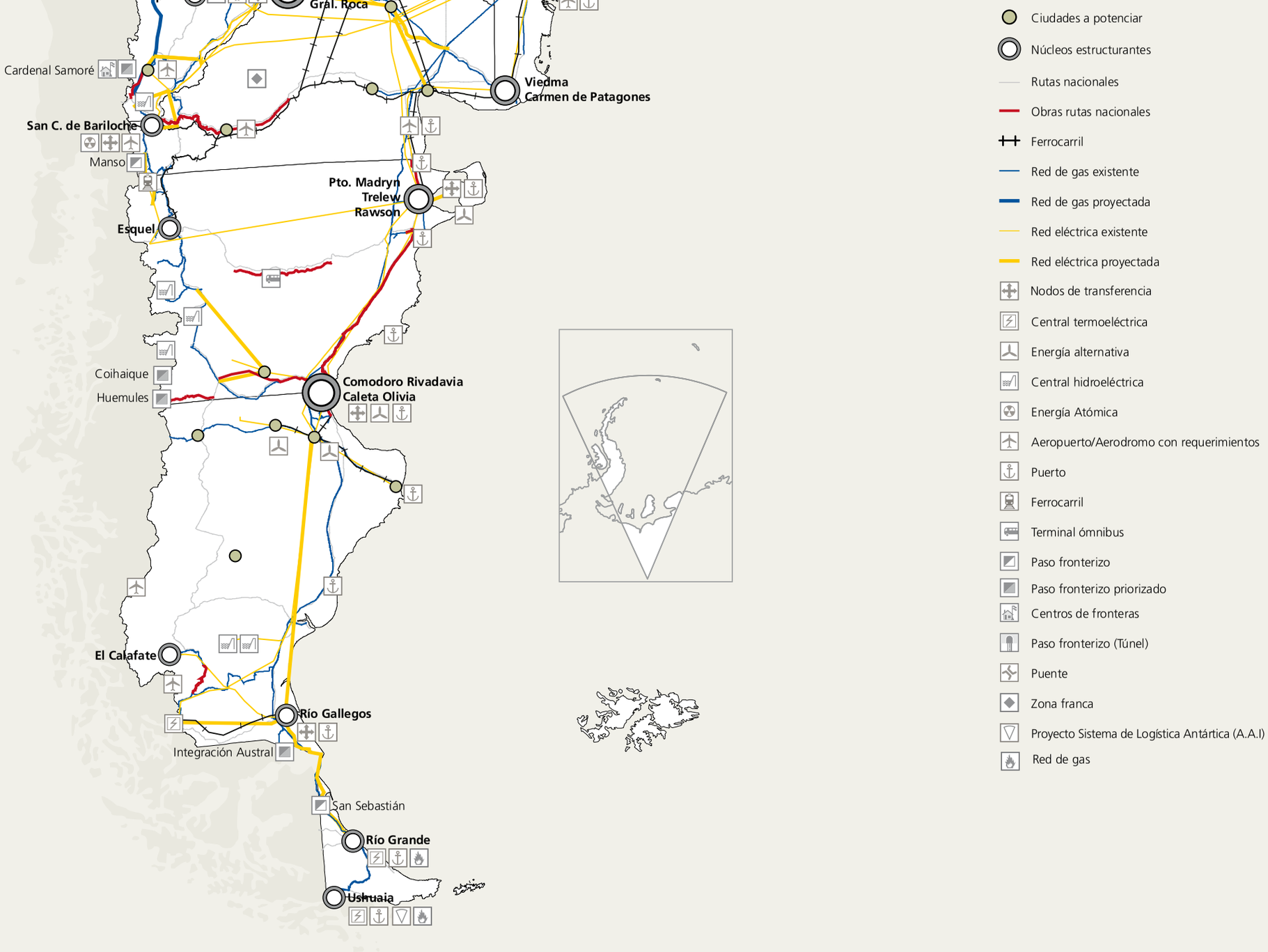
CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 2: GARANTIZAR EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS, PROMOVIENDO EL DESARROLLO EQUITATIVO DE LAS REGIONES Y EL ARRAIGO DE SUS HABITANTES			CONTRIBUCIÓN A OBJETIVO 3: CONTRIBUIR A LA VALORIZACIÓN DE NUESTRO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL A TRAVÉS DE UNA GESTIÓN INTEGRADA Y RESPONSABLE	
NODO	EJES DE DESARROLLO	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO	AMENAZAS DE LA LOCALIZACIÓN	PONDERACIÓN SEGÚN CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO
Asiste al Sistema Interconectado Nacional	Atlántico	Alto	Baja vulcanismo y sismos, derretimien-to de nieves	Alto
Asiste al Sistema Interconectado Nacional	Andino-Norpatagonia-Paraná	Alto	Baja amenaza sísmica, inundaciones	Alto
Madryn (subregional)	Patagónico Central 2	Medio-Bajo	Erosión eólica, tempestades	Medio-Bajo
Ushuaia (subregional)-Río Grande (subregional)	Atlántico		Nevadas, incendios forestales, deslizamientos de suelo	Alto
Comodoro Rivadavia (regional)	Atlántico-Patagónico Central	Medio-Bajo	Deslizamiento de suelos, procesos de erosión eólica	Medio-Bajo
No corresponde	Norpatagónico	Bajo	Incendios, crecidas	Medio-Bajo
Río Grande (subregional)	Atlántico	Alto	Nevadas, erosión eólica e hídrica	Alto
Ushuaia (subregional)-Río Grande (subregional)	Atlántico	Alto	Nevadas	Alto
Comodoro Rivadavia (regional)-Trelew (regio-nal)- Rawson (regional)-Madryn (subregional)	Atlántico	Medio-Bajo	Erosión hídrica y eólica, deslizamien-tos, incendios forestales	Bajo
San Carlos de Bariloche (regional)-Zapala (microrregional A)	Andino (pertenece)	Medio-Bajo	Inundaciones, incendios	Medio-Bajo
Zapala (microrregional A)	Norpatagónico (pertenece)	Medio-Bajo	Sismos, incendios	Medio-Bajo
No corresponde	Andino (pertence)	Medio-Bajo	Deslizamientos, inundación, incendios forestales	Medio-Alto
		Alto		Alto
No corresponde	Andino (influye)-Central 2 (tramo Sur) (influye)	Bajo	Vulcanismo, erosión	Bajo
El Calafate (microrregional A)-Río Gallegos (subregional)	Andino (pertenece)	Medio-Alto	Nevadas, sismos de origen volcánico y tectónico	Medio-Alto

5

MAPA INTEGRADO DE REDES DE INFRAESTRUCTURA

5.2. PRINCIPALES INICIATIVAS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE IMPACTO REGIONAL





Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

5.1. MAPAS TEMÁTICOS DE REDES DE INFRAESTRUCTURA

En las siguientes páginas se exponen obras estratégicas de redes de infraestructura a través de mapas temáticos, con el objetivo de representar su impacto hacia a la concreción del Modelo Territorial Deseado de país.

Estos mapas incluyen obras viales, de transporte, de energía, de comunicaciones y obras hídricas, y constituyen una cartera de proyectos estratégicos resultante de la ponderación realizada por las jurisdicciones provinciales, en complemento con los proyectos considerados indispensables por cada sector del MINPLAN y por los estudios llevados adelante en el marco de la integración regional, y que forman parte de la Cartera de Proyectos de la Iniciativa IIRSA.

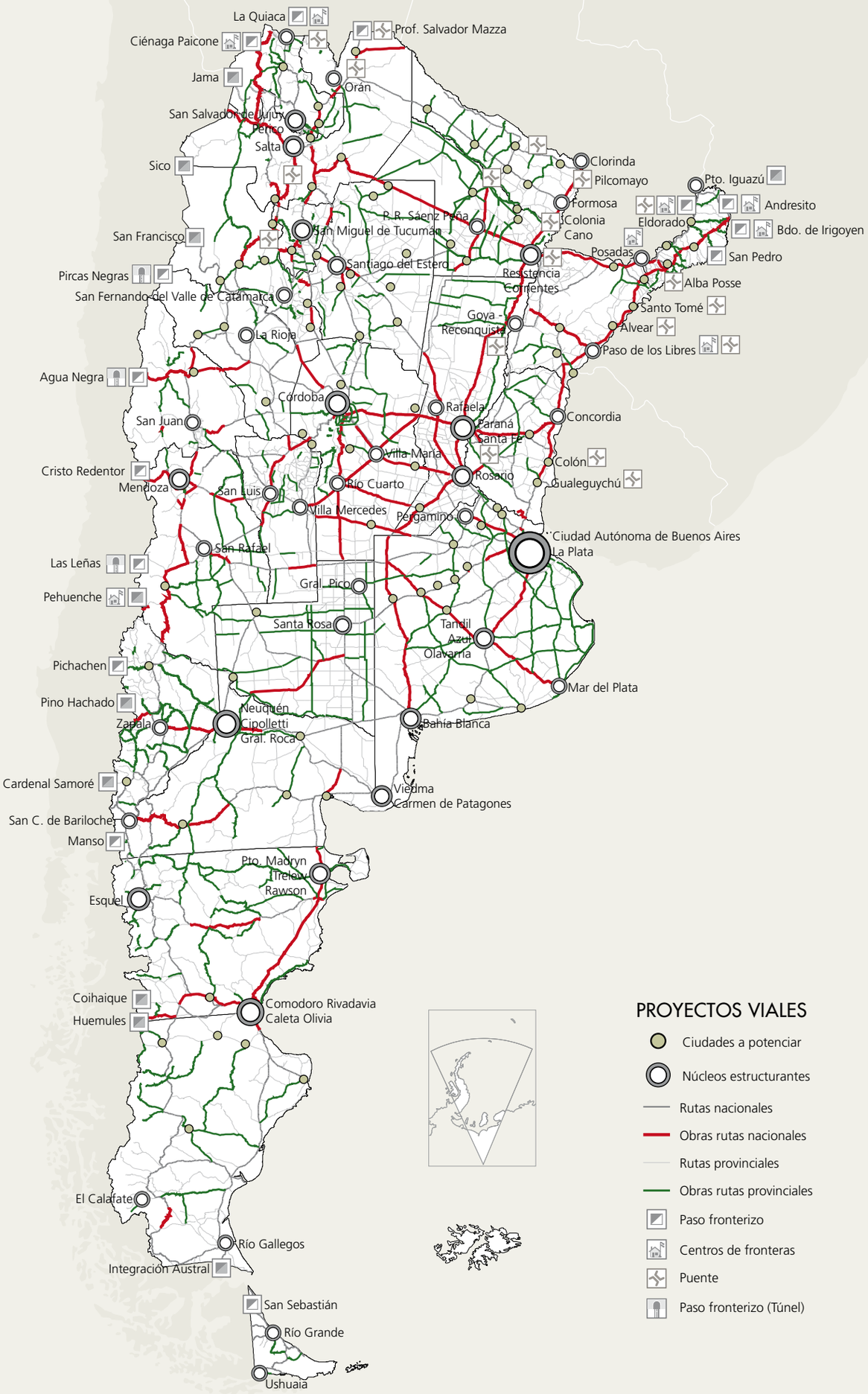
Los proyectos correspondientes a los sectores de vivienda, salud, educación y saneamiento, de enorme peso relativo en cuanto a su cantidad, magnitud de inversión y alcance territorial, no fueron representados en estos mapas por tratarse de proyectos a escala local, difícilmente adaptables a los tamaños cartográficos aquí presentados.

PROYECTOS VIALES

PROVINCIA	OBRAS
Buenos Aires	• RN226, 33, 5, 3, 9, 8, 7*, 22*, 188, Circunvalar Bahía Blanca* • RP60, 29, 31, 51, 65, 68, 70, 72, 86, 41, 74, 24, 4, 14, 21, 2, 11, 63, 56 • Autopista Parque Presidente Perón, RP6, 50, 3
Catamarca	• Puente sobre el río Santa María • RN40, 60, 157 • RP43, 9, 36, 42, 48, 3, 27, 1, 222, 2, 13, 19, 46.
Chaco	• Puente Tres Pozos, La Armonía, Lavalle, Segundo puente Resistencia Corrientes, Ñeembucú*, Libertad, Guaycurú • RN16*, 11*, 95*; 89*, Autovía RN11 • RP9, 5, 29, 68, 61, 58, 27, 3, 4, 7, 6, 10, 1, 13*, 12, 54
Chubut	• Puente sobre los ríos Chubut, Chico, Corintos, Quemquemtreu y arroyo Pescado • RN25, 3, 26, 40, 260, Doble trocha Rawson-Trelew, Puerto Madryn-Trelew • RP1, 39, 26, 51, 74, 57, 44, 63, 4, 42, 60, 13, 40, 53, 8, 61, 59, 49, 50, 36, 71, 19, 56, 17, 16, 12, 10, 7, 72
Córdoba	• RN9, 19, 38 • Autovía RN158*, 19*, 8, 35-36, 7, 20, 148, 38*, 9, 60 • Autovía RP5, RPE57, • RP54, 33, E57, 17, U203, E56, A102, S253, 28, 18, 32, 22, 10, 4, 2, 23, S210, S471, S271, E86,5, S463, S269 • Segundo anillo de circunvalación de la ciudad de Córdoba
Corrientes	• Puente Goya-Reconquista*, 2º Corrientes- Resistencia, Alvear-Itaquí, Paso de los Libres- Uruguayana, Monte Caseros-Uruguay • RN123, 12, 14 • RP25, 23, 30, 41, 37
Entre Ríos	• Puente costero Colón, Gualeguaychú-Pueblo Belgrano, Ampliación Paraná Santa Fe, Ferrovial Diamante-Coronda • Autovía RN18*, 12, 14*; 127*, Duplicación enlace Victoria-Rosario • RP20, 26*,11, Circunvalar área metropolitana de Paraná-Santa Fe, 5, 6, 1, 2, 22; Nueva ruta Nogoyá-Villaguay, Nuevo enlace Concordia-Salto
Formosa	• Puentes internacionales: Puerto Pilcomayo-Itá Enramada y puerto Colonia Cano-Pilar, Puente sobre río Pilcomayo-R23 • RN 11*; Autovía Formosa-Mansilla y Formosa-Clorinda. 81, rehabilitación y estaciones de peaje • RP26, 37, 3, 24, 23, 39, 28, 32, 9* • Circunvalación ciudad Formosa*
Jujuy	• Pasos internacionales La Quiaca*, Ciénaga de Paicone; Puente sobre el arroyo Santa Rita, puente sobre el río Grande-San Salvador de Jujuy-La Viña. • RN34*, 40*; Acceso al Paso de Jama RN52* • RP73, 83, 6, 37, 5, 13, 68, 75, 11, 71, 1, 56, 35, 4, 29, 42, 43, 46, 49, 79, 7, 74, 70
La Pampa	• RN152 • RP4, 10, 14, 20, 13, 105, 34, 1
La Rioja	• Puente sobre el río Chañarmuyo, Paso y Túnel Binacional Pircas Negras* • RN150, 78 • Conexión Villa Unión-Chilecito, RP21, 20, 6, RP 15, 29, 27, 28, 9, 34

PROVINCIA	OBRAS
Mendoza	• Túnel Binacional Las Leñas* • Pavimentación puente Armerillo-Paso Pehuenche* • RN7*, 40*, 143. 145* • RP34, 77, 153, 203, 190, 51, 184, 207, 179, 180, 149, 186, 86, 151, 101, 50 , 152, 206
Misiones	• Puente Alba Posse-Porto Maua, San Javier-Porto Xavier, El Dorado-Mayor* • Mejoramiento puente Posadas-Encarnación* • Puente Internacional Paraíso-San Pedro* • RN14, 103, 12*, 76* • RP19, 17, 5, 8, 3, 215, 209, 22, 21, 2, 4, 7, 15, 16, 27
Neuquén	• Puente sobre el arroyo Covunco, río Malleo, arroyo Picún Leufú, río Curi Leuvu, arroyo El Huecu, cinco puentes sobre RP65, Paso Mamuil Malal • RN242, 22, 234. • Autovía Plottier- Zapala • RP23, 11, 3, 10, 14, 16, 13, 26, 15, 60, 46, 17, 20, 47, 7, 6, 57, 43, 24
Río Negro	• Pasos Manso, Puelo • RN23*, 22*, 251 • RP8, 4, 6, 7, 60, 76, 83
Salta	• Puente Paso Sarmiento-Av .Tavella-El Ceibal, sobre río Santa Victoria, Los Toldos-La Mamora, sobre río Seco, río Teuco, río Lumbreras, río Lavallén, arroyo La Viña, arroyo San Antonio, arroyo Ampascachi, arroyo Chuñapampa, arroyo Viñaco • Puente binacional Salvador Mazza-Yacuiba* • RN16, 40*, 51*, 50*, 9, 34, 68 • RP19, 5, 13, 14, 52, 6, 25, 8, 24, 28, 64s, 17, 27, 129s, 22, 26, 122, 33, 41
San Juan	• Puente sobre río San Juan • Túnel internacional por Agua Negra • RN150*, 149, 141, 40 • RP27, 319, 430
San Luis	• RN20, 8, 79, 146, 188, 7* • RP55, 48, 12, 49, 11, 31, 30, 39, 10, 2, 33, 17, 3, 46, 40, 44, 28, 5
Santa Cruz	• RN40. • RP41, 39, 45, 72, 47, 97, 37, 35, 38, 39, 41, 9, 2, 15, 27, 12, 25
Santa Fe	• RN168, Autovía 19, 168*, 11*, 9, 34, 7* • Autopista 33, Rosario- Santa Fe, • Circunvalación Rosario y Santa Fe*, conexión interprovincial Santa Fe-Corrientes • RP1, 30, 31, 32, 40s
Santiago del Estero	• RN9, 86* • RP65, 3, 12, 1, 207, 176, 132, 8, 2, 177, 17, 4, 56, 159, 6, 31, 69, 179
Tierra del Fuego	• RP26, 9, 18, 30. • Estudio conectividad Norte con Santa Cruz
Tucumán	• RN38*, 65, 40, A016 • RP303, 307, 312, 308, 305, 327, 302, 301, 315, 347, 323, 325, 329, 334, 345

RN= Ruta Nacional | RP= Ruta Provincial | *= Pertenece a la Cartera de proyectos Iniciativa IIRSA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

PROYECTOS DE TRANSPORTE

PROVINCIA	OBRAS
Buenos Aires	• Aeropuertos: La Plata, Villa Gesell, Tandil, Necochea, Ezeiza, Bahía Blanca • FF.CC. Belgrano Cargas* Ramales G Rosario-Pergamino-Villars y Pergamino-Vedia; Corredor ferroviario cargas Rosario - Bahía Blanca; Corredor bioceánico ferroviario Buenos Aires-Valparaíso (San Martín), Bs. As. - San Pablo (Urquiza); Tren de Alta prestación Bs. As. - Mar del Plata y Bs. As. - Rosario - Córdoba; Corredor cargas/pasajeros Bs. As. - Quequén y Bs. As. - Córdoba - Tucumán; Ramal Ferroviario Bs As.- Bahía Blanca-Neuquén* Electrificación línea Roca Ezeiza - Temperley - Bosques; Bs. As. - La Plata; Corredor cargas (Zárate/Campana-La Plata); FF.CC. Belgrano Cargas*, Tren del Este, Electrificación Belgrano Norte y Belgrano Sur. • Estaciones de transferencia de cargas: Oeste, Norte, Sur. Zárate-Campana, Open Door, Cañuelas, San Vicente y La Plata • Puertos: Pto. de Cargas Generales en zona Sur, San Nicolás, Coronel Rosales, La Plata (obras varias Terminal Polivalente TEC Plata), Mar del Plata*, Bahía Blanca*, Quequén*, San Pedro*, Baradero*; Proyecto Pto Escobar. Obras varias en puerto Dock Sud
Catamarca	• Mejoras en el aeropuerto Felipe Varela • Recuperación ramal FF.CC. Gral Belgrano Andalgalá - Serrezuela y Cebollar- Chumbicha Andalgalá • Puerto seco en Dpto. La Paz -FF.CC. Belgrano (multimodal); Puerto seco y Centro de Servicios - Tinogasta*
Chaco	• FF.CC. c3 Avia Terai- Metán- Pinedo*, FF.CC. c12 Avia Terai-Metán*- FC Ramal 13 Avia Terai- Barranqueras • Dragado hidrovía Paraná-Paraguay, obras en Puerto Barranqueras*, Las Palmas
Chubut	• Ferrocarril transpatagónico • Línea marítima de cabotaje • Internacionalización aeropuertos y aeropuerto alternativo El Maitén/río Mayo • Obras en: Pto. Madryn, Pto. Rawson, Pto. Pirámides, Pto. Lobos, Pto. Comodoro Rivadavia; Proyectos Pto. Camarones y Caleta Córdoba.
Córdoba	• Adecuación de aeródromos en: Morteros, Huinca Renancó, Miramar, Villa General Belgrano, Villa Rumipal; aeropuerto Regional Villa María. • Reconstrucción del ramal Río Primero Sebastián Elcano. Sistema Ferroviario Nacional NCA SA • Ampliación terminal de ómnibus de pasajeros de Córdoba, Nueva terminal de ómnibus de Villa Carlos Paz
Corrientes	• Remodelación aeropuerto Corrientes • Construcción tramo FF.CC. Gobernador Virasoro-Corrientes y Mte. Caseros* - Límite con Brasil* • Terminal de transferencia de cargas Corrientes • Puertos: Esquina*, Ita Ibaté, Corrientes*, Bella Vista*, Ituzaingó*, Alvear*, Lavalle; dragado y refulado del río Paraná en Empedrado, Proyecto de Mejoramiento de Navegabilidad Binacional en el Alto Paraná*
Entre Ríos	• Ampliación y rehabilitación aeropuerto de Concordia* y de Gualeguaychú • Centro logístico de Concordia • Rehabilitación ramal FF.CC. Paraná-Basavilbaso-C. del Uruguay, Paraná-Federal-Concordia*, San Salvador - Caseros; Paraná- C. del Uruguay*, Paraná- Curuzú Cuatiá*; Nuevo acceso ferroviario y ampliación del Puerto Ibicuy* • Dragado del río Uruguay desde C. del Uruguay hasta desembocadura, Nuevo puerto ultramar; ampliación puerto Diamante*, puerto Concepción del Uruguay*, Proyecto de Mejoramiento de Navegabilidad binacional en Río Uruguay*
Formosa	• Aeropuertos: El Colorado, Palmar Largo, General Belgrano, General Mosconi • FF.CC. Ramal Formosa-Clorinda y Formosa-Mansilla; reactivación del FF.CC. Ramal C 25* • Dragado Hidrovía Paraná-Paraguay, tramo Confluencia rios Paraná Paraguay-Asunción • Centro de Transferencia de cargas y nodo multimodal en Formosa • Fortalecimiento de los puertos: Formosa*, Pilcomayo y Colonia Cano
Jujuy	• Rehabilitación ramales FF.CC.: C-P.Blanca-SSJ, -C15-Perico-Pichanal, C-SSJ-La Quiaca*, Belgrano Cargas c 15 Perico- Pocitos*, Abra Pampa-Jama • Terminales de ómnibus de San Salvador de Jujuy y Libertador San Martín • Nodo multimodal Susques, Volcán, La Quiaca • Puesta en funcionamiento del aeropuerto de La Quiaca • Puerto Seco, zona aduanera Prim.-Palpalá

PROVINCIA	OBRAS
La Rioja	• Construcción terminal aérea en Villa Unión; obras en aeropuerto de Anguinán • Reconstrucción FF.CC. Chilecito-Patquía, La Rioja-Patquía-Córdoba, Palo Milagro-Serrezuela
Mendoza	• Tren de Alta Prestación: refuncionalización (traza preexistente, Mendoza-Buenos Aires*), FF.CC. trasandino y Túnel a Baja Altura-Corredor Andino*, metrotranvía segunda y tercera etapas • Plataforma logística Luján de Cuyo-Puerto Seco • Optimización del sistema paso de frontera Cristo Rdentor*, Implementación del Control integrado Paso Pehuenche*
Misiones	• Ampliación del aeródromo de Oberá • Reactivación Ferrovía Posadas-Paso de los Libres, Posadas-Bernardo de Irigoyen, Asunción-Posadas*, Garupá-Posadas*, Zarate-Posadas* • Nueva Estación de Transferencia del Sistema Integrado de Transporte • Puertos: Posadas*, Santa Ana*, El Dorado*, Iguazú*, San Javier* • Centro de Frontera Puerto Iguazú*, Andrés Guacuararí y ampliación Bernardo de Irigoyen
Neuquén	• Aeródromos de Chos Malal y Rincón de los Sauces, y aeropuerto Cutral Có y Chapelco. • FF.CC. Zapala - Las Lajas*, interurbano Villa Regina Senillosa • Zona Franca, Playa de Transferencia, Ampliación Estac. Transf. Cutral Có • Implementación del control integrado de frontera en Pino Hachado*
Río Negro	• Adecuación de los aeropuertos: San Antonio Oeste-Las Grutas, Ingeniero Jacobacci, Bariloche • remodelación FF.CC. Bs. As.-Bariloche, Bariloche- Bahía Blanca*, FF.CC. Chichinales-Neuquén, Chelforó a Sierra Colorada, Conexión FF.CC. Alto Valle c/tren Patagonico Chelforó Ramos Mexía y S.A. Este-Sierra Grande-Pto. Madryn, FF.CC. de Ingeniero Jacobacci a Esquel, FF.CC. Choele Choel-Pto San Antonio Este*, construcción ferrovía San Antonio Oeste. Puerto Madryn-Trelew*; San Antonio Este-San Antonio Oeste* • Construcción plataformas de transferencias en: S.A. Oeste, Bariloche • Zona franca en Sierra Grande. • Puertos: San Antonio Este*, Punta Colorada, construcción del Puerto Lobos. • Terminal Internacional Aérea de Cargas • Implementación del control integrado de frontera en Cardenal Samoré*
Salta	• Aeródromos Santa Victoria Este, Rivadavia, Cafayate y Rosario de la Frontera • Estación Terminal de Ómnibus en Cafayate • Tren Urbano Salta-Cerrillos, Tren Interurbano Salta-Güemes; Rehabilitación Ramal FC c14 Salta Socompa*, c18 Joaquín V González-Pichinal*
San Luis	• Estación Interconexión Regional de San Luis • Terminal de ómnibus en Luján, Tilisarao, Anchorena, Nueva Galia, La Punta
Santa Cruz	• Aeródromo el Chaltén y Aeropuerto El Calafate. • Recuperación FF.CC. Las Heras - Puerto Deseado, Pico Truncado - Caleta Olivia; FF.CC. pasajeros bioceánico • Promoción de Río Gallegos como nodo de transporte regional • Puertos: Deseado, San Julián, Punta Loyola
Santa Fe	• Aeropuertos Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto • Reactivación aeropuerto Sauce Viejo/Rosario • Rehabilitación FF.CC. c6 Pinedo- Tostado*, Santa Fe-S. S. Jujuy*, Recuperación FF.CC. Zárate- Rosario* • Hidrovía Paraná-Paraguay*; Puertos Reconquista, Ocampo; Reconversión Portuaria de Santa Fe*, mejoramientos accesos fluviales Puertos del Río Paraná*, Plan Maestro del Puerto de Rosario* • Corredor Circunvalar Ferroviario
Santiago del Estero	• Reactivación FF.CC. Sol de Julio-Forres, FF.CC. Belgrano Cargas* tramo Santiago del Estero, FF.CC. Belgrano Bandera - Añatuya - Clodomira - Pozo Hondo - Isca Yacu y ramal Añatuya Quimili • Centro de transferencia multimodal de cargas en Taboada
Tierra Del Fuego	• Sistema de Logística Antártica • Puerto Zona Norte, Cargas Ushuaia.
Tucumán	• Recuperación de infraestructura ferroviaria, Tren Liviano, recuperación Ramal Tucumán-Rosario* • Nodo multimodal de transferencia de cargas

* Proyecto incluido en la Cartera de proyectos Iniciativa IIRSA.

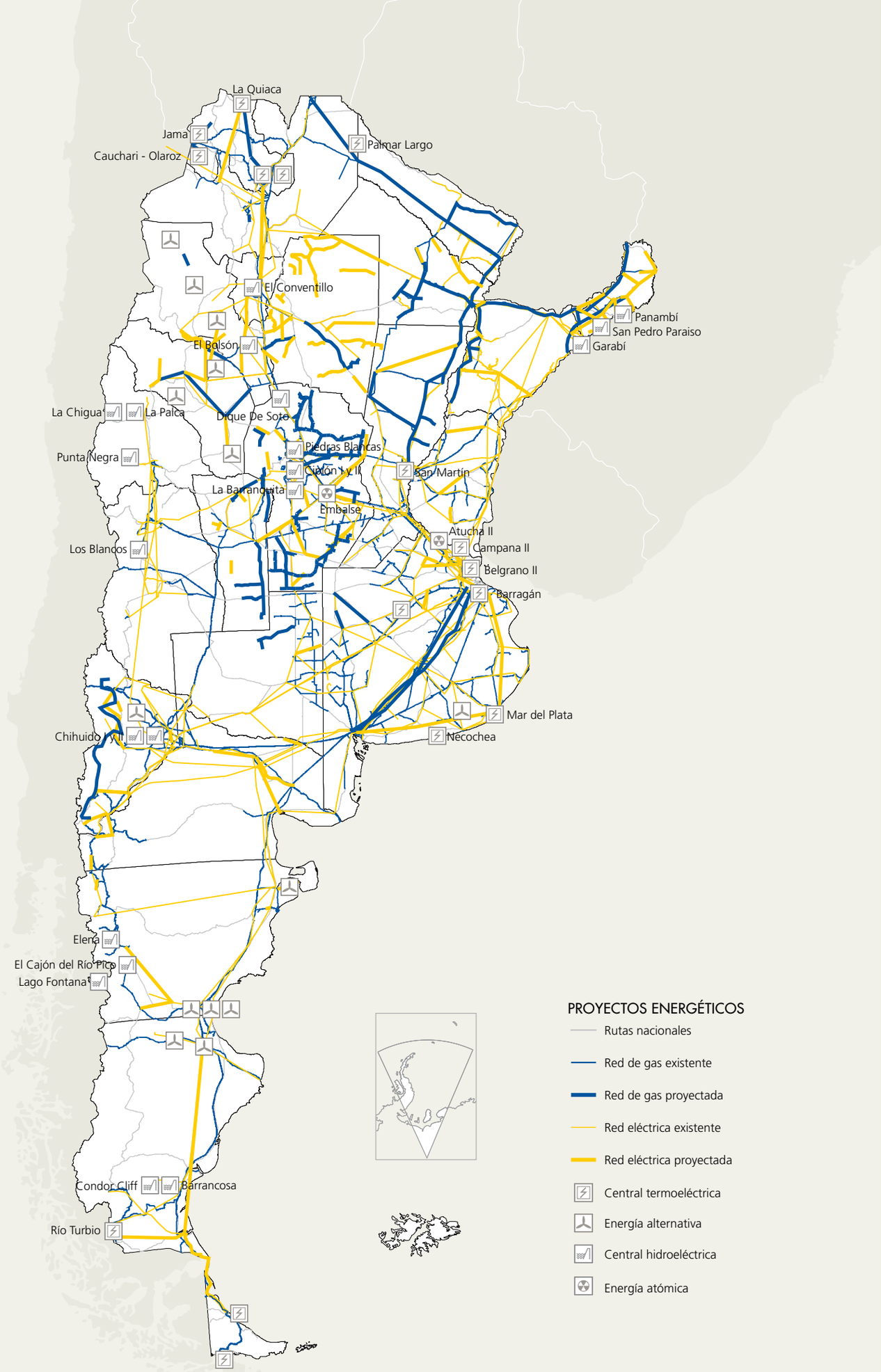
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

PROYECTOS ENERGÉTICOS

PROVINCIA	OBRAS
Buenos Aires	• PE Arenas Verdes (Lobería) 30 MW • LAT 500 KV 25 de Mayo; Abasto-Mar del Plata-Bahía Blanca • Gasoducto Noroeste B, Pehuajó, Carlos Tejedor, Trenque Lauquen, Rivadavia, General Villegas, Florentino Ameghino, Bahía Blanca-Buenos Aires por área central • CT Campana II; CT Mar del Plata (240 MW); CT Barragán (Ensenada) 560 MW; CT Necochea II 1x110/ 170 MW; CT Belgrano II 2x240/280 MW*; CN Atucha 2*
Catamarca	• PE. obra conjunta La Rioja y Catamarca. *SE* • Interconexión 500 KVA ET La Rioja, ET Andalgalá • Gasoducto virtual-Antofagasta de la Sierra y El Peñón • Proyeto HE para el embalse Las Pirquitas
Chaco	• Gasoducto NEA*
Chubut	• GE. Malaspina de 60 MW; Vientos de la Patagonia I de 60 MW Comodoro Rivadavia; S.A. de 50 MW Rada Tilly • Gasoducto Magagna • Aprovechamiento hidroeléctrico "El Cajón del Río Pico"; Mini-central Lago Fontana
Córdoba	• Ampliación CN de Embalse*, Adecuación en Complejo HE Río Grande-Córdoba, Repotenciación central eléctrica Dique Cruz, Repotenciación Centrales HE (Los Molinos, F. Simons, Cassafouth, Reoolin) • Sistema regional Sierras Chicas etapa II y III-Sistema Gas Centro: Bouwer-Rafael García-Lozada-Despeñaderos
Corrientes	• Represa HE Binacional Garabí*
Entre Ríos	• Cierre energético Norte Los Conquistadores-La Paz; Nueva NLT Gualeguay-Galarza
Formosa	• Gasoducto Estanislao del Campo-Formosa • Repotenciación de la Central de Generación de la localidad de Palmar Largo (2x500 KVA).
Jujuy	• Gasoductos: Miraflores-Tilcara; Miraflores-La Quiaca; Norandino-Pirquitas; Atacama-Cauchari-Olaroz. • Centrales térmicas: San Juancito, Jama, Miraflores, La Quiaca, Cauchari-Olaroz, Mini central HE Los Alisos
La Pampa	• Gasoducto del Oeste
La Rioja	• Ampliación del PE de Arauco, PERMER • Transmisión extra alta tensión (LEAT) 500 KV La Rioja-Aimogasta • Gasoductos: Chilecito-Villa Unión, Chamical-Chilecito, Casa de Piedra Chamical, Chumbicha-Aimogasta
Mendoza	• Complejo HE Los Blancos I y II • Línea eléctrica Comahue-Cuyo • Infraestructura energética-Malargüe

PROVINCIA	OBRAS
Misiones	• Plan de terminación de Yacyretá* • Línea de transmisión Yacyretá-Buenos Aires* • Gasoducto NEA tramos: Posadas-Puerto Iguazú, Posadas-San José-San Vicente • Central HE Panambí (524 MW)*, Central HE de Corpus Christi*
Neuquén	• Generador eólico de Cutral-Có, Neuquén • Interconexión eléctrica Naunauco-Chorriaca, Abastecimiento energético Añelo • Proyecto Multipropósito HE Chihuidos I y II
Río Negro	• Tendido del tramo de alta tensión Pomona-San Antonio Este. • Ampliación del sistema Alicurá-Pilcaniyeu-Bariloche; Electrificación de la margen Norte del río Negro, Choele-Choel y Cone; Interconexión eléctrica Choele Choel-Villa Regina y Salto Andersen-Río Colorado
RMBA	• LAT 500 KV Abasto-General Rodríguez, LAT 500 KV tramo Choele Choel-Puerto Madryn* • Linea Atucha 2-Escobar. Conexión a troncal AMBA
Salta	• Gasoducto El Carril-Coronel Moldes • Generación eléctrica Ctan Page, El Palmar, La Zanja-Km 75
San Juan	• Generación fotovoltaica RP54-Departamento Ullum-PROAT II • Central HE Punta Negra, La Chigua Central HE de pasada-PROAT I; La Palca Central HE de pasada-PROAT I
San Luis	• GE Pampa de las Salinas
Santa Cruz	• Ampliación PE Pico Truncado • PE Kaluel Kaike • Interconexión Pico Truncado-Río Turbio-Río Gallegos • Megausina en Río Turbio, Represa Cóndor Cliff, Represa La Barrancosa
Santa Fe	• CT Brigadier López; CT San Martín en Timbúes* • Cierre del anillo eléctrico tramo Villa Ocampo-Tostado • Gasoducto del NEA*
Santiago del Estero	• Línea de energía 500 KV Lavalle-Santiago del Estero, Línea de energía de 500 KV NEA-NOA* • Gasoductos: Frías-Loreto, Fernández-Pinto-Bandera
Tierra del Fuego	• Gasoductos: entre Río Grande y Ushuaia, San Sebastián-Ushuaia (segunda etapa)
Tucumán	• Construcción primera central HE 4.000 KW al pie de la Presa de Embalse Potrero de las Tablas • Segunda central hidroeléctrica 4.900 KW al pie de la Presa de Embalse Potrero de las Tablas • Cuarta CN (localización en estudio)

PE: Parque eólico | GE: Granja eólica | CT: Central térmoeléctrica | CN: Central nuclear | HE: Central hidroeléctrica | LAT: Línea de alta tensión
*: Proyecto que pertenece a la cartera de proyectos Iniciativa IIRSA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

PROYECTOS DE COMUNICACIÓN

PROVINCIA	OBRAS
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	• Antena digital de televisión satelital abierta (MOP)
Buenos Aires	• Antena digital de televisión satelital abierta en Arrecifes Bahía Blanca, Baradero, Brandsen, Cañuelas, Campana, Castelli, Chascomús, Gral. Guido, Gral. Pirán, La Plata • Lujan, Magdalena, Mar Del Plata, Navarro, Patagones, San Nicolás, S.A. Areco, S.M. Monte, Suipacha, Tandil
Catamarca	• Antena digital de televisión satelital abierta en Catamarca • Sistema de Telecomunicaciones Provincial II (sistema telef. con IP) • Sistema de Telecomunicaciones Provincial II (acceso Internet en escuelas) • Supervision virtual en red con tecnología de la Información y las comunicaciones (Inst. Superiores de la Provincia)
Chaco	• Antena digital de televisión satelital abierta en Resistencia
Chubut	• Antena digital de televisión satelital abierta en Comodoro Rivadavia, Rawson
Córdoba	• Antena digital de televisión satelital abierta en Córdoba, Río Cuarto • Dotar a la región de infraestructura, servicios informáticos y telecomunicaciones. Anillo de fibra óptica región norte -Jesús María-Villa del Totoral-Villa María del Río Seco. Anillo de fibra óptica región Sur -Alta Gracia-Sur RN36 • Integración con Córdoba Capital a través de la TV abierta. Mejora repetidora Cerro San Vicente. Incorporación de las comunicaciones satelitales • Dotar a la región Noroeste y Sureste de infraestructura, servicios informáticos y telecomunicaciones. Integración a través de la TV abierta, mejora repetidoras,comunicaciones satelitales • En la región serrana, comunicaciones satelitales, mejor. TV abierta, repot. Repetidoras Los Cocos, Cº Linderos, Sta. Rosa Calamuchita
Corrientes	• Antena digital de televisión satelital abierta en Corrientes
Entre Ríos	• Antena digital de televisión satelital abierta en Concordia, Paraná
Formosa	• Antena digital de televisión satelital abierta en Formosa

PROVINCIA	OBRAS
Formosa	• Optimización y ampliación de la Red de Distribución y Equipo de Central Telefónica (tecnología NGN)
Jujuy	• Antena digital de televisión satelital abierta en Jujuy • Provisión sistema WI FI en ciudades principales • Provisión de equipos e instalación de redes internas en escuelas y centros de salud • Autopistas de información • Plan de conectividad de dependencias del Poder Ejcutivo. Conexión Fibra Óptica
La Pampa	• Antena digital de televisión satelital abierta en Santa Rosa • Sistema comunicaciones fibra óptica
La Rioja	• Antena digital de televisión satelital abierta en La Rioja • Proyecto de Red Informática Provincial
Mendoza	• Antena digital de televisión satelital abierta en Mendoza, San Rafael • Proyecto de Telefonía Rural: Cañon del Atuel-San Rafael
Misiones	• Antena digital de televisión satelital abierta en Posadas
Neuquén	• Antena digital de televisión satelital abierta en Neuquén • Telefonía Sauzal Bonito
Río Negro	• Antena digital de televisión satelital abierta en Bariloche
Salta	• Antena digital de televisión satelital abierta en Salta • Ampliar las telecomunicaciones sobre rutas 34 Y 9
San Juan	• Antena digital de televisión satelital abierta en San Juan
San Luis	• Antena digital de televisión satelital abierta en San Luis
Santa Cruz	• Antena digital de televisión satelital abierta en Río Gallegos • Mejoramiento red de telecomunicaciones
Santa Fe	• Antena digital de televisión satelital abierta en Rosario, Santa Fe
Santiago del Estero	• Antena digital de televisión satelital abierta en Santiago del Estero
Tierra del Fuego	• Antena digital de televisión satelital abierta en Río Grande, Ushuaia
Tucumán	• Antena digital de televisión satelital abierta en Tucumán

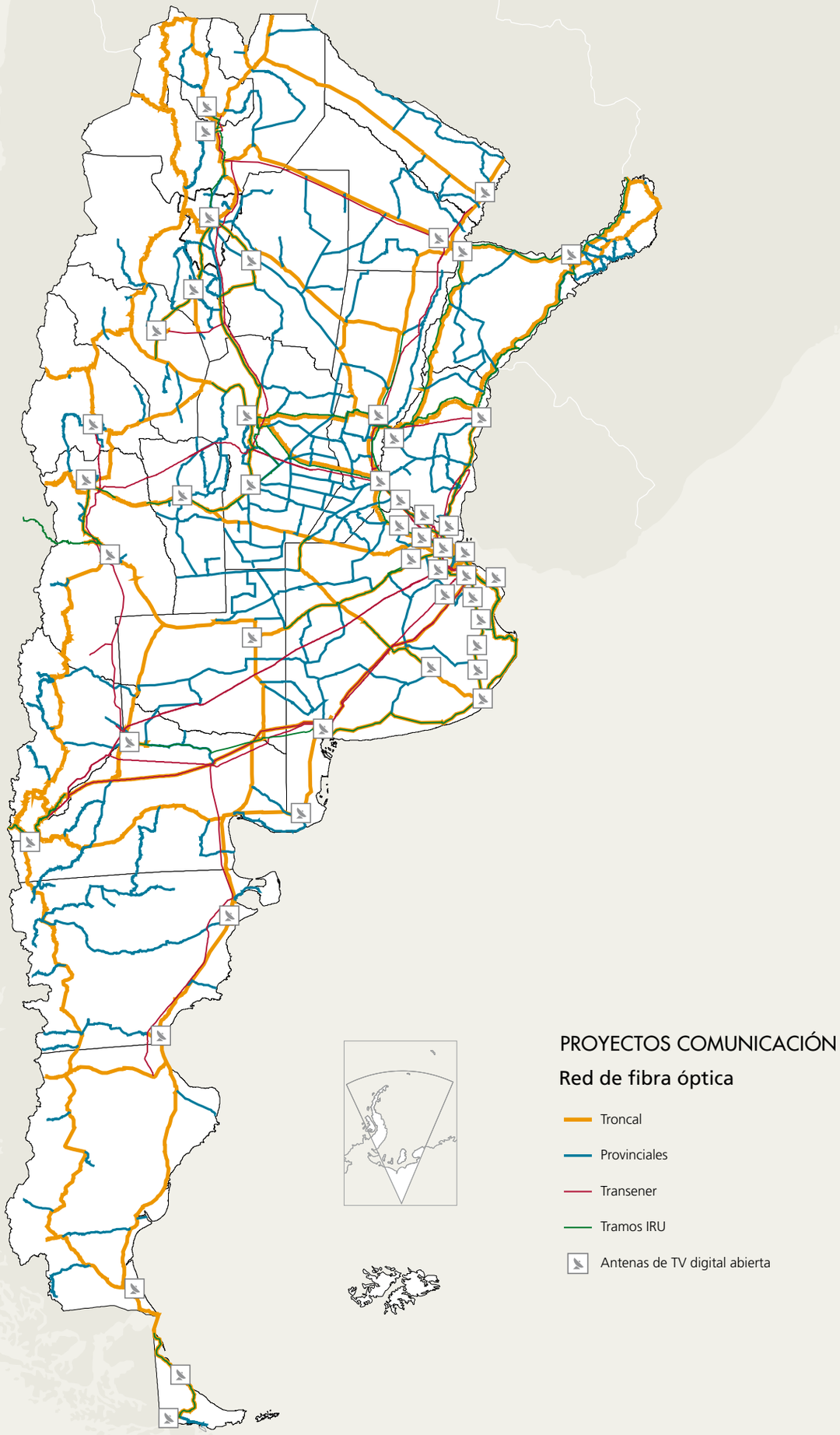
PROVINCIALES
Despliegue y construcción de la Red Provincial de Fibra Óptica (22.000 Km)

TRANSENER
Es la traza de la Red Eléctrica de Transener utilizada para la Segurización de la Red (9000 Km)

TRAMOS IRU
Son los tramos de la Etapa 1 aceptados por ARSAT correspondientes a los mecanismos de adquisición e intercambio (13.000 Km)

TRONCAL
Compuesta por los nueve pliegos regionales licitados por ARSAT, aproximadamente 18.000 Km + los tramos IRU aceptados por ARSAT.

La suma de las trazas conforman la Red Federal de Fibra Óptica, que contará con, aproximadamente, 53.000 Km de infraestructura de red de fibra óptica.



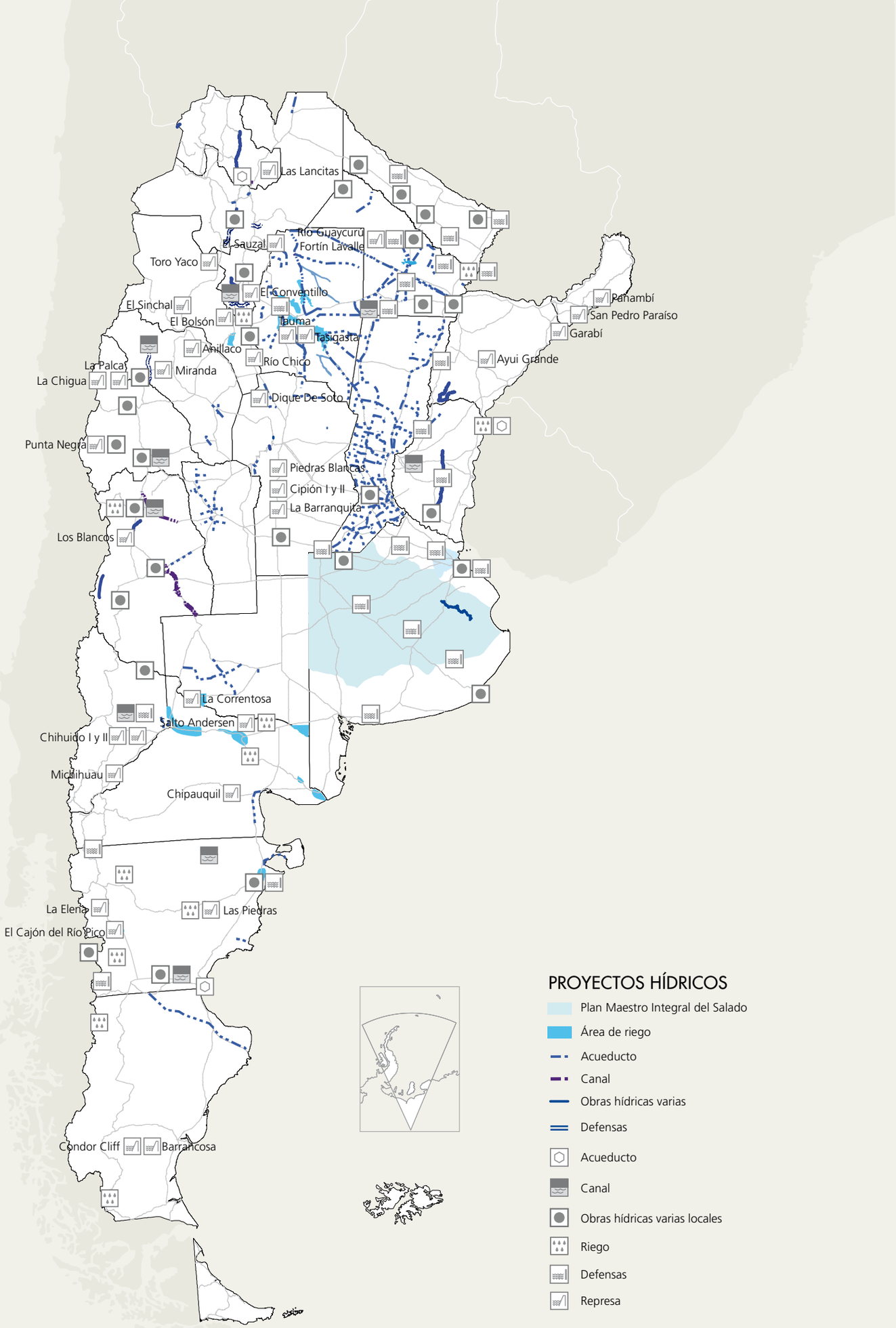
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

PROYECTOS HÍDRICOS

PROVINCIA	OBRAS
Buenos Aires	• Plan Maestro Integral del Salado, Aº Unamuno, Aº del Rey, Aliviador Aº Pavón, Aliviador Cuenca Bermúdez, Entubamiento Cª Medrano, Aº Saladero Chico, Reg. En La Lª La Salada, Canalización De La Cañada de Las Horquetas • Defensa de costas en Zárate, Berisso y regulación de caudales en partidos del Nodo TAO, Sist. de Prev. En: Pergamino-Salto-San Antonio de Areco- Capilla del Señor- Carlos Casares- Pehuajó-Cnel. Dorrego-Ayacucho-Tapalqué • Proyectos integrales cuencas: Rº Lujan, Rº Reconquista
Catamarca	• Presa Embalse el Bolsón, Rº Chico, Toro Yaco, Dique El Shincal, Embalse Las Tunas • Azud sobre río Santa Cruz, Enc. y Prot. de margen izquierda del Rº Quimivil
Chaco	• Acueductos: Pompeya- Fuerte Esperanza, Rº Bermejo- Pompeya, Avia Terai-Frentones, Pdcia. Roca - Pampa del Indio, Villa Berthet - Samuhu - Enrique Urien cisternas y redes de distribución, Rº Paraguay - Las Palmas - La Leonesa, Villa Ángela - Sta. Sylvina, Barranqueras-Sáenz Peña-Villa Ángela, Sáenz Peña -Gral. Pinedo, Pdcia. Roca - Lª Limpia - Las Garcitas - Ciervo Petiso - Colonias Unidas, Adec. márgenes del Rº Bermejo • Complejo Hídr. Comandancia Frías • Def. Villa Rº Bermejito, San Martín, Quitilipi, Machagai, Las Palmas y La Leonesa, Du Graty y Sta. Sylvina, Estero Caracol - Estero El Dos, Villa Berthet - Rº Muerto - Las Colonias, La Tigra, Pto. Bermejo, Norte y Sur y Cª de Derivación La Clotilde, Prot. margen der. Rº Bermejo. Pte Libertad • Represas-Hermoso Campo, Río Guaycurú- Fotín Lavalle
Chubut	• Acueductos: Camarones, Puerto Pirámides (Provisión), Rada Tilly (Refuerzo) • Reg. del Lª Musters, Lª Fontana, Dique compensador Las Piedras, aprovechamiento hidroeléctrico El Cajón, La Elena • Control de inundaciones en Trelew, El Maitén, Prev. riesgo Cuenca Baja Rº Chubut, azudes y Cª de riego en el Valle del Aº Telsen, Pto. restitución de cauce y protec. de márgenes Rº Chubut, Def. Rº Mayo • Cª de riego y drenaje VIRCH, Valle del Genoa, Alto Rº Senguer, Gualjaina, Valle de Sarmiento, Paso del Sapo, Las Plumas, Los Altares, Valle 16 de octubre, Meseta Intermedia
Córdoba	• Acueductos: Quilino-L. V. Mansilla, Deán Funes-Jaime Peters-Chuña, San Martín-Laboulaye, Marull-Balnearia, Tártaros-La Rinconada, Traslasierra - Loc. Tulumba • Dique de Soto, de Anizacate, presas: Piedras Blancas, La Tapa, Cipión I-II, La Barranquita
Corrientes	• Acond. de la cuenca del Aº Barrancas, Readecuación del cauce del Aº Sarandí, Saneamiento de la cuenca del Aº Santa María. • Represa Ayuí grande, Represa HE Bi-nacional Garabí* • Defensas: Goya, Aº Ihuajó - Paso de La Patria
Entre Ríos	• Acueductos: La Paz - Estacas, Mandisoví Chico. • Control de Inundaciones Gualeguay, Cuenca Aº Crespo, Def. Aº Cabayú Cuatiá, La Paz, balneario R. del Tala. • Estabilización de barrancas en Villa Hernandarias, Sistematización cuenca Rº Gualeguay • Cª de vinculación Rº Paranacito-Cerro Industrial, Sist. de riego Villa del Rosario
Formosa	• Defensas: Herradura, Fortín Soledad, Punta de Agua - Ciudad de Pirané, Ciudad de Formosa • Reac. del Sistema Lª la Salada, Riacho Porteño, Riacho He Hé, derivación y conducción de las aguas del Bañado La Estrella. • Sistemas Hídricos: del Sudeste, del Centro Este y Litoral Sur, del Nordeste, Sist. Rº del Norte, Conformación Riacho Salado - La Alcoba, Reacon. y reg. del Riacho Dobagán, Obra hídrica- Cooredera las Pampas, Corredera El Potrillo-El Quebracho
Jujuy	• Acueductos: Alto Cuyaya-Sgto. Cabral, zona rural El Carmen • Diques: Palo Blanco, Las Lancitas, Aº Coquena y Chalala • Cª derivador Dique Los Molinos y Cª Intervalles
La Pampa	• Acueductos: Puelén-Chacharramendi, "El Carancho", Rº Colorado Troncal Sta. Rosa - Gral. Pico • Obras Cuenca Rº Atuel, Embalse La Correntada • Zona Riego Bajo de los Baguales, Planicie Curacó

PROVINCIA	OBRAS
La Rioja	• Acueductos: Nepes-Los Bordos, El Garabato-Esquina del Sur, Chepes-La Jarilla, Chañar, Corral de Isaac-San Nicolás, El Balde-Puesto, La Toma-Salina, Pichana-Milagro, San Rafael-Cañada Verde, San Rafael-La Zanja, Colosacán-Tama • Aprovechamiento hídrico del Rº Blanco, Rº Campanas, Embalses: Campanas, Miranda y Anillaco • Cª Primario en Vinchina
Mendoza	• Acueductos: Ganadero Monte Común-La Horqueta • Rehabilitación: Cª Sta Rosa - La Paz, Cª San Martín 5º,4º y 6º, Cª Marginal del Rº Atuel 2°, 3° y 5° • Aprovechamiento Integral del Rº Mendoza- Cordón del Plata, Rº Tunuyán- Proyecto Los Blancos-Tunuyán, Trasvase de Rº Grande al Rº Atuel-Malargüe-San Rafael • Colectora Escudo Aluvional (Chacras de Coria)-Piedemonte, San Rafael, Desagües aluvionales en áreas urbanas Malargüe, Pedriel y Agrelo-Luján
Misiones	• Central HE Panambí
Neuquén	• Acueductos: Los Barreales, Captación R. de los Sauces, Proyecto Multipropósito Acueducto Para AP en Neuquén, Plottier, Centenario, Vista Alegre, Senillosa • Proyecto Presa de Michihuao, Aprovech. integral Chiva Vieja, Los Chihuidos • Def. costera Sauzal Bonito • Cª de Riego en Rincón Colorado Octavio Pico, Sauzal Bonito
Río Negro	• Reparación acueducto Sierra Grande • Represa Chipauquil S/ Aº Valcheta • Sistematización del Rº Negro superior, infraestructura margen sur de los Rº Limay y Negro • Sist. de riego en: Valle Medio, Guardia Mitre, margen norte del Rº Negro, Colonia Josefa, Salto Andersen
Salta	• Acueductos: Itiyuro. S Mazza,Tartagal, Campo Santo - Betania -el Bordó- Güemes, Quijano - Cerrillos, Chicoana- el Carril, A° Las Pavas, Sur- 2° ETAPA, Alto molino - Villa primavera, Talapampa. • Riego en: Rº Mojotoro, Rº Toro
San Juan	• Represas de El Horcajo, Central HE Punta Negra; La Chigua y Central HE de La Palca • Rº San Juan. Endicamiento - Protección contra aluviones -Rodeo, Rº San Juan. Enrocado - Calingasta, Rº San Juan. Enrocado - Jáchal, Rº San Juan. Enrocado - Pocito- Zonda
San Luis	• Acueducto Nogalí
Santa Cruz	• Acueducto Los Monos, Piedra Buena / San Julián • Represa Cóndor Cliff; Represa La Barrancosa • red de riego en Los Antiguos, en áreas de chacra Calafate, Rº Turbio
Santa Fe	• Acueductos: Sur 1, Sur 2, Sur 3, Santa Fe, Norte 1, Norte 2, Noreste 1, Noreste 2, Noreste 3, Centro-Oeste - Santa Fe • Prot. en Cañada de Gómez, def. y Cª perimetral ciudad de Rufino. • Obras Internas Cuenca Lª La Picasa Modulo III Obras de Vinculación Lª La Picasa
Santiago del Estero	• Acueductos: Rº Albigasta, Doña Luisa - Sta. Catalina - Estación La Punta, Loreto - Jumi Pozo, Los Telares - Norte de Cordoba, El Ojito - Nueva Esperanza - Las Delicias, Rapelli - El Cambiao, Isca Yacu - Pozo Hondo - Huyamampa, Isca Yacu - El Charco - Chaupi Pozo, El Churqui - Huachana - Campo Gallo - Sachayoj, Rº Salado - Matará - Vilelas - Pozo del Toba, Añatuya - Los Juries - La Nena - Villa Minetti (Santa Fe) y ramal Los Juríes, Añatuya - Bandera - Fortín Inca - Tostado (Sta. Fe), Tasigasta - Mailín - Herrera - Pinto, Pinto - Malbrán - Argentina - Selva - Ceres (Sta. Fe), del Oeste, Suncho Corral - Yuchán • Presas: Tasigasta, El Sauzal, Sist. Dique de Tuama, La Fragua y Sist. de riego • Riego Figueroa, Mej. Añatuya - Colonia Dora, Rº Dulce. • Toma y entubamiento Cª Mikilo - Las Abras - Villa Unión, Cª del Alto (Tuama - Los Telares), Cª El Tunal - Figueroa, Ref. Sist. Cª de Dios con prolongación a pcia del Chaco.
Tierra del Fuego	• Nuevo acueducto desde Tropezón a Margen Sur 12,5 km RG
Tucumán	• Acueductos: GSMT, Acond. El Cadillal • Dique Derivador El Conventillo, Presa de embalse Potrero de las Tablas • Aprovechamiento del Rº Los Sosa • Cª Los Puestos, Cª El Alto

* Proyecto incluido en la cartera IIRSA Def.= Defensa | Reg.= Regulación | Enc.= Encauzamiento | Prot.= Protección | Sist. = Sistema | Prev.= Prevención | Adec.= Adecuación | Hídr.= Hídrico | Alim. = Alimentación | Reacon.= reacondicinamiento | Acond.=Acondicionamiento | Ampl.= Ampliación | Aº= Arroyos | Lª= Laguna/lago | Cª=Canal | Rº=Río | Pto.= Puerto | Pte.=Puente



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

CAPÍTULO III

RESÚMENES PROVINCIALES

A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN LOS RESÚMENES
DE LOS MODELOS ACTUALES Y DESEADOS DE LOS TERRITORIOS
DE LAS PROVINCIAS Y LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **307.751 km2** | Población: **15.594.428 hab.** | Densidad media: **50,67 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **12,8%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de Buenos Aires se encuentra en la región pampeana. Su estructura territorial se origina en el modelo agroexportador de principios del siglo XIX, en el cual el puerto de Buenos Aires funcionaba como puerta de acceso comercial. La instalación del ferrocarril en función de este punto de entrada y salida conformó la configuración radiocéntrica de la provincia, dadas las ventajas comparativas de la aglomeración.

Buenos Aires se divide en 135 partidos coincidentes con los municipios, que abarcan una superficie equivalente al 8,1% del territorio nacional y en los que habita el 39% de los habitantes argentinos, de los cuales el 96,4% es de carácter urbano, y el 3,6%, de carácter rural. La Región Metropolitana, con sus 13 millones de habitantes, se destaca del interior provincial, donde se reconocen varios rangos de ciudades: de más de 500.000 habitantes –la capital provincial, La Plata, y Mar del Plata–, entre 500.000 y 100.000 habitantes –Bahía Blanca, San Nicolás y Tandil–, entre 100.000 y 50.000 habitantes –Zárate, Pergamino, Olavarría, Junín, Necochea, Campana y Tres Arroyos–. La segunda área con mayor densidad poblacional se ubica sobre el eje fluvial-industrial que se extiende desde el Río de la Plata hasta Santa Fe, atravesado por los principales corredores del país, que alimentan el flujo de bienes y personas en dirección Noroeste. Se ha verificado un proceso de despoblamiento, en especial en el Noroeste y Suroeste, en pequeñas y medianas localidades.

DINÁMICA ECONÓMICA

El Producto Bruto Geográfico de Buenos Aires es de 11.505 pesos per cápita, y representa el 36% del Producto Bruto Interno nacional. La tasa de actividad del primer trimestre de 2010 fue del 46,6%.

Las principales actividades económicas son la industria metalúrgica y automotriz y el cultivo de cereales y oleaginosas.

El monto de exportaciones anuales asciende a 24.698 millones de dólares, sus principales destinos son los países del MERCOSUR –particularmente Brasil–, Chile, China, la Unión Europea, los Estados Unidos y México. En el período comprendido entre los años 2002 y 2008, las exportaciones crecieron en un 169%, de manera que Buenos Aires pasó a ocupar el primer puesto, con el 35,3% de las exportaciones totales argentinas.

La Región Metropolitana de Buenos Aires tiene un alto peso relativo en el Producto Bruto Geográfico, evidencia de que la dinámica socioeconómica se corresponde con la configuración territorial. Esta estructura presenta un sistema de centros urbanos organizados en subsistemas. En primer lugar, las ciudades con posición privilegiada en el Corredor Central del MERCOSUR, con funciones portuarias, industriales y de servicios y espacios intersticiales de actividades agropecuarias intensivas, como San Nicolás, Zárate, Campana y Pergamino. En segundo lugar, las ciudades del litoral bonaerense, vinculadas al Corredor Bioceánico Patagónico, de la pampa agroganadera y la costa Atlántica dedicada al turismo, cuyos principales núcleos son Mar del Plata, Necochea, Bahía Blanca y Tres Arroyos. En tercer lugar, las ciudades del corredor de la RN226 que atraviesa la provincia en sentido Noroeste-Sureste, Tandil, Olavarría y Azul, que constituyen el nodo regional TAO, centros de intercambio de bienes y servicios con bases económicas diferenciadas, y Junín, en el Noroeste, centro administrativo, educativo, de salud, turístico y comercial.

Se distinguen tres zonas con bajo desarrollo socioeconómico y población en disminución: hacia el Noroeste, un conjunto de partidos agroganaderos históricamente afectados por la problemática de la cuenca del río Salado, en el litoral marítimo Norte, cuya actividad turística estacional no se complementa con los interiores rurales, y el extremo Sur, con gran distancia de los centros dinámicos, escaso desarrollo económico y clima riguroso. A estas áreas se suman algunas en las periferias de centros, como La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca.

En síntesis, los principales problemas vinculados a la dinámica económica son la desconexión y la limitación operativa del sistema portuario, la restricción de la matriz energética, la debilidad de la estructura vial y ferroviaria para absorber los flujos actuales de carga y los desequilibrios productivos.

DINÁMICA SOCIAL

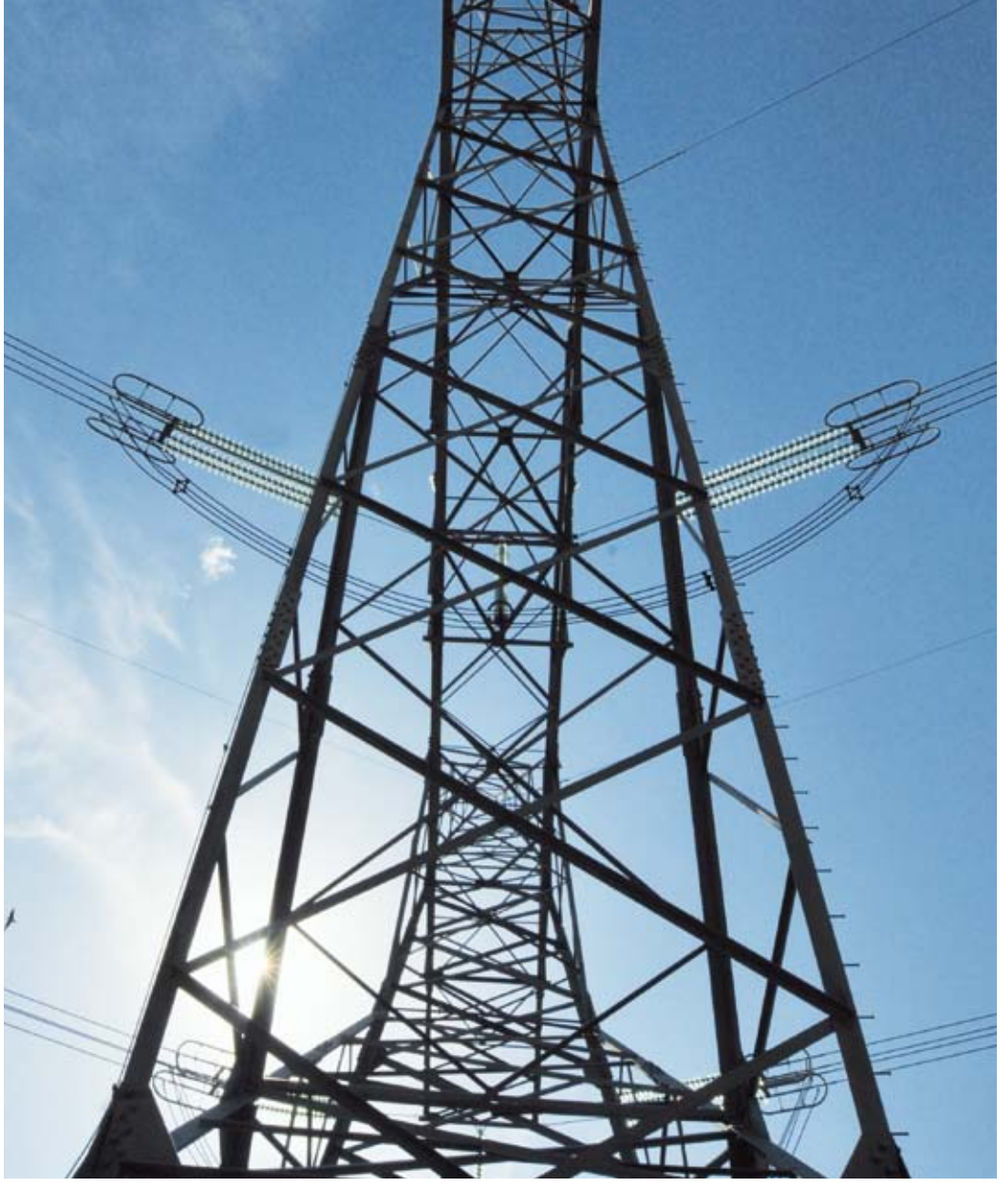
El Índice de Desarrollo Humano de la provincia es de 0,6975, y el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 15,8%. La población bajo la línea de pobreza es del orden del 13,8%, de la cual el 3,6% vive bajo la línea de indigencia.

El 67,6% de los hogares cuenta con provisión de agua corriente y el 38,7% posee desagües cloacales. El porcentaje de población que habita una vivienda adecuada es del 37,8%.

La tasa de mortalidad infantil es de 13,6‰, mientras que la tasa de mortalidad materna es del 3,7‰ de nacidos vivos.

Existen 4.896 establecimientos de salud en todos los subsectores, con 51.517 camas totales disponibles. La población que cuenta con cobertura de salud es del 62,5%.

LAT 500 kV.



Los establecimientos educativos totalizan 18.946, con un promedio de 237 alumnos cada uno, siendo la tasa de matriculación del 99,9%.
Las problemáticas identificadas en el ámbito social son el rol preponderante de la red de ciudades intermedias en detrimento de las pequeñas localidades del Noroeste y el Sudoeste, la insuficiencia de la oferta de transporte público automotor en los núcleos urbanos, la falta de inversión en transporte ferroviario de pasajeros, la insuficiente cobertura de redes sanitarias, la fragmentación espacial, el incremento de villas y asentamientos en los periurbanos de las grandes ciudades y la degradación del hábitat rural para la población más vulnerable.

SITUACIÓN AMBIENTAL

La provincia se sitúa casi completamente en la pampa húmeda, una planicie con una leve inclinación hacia el mar, aunque se reconocen subregiones: la pampa ondulada en el Norte y la pampa deprimida en la cuenca inferior del río Salado. Dos zonas no corresponden a estas características pampeanas: el extremo al Sur del río Colorado, vinculado a la Patagonia, y el extremo Noreste, que corresponde al Delta.
Se dispone de un amplio marco legal en relación con la problemática ambiental, que atiende diversas problemáticas identificadas: la contaminación de ríos y arroyos, las cuencas hídricas con requerimientos de regulación, los cascos urbanos con riesgos recurrentes de inundaciones, la contaminación de suelos por presencia de basurales, el aumento del volumen de residuos sólidos, la contaminación de napas subterráneas por diversas filtraciones, el deterioro del soporte por métodos de producción no sustentables, la pérdida del valor del paisaje natural y los territorios costeros amenazados.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

El proceso de desinversión y cierre de ramales de ferrocarril y la flexibilidad del transporte automotor que se distribuye por la amplia red de rutas hace que sea este modo el que soporta la dinámica de intercambios de la provincia, con una red vial de 40.166 kilómetros lineales, de los cuales 4.741 son nacionales y 34.425 son provinciales, distribuidos en un 37,4% pavimentados y un 62,6% de tierra. Las principales centrales de generación de energía se encuentran en Mar del Plata, Bahía Blanca, Villa Gesell, Necochea, Lima (Atucha I) y Campana. Las principales líneas de transporte son las que recorren Bahía Blanca-Abasto, San Nicolás-General Rodríguez y Henderson-Ezeiza.
En cuanto al manejo de los recursos hídricos, están en marcha grandes planes integrales de manejo como el Matanza-Riachuelo, el Reconquista y el Salado.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

El modelo deseado para el territorio bonaerense busca consolidar corredores de integración regional, promoviendo alternativas de desarrollo compatibles con la dinámica de integración global, construyendo infraestructuras y generando condiciones económicas que creen oportunidades de proyección y arraigo para sus habitantes. Para esto se requiere articulación con los diversos actores regionales y locales vinculados a la planificación, con el fin de guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, construir los mecanismos de intervención adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo, promover un esquema policéntrico de ciudades e impulsar una política territorial elaborada no sólo por técnicos en función de una demanda coyuntural, sino una política transversal que se desarrolle sobre la base de las necesidades reales de la población.

En este marco, se identifican como aspectos estratégicos: fortalecer el sistema energético, tender a la electrificación rural total y al suministro de gas por red a todas las localidades, promover la inversión en reactivación ferroviaria y el transporte en núcleos urbanos, tender a la dotación universal de servicios sanitarios de agua y cloacas, avanzar en el saneamiento hídrico y el manejo ambiental de ríos y costas e incrementar la accesibilidad mediante una estructura más tramada, el mejoramiento de la red de caminos rurales, de los accesos a parques industriales y a los puertos.

Para revertir los procesos migratorios hacia las grandes ciudades y mitigar los impactos ambientales y sociales negativos se proponen líneas de acción, que pueden agruparse de acuerdo con su región de incidencia.

REGIÓN DE LA PAMPA ONDULADA

- Potenciar sus ventajas competitivas en términos de accesibilidad, equipamiento, desarrollo logístico y formación de redes para garantizar condiciones de equidad para los pequeños productores y PyME de los distritos menos favorecidos
- Aprovechar beneficiosamente la tensión por la presencia de los Corredores Bioceánicos Central y Norpatagónico mediante la consolidación de la conectividad en la RN226, la promoción de un desarrollo urbano integrado, el incremento de la accesibilidad, la diversificación agropecuaria con valor agregado, la promoción de inversiones para el desarrollo empresarial, el aumento en la dotación de servicios y equipamientos, el fortalecimiento del tejido social y la retención de la población local, con el objeto de recualificar los centros urbanos
- Complementar el nodo TAO con políticas integrales de fortalecimiento para lograr una mayor densificación espacial, preservar su entorno paisajístico y su calidad ambiental
- Generar una organización tramada del territorio interior a través de la intensificación de los flujos diagonales de conexión del interior rural con la zona litoral portuaria

REGIÓN COSTERA

- En el área Norte, vinculada con el sistema fluvial Paraná-Plata, desarrollar estrategias para mitigar el impacto de las actividades económicas a potenciar, orientando su manejo sustentable, y complementándolas con la promoción del turismo alternativo
- En la costa atlántica Norte, promover un proyecto de recuperación del territorio costero, complementado con estrategias socioeconómicas, para diversificar el turismo y promover la integración cultural y espacial
- En la costa atlántica Sur, impulsar un proyecto de desarrollo sustentable del territorio, que contribuya al fortalecimiento de un perfil recreativo y turístico alternativo al sobrecargado de la costa Norte
- En las ciudades portuarias, lograr el tratamiento urbanístico y ambiental diferenciado de todas las ciudades que se ubican sobre el frente costero

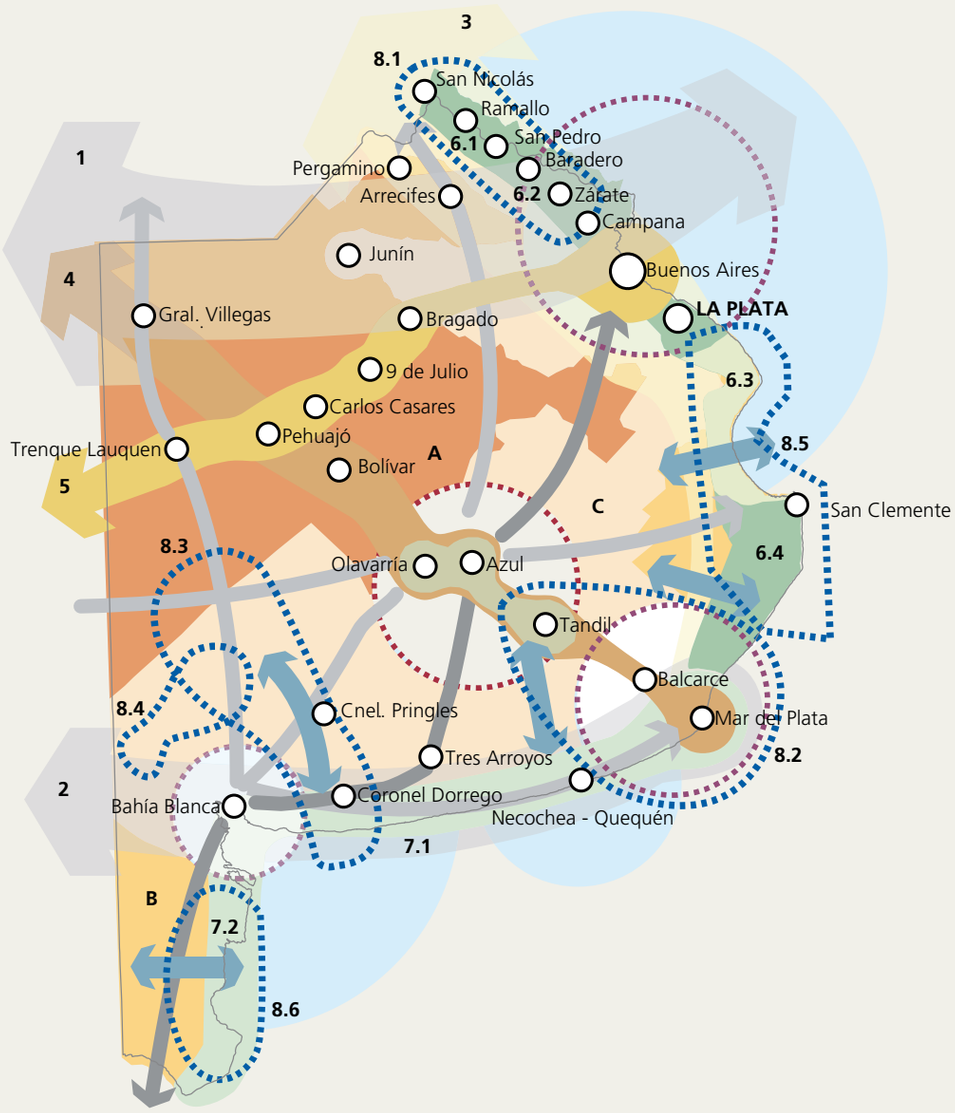
El modelo deseado propone orientar la inversión pública a partir de la definición de una cartera de obras estratégicas que permitan ampliar y diversificar el mercado interno, nacional y regional, con equidad distributiva y justicia social. De acuerdo con las principales problemáticas identificadas y recuperando la planificación como una tarea indelegable del Estado, se establecen ejes estratégicos de intervención:

Eje de crecimiento económico:
- Manejo integral y competitivo del sistema portuario provincial
- Inversión en sistemas energéticos tradicionales y alternativos
- Consolidación de la estructura vial y ferroviaria de carga
- Desarrollo económico a partir de la promoción de corredores y nodos productivos y logísticos

Eje de desarrollo social:
- Promoción y jerarquización del sistema urbano
- Ampliación de la oferta y mejoramiento en la cobertura de transporte público automotor en los núcleos urbanos. Electrificación ferroviaria. Aumento de conexiones, destinos y frecuencias
- Ampliación y extensión de las redes sanitarias
- Integración socioespacial. Urbanización de villas y asentamientos. Mejora del hábitat en atención a la calidad de vida de la población más vulnerable, urbana y rural

Eje de sustentabilidad ambiental:
- Preservación de las condiciones del suelo, aire y agua. Saneamiento de los ríos y arroyos. Gestión de cuencas del interior provincial. Defensa de cascos urbanos inundables
- Definición de programas integrales para el tratamiento de residuos. Cierre de basurales clandestinos. Reducir, reciclar, reutilizar.
- Implementación de planes sistemáticos de cuidado del suelo y el subsuelo
- Desarrollo turístico y cultural. Puesta en valor del patrimonio construido y preservación del paisaje. Recuperación integral del recurso costero

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



REFERENCIAS

- Centro urbano
- 1 Corredor binacional central
- 2 Corredor binacional norpatagónico
- 3 Eje fluvial industrial argentino
- 4 Corredor interprovincial de conexión entre corredor norpatagónico y central
- 5 Corredor interprovincial a potenciar
- Eje vial estrucutural a recualificar
- Ejes viales a consolidar
- Integración de las regiones rurales y costeras (turismo alternativo)
- Nodo a potenciar - Desarrollo de centralidad alternativa
- A Área de incremento de la diversificación económica del sector agropecuario
- B Desarrollo socioeconómico de actividades ecocompatibles al turismo alternativo
- C Fortalecimiento de la diversificación económica
- Desconcentración, saneamiento, equipamiento en centros urbanos costeros
- Densificación urbana con interfase rural de protección

6 - MANEJO COSTERO INTEGRADO (MCI) DE LOS SECTORES

- 6.1 Sector fluvial industrial
- 6.2 Sector fluvial conurbano
- 6.3 Sector Estuarino
- 6.4 Sector Atlántico Norte

7 - DESARROLLO COSTERO INTEGRADO

- 7.1 Sector Atlántico Sur
- 7.2 Sector Bahía San Blas

8 - DESARROLLO DE CORREDORES Y ÁREAS TURÍSTICAS

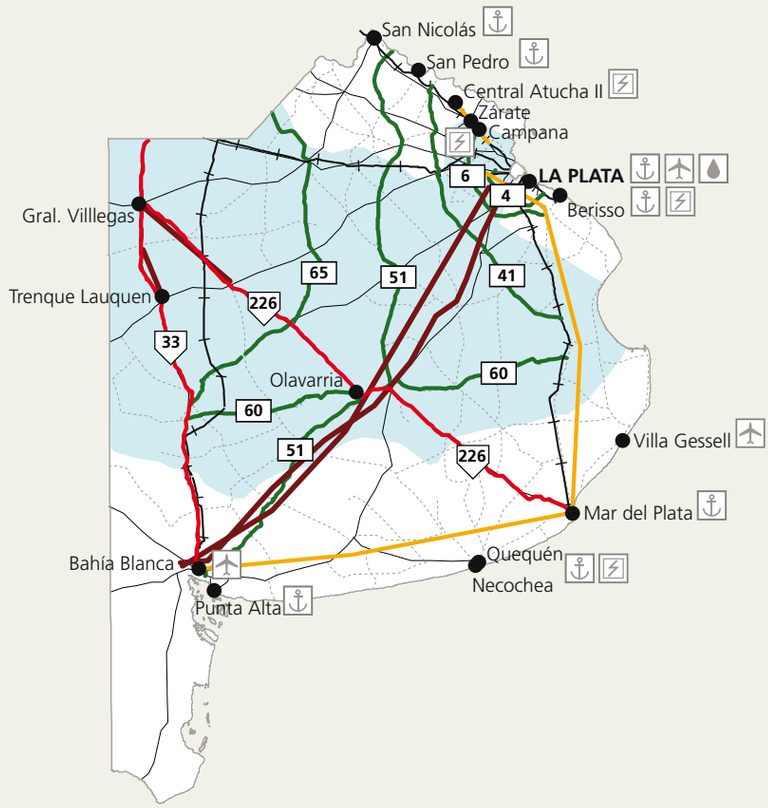
- 8.1 Paraná
- 8.2 Ventana al Mar - Ventania
- 8.3 Guaminí - Adolfo Alsina
- 8.5 Rural del Atlántico
- 8.6 Bahía San Blas

- Desconcentración - Saneamiento - Equipamiento

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Ferrocarril
- Aeropuerto con requerimientos
- Puertos
- Generación de energía
- Red eléctrica con requerimiento
- Gasoducto
- Agua potable
- Plan Maestro Integral del Salado



PROGRAMA / PROYECTO

- RN226
- Plan Maestro Integral del Salado
- RP51 - Tramo Ramallo - Bahía Blanca
- RP60 - Tramo RN33 - RP2, RN33, RP65 - Tramo límite con Santa Fe - RN33
- Corredor ferroviario cargas Rosario - Bahía Blanca
- Corredor bioceánico ferroviario Buenos Aires - Valparaíso (San Martín) Buenos Aires - San Pablo (Urquiza)
- Tren de alta prestación Buenos Aires - Mar del Plata
- Tren de alta prestación Buenos Aires - Rosario - Córdoba
- Puerto Coronel Rosales - Dragados, accesibilidad náutica, reacondicionamiento acceso vial
- Puerto de San Nicolás - Dragados, accesibilidad náutica, accesibilidad terrestre, ampliación camino de acceso principal
- Puerto de Mar del Plata - Dragados, accesibilidad náutica, reacondicionamiento accesos ferroviarios
- Puerto de Quequén - Prolongación de la escollera sur (etapa IV) reacondicionamiento accesos ferroviarios y viales, construcción de un nuevo muelle en el sitio muelle 7
- Puerto de San Pedro - Reacondicionamiento y ampliación del muelle 2, reacondicionamiento accesos viales
- RP41 - Tramo Baradero - RN2
- LAT 500 KV Abasto - Mar del Plata - Bahía Blanca, Abasto - General Rodríguez
- Central Nuclear Atucha 2
- Central Termoeléctrica Barragán (Ensenada) 560 MW, Necochea II 1x110/ 170 MW, Belgrano II 2x240/280 MW
- Gasoducto Bahía Blanca - Buenos Aires por área central
- Gasoductos de compensación para anillar los existentes
- Gasoductos Noroeste B, Pehuajó, Carlos Tejedor, Trenque Lauquen, Rivadavia, General Villegas, Florentino Ameghino
- Aeropuerto de Villa Gesell y de Bahía Blanca, puesta en valor
- Programa Federal de Construcción de Viviendas - Subprogramas Urbanización de Villas - Mejor Vivir - Integración Comunitaria
- Plan de Manejo Costero Integrado
- Programa Mejoramiento de Barrios
- Programa BIRF-7472AR General Rodríguez, Bahía Blanca, General Pueyrredón
- Plan Integral de Gestión de Infraestructuras y Servicios Públicos 2008-2011 (Plan 500 Millones) General Madariaga, Carmen de Patagones, Lincoln, Zárate, Los Toldos, Carlos Tejedor
- Plan Bienal de Obras 2010-2011 (Plan 700 Millones) General Madariaga, Olavarría

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONURBANO BONAERENSE

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **11.434 km2** | Población: **14.819.137 hab.** | Densidad media: **1.296 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **12,5%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es el mayor aglomerado urbano del país y concentra a un tercio de su población, distribuida en cuarenta municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se ha posicionado históricamente como el principal centro productivo y de empleo del país, dado que cuenta con una amplia gama de industrias y empresas proveedoras de servicios, y aporta alrededor del 50% del PBI nacional.
El ferrocarril ha estructurado el crecimiento metropolitano, y ha convertido las estaciones en puntos de articulación entre medios de transporte y centros suburbanos. La construcción del sistema de autopistas en la década del noventa produjo una profunda transformación de esta configuración, y ha promovido patrones de urbanización basados en el uso del automóvil. Estas modalidades indujeron la aparición de nuevas centralidades en los cruces de las principales vías circulatorias.
El crecimiento urbano ha dejado amplios sectores de tierra vacante, en gran parte propiedad pública, de los cuales sólo una parte mínima pueden considerarse áreas verdes de uso activo que prestan servicio efectivo a la población –un total de 3.767 hectáreas, que dan un promedio de 2,9 m2/habitante frente los 10 que prevé la ley de Ordenamiento Territorial provincial–. Este fenómeno se complementa con el deterioro de las áreas rurales periféricas, dado que la expectativa de valorizarlas a partir de la urbanización y la producción promueve el abandono de la actividad agrícola.

DINÁMICA ECONÓMICA

Los principales problemas están vinculados con el crecimiento económico: la restricción de la matriz energética, la debilidad de la estructura vial y ferroviaria para absorber los flujos actuales de carga y la obsolescencia de las áreas industriales de la primera corona.
Se registra, a lo largo de las últimas décadas, una modificación en los criterios de localización industrial, que consiste en la eliminación de los procesos productivos de la fábrica como unidad y su distribución en numerosos pequeños talleres articulados. Paralelamente, los sectores más tecnificados se relocalizan en parques industriales ubicados en el Noroeste. En este sentido, la estructura vial radial no contribuye a la redistribución de las actividades productivas, y obliga a una parte significativa del tránsito a atravesar el centro. La actividad terciaria constituye una parte sustancial de la economía metropolitana, y su localización coincide con el sistema de corredores comerciales. Se constata la reafirmación del centro como emplazamiento de actividades administrativas y de servicios. Especial mención merecen las industrias culturales y el desarrollo turístico, que se han convertido en dos de los mayores generadores de divisas.
Los puertos, si bien han quedado ubicados a la vera de las rutas productivas, permanecen insertos en medios altamente urbanizados y con problemas de accesibilidad, almacenamiento y logística. En el marco de las nuevas condiciones macroeconómicas, la relación con el MERCOSUR adquiere preponderancia. Se destacan el sistema de puentes –Zárate-Brazo Largo, Rosario-Victoria– y el túnel subfluvial Hernandarias, que desplazan el núcleo de la actividad hacia el Norte, lo cual impacta sobre la oferta de empleo y el desarrollo relativo en las zonas Oeste y Sur. El sistema energético, para el cual en la década del noventa no se previeron las inversiones necesarias, presenta problemas tanto para la provisión de gas como de electricidad.

DINÁMICA SOCIAL

Las problemáticas sociales identificadas como prioritarias son la pérdida de protagonismo de los centros tradicionales de la segunda y tercera corona, la insuficiente oferta de transporte público automotor y ferroviario de pasajeros, la insuficiente cobertura de redes sanitarias, la fragmentación socioespacial y el incremento de las villas y asentamientos.
El porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas para el total del conurbano es del 13%; y se observa, en la segunda corona, un 20%; y en la tercera, un 14%. Estos porcentajes están vinculados con los índices de cobertura de agua y cloacas, que son del 69% y 54% respectivamente.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Los principales problemas ambientales detectados son la degradación de las cuencas hídricas, la contaminación de suelos por la presencia de basurales clandestinos a cielo abierto, el volumen incremental en la producción de residuos sólidos, el déficit de espacios verdes libres y públicos, la pérdida de valor del paisaje rural y natural y la alteración del paisaje del borde periurbano.
La mayor vulnerabilidad se registra en el manejo de las cuencas interiores de poca pendiente, que en caso de sudestada tienden a salirse de cauce. Existe consenso en cuanto a la necesidad de mantener los cursos fluviales a cielo abierto, regularlos con lagunas de retención y complementarlos con una afectación de las costas para formar corredores paisajísticos que vinculen el borde periurbano con el frente costero. Las cuencas presentan, además, problemas de contaminación por efluentes industriales y domiciliarios, y sus bordes inundables son utilizados como asentamientos por sectores que carecen de tierra y vivienda. La articulación de estos procesos convierte a las cuencas en áreas críticas, como en el caso del Matanza-Riachuelo.
Esta problemática coincide espacialmente con las áreas de volcado del sistema de recolección y tratamiento de residuos, tanto las plantas de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) como los basurales clandestinos a cielo abierto. En el conurbano se procesan diariamente 1.100

gramos de residuos por habitante, un ingreso total de 14.241 toneladas diarias. Están afectadas más de 800 hectáreas al relleno sanitario y resulta difícil habilitar nuevas áreas para este fin. El CEAMSE ha alertado respecto de la necesidad de reformular criterios y pensar la cuestión desde la complejidad, señalando que no puede implementarse un tratamiento adecuado si sólo se financia el costo del transporte.

La calidad del aire experimenta un notable deterioro, de manera semejante a la problemática del incremento del ruido, vinculado principalmente con el tránsito automotor y aéreo.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Se propone consolidar un modelo de integración territorial con oportunidades de desarrollo diversas para el crecimiento armónico de la región, extensivo a la provincia y al país, que ofrezca a sus habitantes una urbanización adecuada y un ambiente saludable y sostenible, de modo que cada ciudadano tenga la posibilidad de desplegar un proyecto personal o colectivo de progreso, en el marco de una sociedad equitativa y próspera. Los ejes de acción estratégica definidos a partir de este objetivo general son:

EJE DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

- Manejo integral y competitivo del sistema portuario. Reestructuración y diferenciación según su especialidad, complejidad y capacidad operativa. Se promueve la ampliación del puerto de La Plata
- Consolidación de la estructura vial y ferroviaria de carga. Generar corredores concéntricos, pasando de la estructura radial existente a una concéntrica que permita un máximo de vinculaciones en el interior de la trama. Se propone ensanchar y mejorar la RP6 y prolongar el Camino de Buen Ayre –Autopista Presidente Perón– hasta completar el arco. El completado de esta estructura de anillos con la apertura de un nuevo puerto en el Gran La Plata permitirá compensar el desequilibrio actual con la zona Norte
- Inversión en sistemas energéticos tradicionales y alternativos. Fortalecer el sistema energético, ampliando la dotación actual, fomentando las energías alternativas y compensando las dificultades por la dependencia de la provisión de gas
- Recuperación de los cascarones industriales de la primera corona. Promoción de sectores industriales planificados y áreas logísticas, y reestructuración del espacio de la producción. Sobre la base de la nueva estructura vial se promueve una red de parques industriales, por la rehabilitación de antiguas fábricas insertas en el tejido urbano o la habilitación de áreas industriales planificadas en la zona de influencia de nuevas vialidades concéntricas, que puedan generar empleos en la segunda y tercera corona

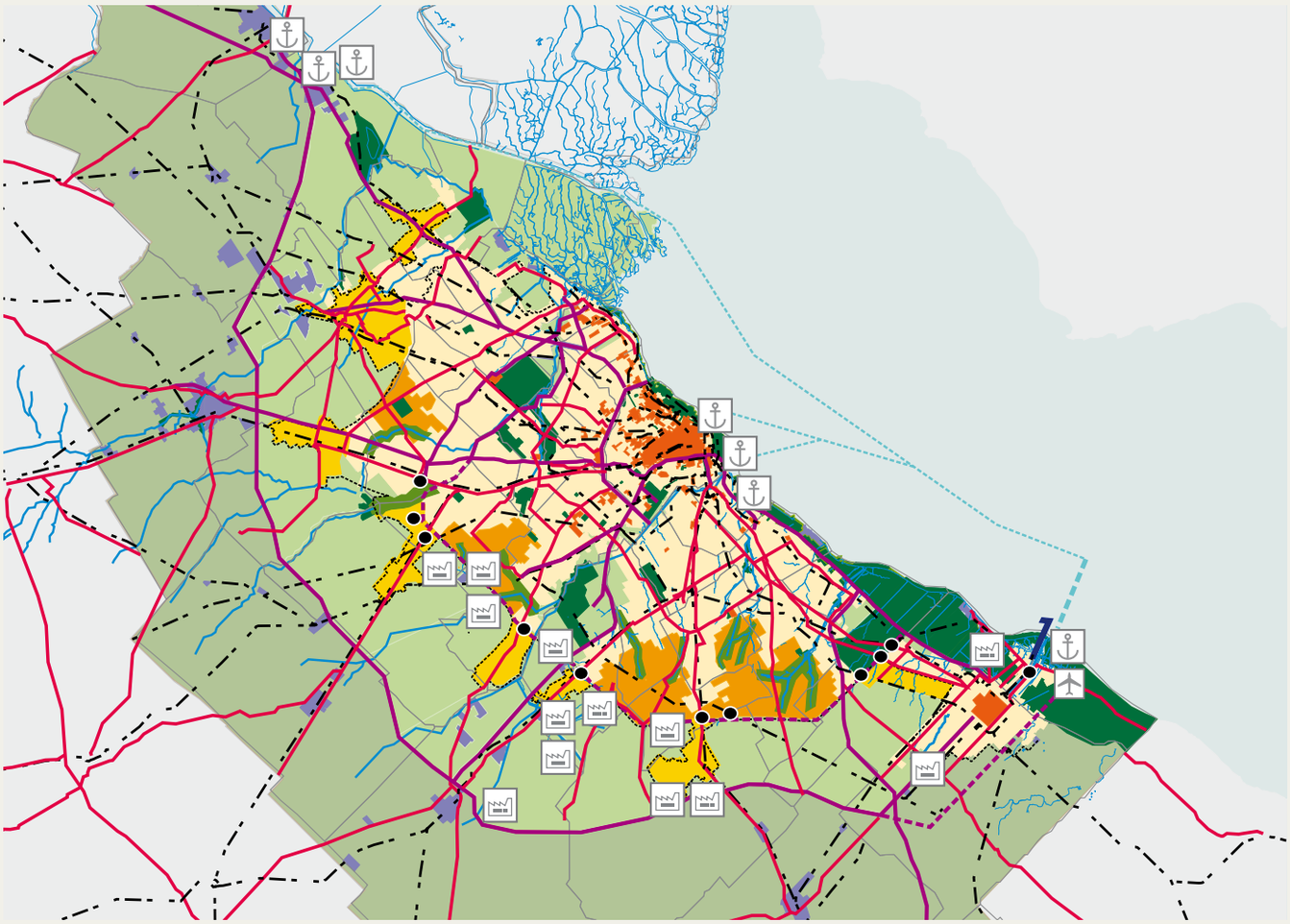
EJE DE DESARROLLO SOCIAL

- Ampliación de la oferta y mejoramiento en la cobertura de transporte público automotor, electrificación ferroviaria y aumento de conexiones, destinos y frecuencias. Reorganización del sistema de transportes considerando sus formas de gestión, como punto de partida para superar las dificultades interjurisdiccionales, y avanzar en la implementación de una autoridad metropolitana de transporte. Asumiendo que la complejidad de los desplazamientos afecta los ingresos de los trabajadores, se propone incluir la implementación de un boleto intermodal
- Puesta en valor de los centros históricos tradicionales, promoción y jerarquización de las centralidades metropolitanas según su nivel de complejidad y oferta de servicios. Consolidación del sistema de centros y subcentros urbanos. Intervención sobre nuevas centralidades, buscando que sean espacios públicos de integración social
- Integración socioespacial, urbanización de villas y asentamientos, mejora del hábitat en atención a la calidad de vida de la población más vulnerable. Conducir el crecimiento de la aglomeración promoviendo una ocupación más eficiente del área urbanizada, para lo cual se elaboran normas de tejido tendientes a incrementar la densidad media, la coherencia morfológica de las áreas densas y la calidad de los barrios. Se propone acotar la expansión de la mancha urbana por fuera de los límites de la Autopista Presidente Perón y del arroyo Pinazo y apoyar el rol de los gobiernos locales
- Extensión de las redes sanitarias, ampliación de la cobertura de hogares con conexión a red pública. Expandir las redes de agua y saneamiento hasta garantizar la cobertura total del área urbana, proponiendo que sean las cuencas las que organicen el área de influencia de las diferentes empresas, implementando en una primera etapa el tendido de redes autónomas capaces de cubrir, en el corto plazo, las áreas carentes del servicio que superan los cien habitantes por hectárea

EJE DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

- Preservación de las condiciones del suelo, aire y agua, saneamiento de los ríos y arroyos, gestión de cuencas hídricas –Programa de Manejo Ambiental Sostenible para la Cuenca del Río Reconquista, Plan Integral Matanza-Riachuelo–. Garantizar el manejo integral de las cuencas, avanzando en la implementación de la ley de aguas, para conformar una autoridad para cada cuenca, y elaborar un plan de manejo integral que identifique las obras hidráulicas necesarias y defina las acciones según criterios ambientales y paisajísticos. Desarrollar un programa de atención para los asentamientos localizados sobre áreas inundables
- Definición de programas integrales para el tratamiento de los residuos, cierre de basurales clandestinos, 3R (Reducir, Reciclar, Reutilizar). Reformular las pautas de tratamiento de residuos revisando la modalidad de disposición final en relleno sanitario, estudiando la viabilidad para implementar procesos que incluyan la reducción del volumen de desechos, reciclado y separación por categoría, la recuperación de las emanaciones de gas metano y la garantía en la disposición final de inertes con bajo impacto, analizando cómo intervienen los factores de la producción de basuras en el financiamiento del sistema
- Promoción del sistema de áreas verdes. Implementar la gestión integral de los espacios verdes libres y públicos de escala regional para pasar a una dotación de 10 m2/habitante, y crear una instancia de coordinación que cuente con un fondo para el financiamiento de obras y mantenimiento. Se propone que este organismo pacte con los organismos propietarios del suelo la elaboración e implementación del plan de manejo para cada área
- Definición del esquema director para el borde periurbano metropolitano. Conformación de un área de protección (*buffer*) en la que se promueva la localización de actividades de producción agrícola intensiva, logísticas, deportivas y recreativas. El área también es adecuada para usos industriales, forestales, clubes deportivos, clubes de campo, chacras y otras formas de segunda residencia, siempre que contribuyan a preservar la calidad ambiental y a mejorar la relación de los habitantes de la ciudad con la naturaleza

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



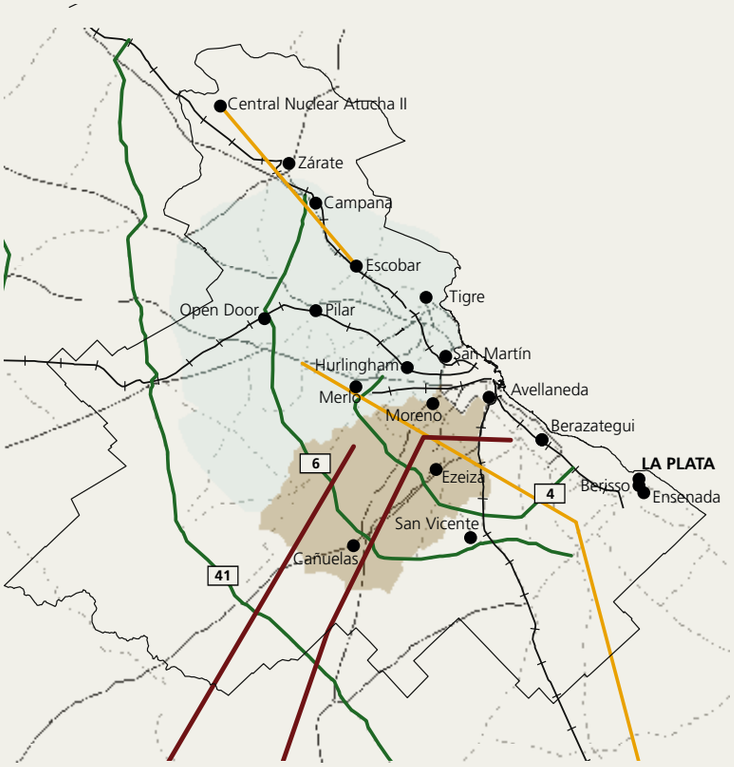
REFERENCIAS

- Consolidación del sistema de centros y subcentros urbanos
- Configuración de una red vial concéntrica
- Manejo integral de las cuencas
- Conducción del crecimiento de la aglomeración
- Promoción de un sistema de parques metropolitanos
- Implementación de medidas de protección del borde perlurbano
- Fortalecimiento del sistema de puertos
- Sistema de parques industriales
- Aeropuerto de La Plata

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Nodo
- Ferrocarril
- Puertos
- Aeropuerto con requerimientos
- Generación de energía
- Estación transformadora
- Red eléctrica con requerimiento
- Gasoducto
- Proyecto Integral cuenca de los Ríos Luján y Reconquista
- Proyecto Integral de la Cuenca Matanza - Riachuelo
- Agua potable
- Cloaca
- Agua - Cloaca
- Proyectos Hídricos



PROGRAMA / PROYECTO

- LAT 500 KV Abasto - General Rodríguez
- Línea Atucha 2 - Escobar. Conexión a troncal AMBA
- Planta Transformadora 500 KV Ezeiza
- Aeropuerto de Ezeiza, Aeropuerto La Plata (puesta en valor)
- Obras hidráulicas en Sector Sur (Avellaneda - Berazategui)
- Desarrollar un plan de manejo integral intercuencas
- Proyecto Integral cuenca Río Luján, Río Reconquista, cuenca Matanza - Riachuelo
- PDSAP (AYSA) - Ampliación y mejoras: Planta San Martín y Planta Bernal - Establecimiento Tigre con Toma en Río Paraná, Oeste, Temperley, Matanza, Glew, Ezeiza - Esteban Echeverría, La Lata - Ríos Subterráneos Saavedra - Morón
- PDSAP (AYSA) - Riachuelo - Berazategui. Emisario, planta, colector margen izquierda - Fiorito - Norte - El Jagüel - Sudoeste - Hurlingham - Laferrere
- Programa BIRF-7268AR Florencio Varela, San Vicente, Berazategui, Berisso, Moreno
- Programa BIRF-7472AR Merlo, Presidente Perón, San Miguel, Moreno, San Vicente, Pilar
- Plan Integral de Gestión de Infraestructuras y Servicios Públicos 2008-2011 (Plan 500 Millones) La Plata, San Vicente
- Plan Integral de Gestión de Infraestructuras y Servicios Públicos 2008 - 2011 (Plan 500 Millones) Hurlingham Ituzaingó, Morón, 3 de Febrero, Berazategui
- Plan Bienal de Obras 2010-2011 (Plan 700 Millones) Berazategui, Escobar, Hurlingham, Ituzaingó, Malvinas Argentinas, Morón, 3 de Febrero, Pilar, Berisso, Punta Indio y Ensenada
- Sistema de Tratamiento de Efluentes Cloacales Hurlingham, Merlo, Bella Vista y Moreno
- FF.CC. Belgrano Cargas SA
- Tren del Este
- Electrificación Ramal Línea Roca (Ezeiza - Temperley - Bosques) Línea Roca (Buenos Aires - La Plata)
- Corredor ferroviario cargas (Zárate/Campana-La Plata)
- Electrificación Belgrano Norte y Belgrano Sur
- Intervención en nodos ferroviarios (Alianza, Km 5, Ezeiza y Mercado Central)
- Estación de transferencia de cargas (Zárate - Campana, Open Door, Cañuelas, San Vicente y La Plata)
- Puerto Dock Sud - Terminal de contenedores Exolgan expansión muelle, dragado y equipamento, accesibilidad náutica
- Puerto Dock Sud - Accesibilidad terrestre, vial, conexión Autopista Buenos Aires - La Plata. Ferroviaria conexión Km 5, Gerli
- Autopista RP6 (Zárate - La Plata)
- Autopista Parque Presidente Perón
- Soterramiento de la Línea de FF.CC. Sarmiento
- Tren de alta prestación Buenos Aires - Rosario - Córdoba
- Puerto La Plata - Construcción y operación de una Terminal Portuaria Polivalente en la Cabecera Río Santiago Este-TECPLATA SA Dragados, accesibilidad náutica. Ampliación Canal de Acceso a 34´, Construcción de accesos viales
- Puerto La Plata - Reacondicionamiento accesos ferroviarios trocha ancha y angosta

PROVINCIA DE CATAMARCA

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **103.754 Km2** | Población: **367.820 hab.** | Densidad media: **3,67 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **9,9%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Las características topográficas delimitan el territorio catamarqueño en cuatro regiones: Centro, Oeste, Puna y Este. La dinámica de asentamientos humanos está ligada a los valles y cursos de agua en el Centro, a los oasis en el Oeste, a la ocupación pastoril de humedales y pastizales en las sierras de la Puna y al tendido del ferrocarril en el llano del Este. Estas dinámicas diversas han contribuido a constituir identidades microrregionales singulares.
Catamarca está organizada en 16 departamentos, que comprenden 36 municipios. En cuanto a su estructura urbana, una primera jerarquía de aglomerados corresponde al área del Gran Catamarca, que incluye Capital, Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú, y que concentra el 54,4% de la población provincial. En un segundo rango se ubican las ciudades de Santa María, Tinogasta, Belén, Andalgalá, Los Altos y Recreo, que actúan como cabeceras microrregionales.
Geopolíticamente, Catamarca se sitúa fuera de los principales ejes de desarrollo del país y del MERCOSUR, exclusión territorial que ha ocasionado dificultades de integración y desarrollo en el último siglo.

DINÁMICA ECONÓMICA

El crecimiento económico catamarqueño todavía se califica como concentrado y desintegrado, de acuerdo con la evaluación de la actividad económica, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso. Se presenta como desafío la articulación de los enclaves mineros y agropecuarios con el entramado preexistente.
Las cifras de 2006 mostraban un PBG de 4.166.215.716 de pesos a precios constantes de 1993, compuesto por un 62,69% de actividades primarias, un 8,56% de secundarias y un 28,75% de terciarias. Su participación en el PBI nacional era del 1,26%, y su distribución per cápita es de 11.171 pesos.
Las exportaciones de 2009 representaban el 2% del total nacional. La composición por grandes rubros era: 87%, productos primarios; 3%, manufacturas de origen agropecuario; y 10%, manufacturas de origen industrial. Los productos exportados corresponden principalmente al complejo minero y, en menor escala, al olivícola, y se destacan exportaciones de golosinas, calzados y cereales.

DINÁMICA SOCIAL

La sociedad catamarqueña reconoce aún limitaciones para impulsar su desarrollo, diagnóstico efectuado al considerar la estructura y dinámica de la población, el capital humano, el capital social y la calidad de vida. Tradicionalmente muy vinculada a la actividad estatal, actualmente evoluciona recuperando protagonismo y superando gradualmente las secuelas de desintegración y pobreza generadas en la década del noventa.
Las cifras muestran una activa dinámica demográfica con elevada presencia de menores, un Índice de Desarrollo Humano de 0,808 al año 2006 y una tasa de mortalidad infantil de 14,5‰ (2009). Para 2001, la tasa de analfabetismo era del 2,9%, la pobreza –expresada en Necesidades Básicas Insatisfechas– afectaba al 18,4% de los hogares y al 21,5% de la población, un tercio de la cual habitaba en viviendas deficitarias.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Las aptitudes ambientales catamarqueñas –valoradas desde el estado de conservación de la biodiversidad, de conservación del suelo y de disponibilidad de agua– presentan, en general, una calidad ambiental muy buena, pero con un crecimiento que compromete los procesos naturales y sus valores.
El medio natural presenta clima cálido con características de árido de sierras y bolsones y andino puneño. Incluye cinco ecorregiones: Yungas, Chaco Seco, Monte de Sierras y Bolsones, Puna y Altos Andes, lo que determina una amplia biodiversidad. El relieve montañoso distingue cuatro zonas geológicas diferenciadas: Puna en el Norte, Cordillera central en el Sudoeste y Sistema de Famatina y Sierras Pampeanas en el resto del territorio. Cuenta con un área protegida, la Reserva de la Biosfera de Laguna Blanca, destinada a proteger las especies autóctonas de la Puna y la Prepuna.
Los ecosistemas del Chaco Árido y Semiárido, en las regiones Este y Centro, son los más afectados por la actividad humana, particularmente por la intensidad de uso agropecuario y urbano que afecta la biodiversidad y las condiciones del suelo. En la región Oeste existen zonas con amenazas de desertización y desertificación, a lo cual se suma la generalizada escasez de agua, agravada por un uso poco sustentable del recurso.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

Se considera que la disponibilidad de infraestructura, en líneas generales, configura todavía un territorio disociado, que afecta la calidad de vida y la capacidad productiva.
El entramado territorial, condicionado por los cordones montañosos, se organiza a partir de tres corredores Norte-Sur y un corredor Noreste-Sureste, a través de la RN60. Las barreras

CATEDRAL BASÍLICA
DE NUESTRA SEÑORA DEL VALLE,
Ciudad de San Fernando
del Valle de Catamarca.

geográficas seccionan la estructura vial en redes por región que se vinculan en pocos puntos, la mayoría de ellos externos a la provincia, lo cual genera fuertes limitaciones de conectividad. La red vial principal, vinculada a los corredores Norte-Sur, conecta por la RN157 la región Este con las capitales del NOA y Centro, por la RN38 a la región Centro con las capitales del NOA y Cuyo, y por la RN40 a la región Oeste con las zonas cordilleranas. La RN60, vinculada al corredor transversal, une todas las regiones internas con Córdoba y Chile por el Paso Internacional de San Francisco.
Sólo la región Centro tiene vinculación aérea con Buenos Aires, a través del Aeropuerto Felipe Varela y una red de pistas aéreas para transporte interno. El transporte ferroviario funciona actualmente en la región Este a través del FF.CC. General Belgrano.
En materia de energía, la provincia se abastece exclusivamente del Sistema Interconectado Nacional. La escasa diversidad de fuentes de generación hace vulnerable el servicio y genera dificultades para adecuarse a la demanda.
El gas natural se suministra a parte de Capital, Valle Viejo, Fray Mamerto Esquiú y Recreo. La red se abastece por el gasoducto troncal del Norte.
El marcado déficit hídrico y la estacionalidad de las precipitaciones hacen imprescindible el almacenaje de agua por distintos medios; no obstante los últimos avances, falta aún finalizar obras como Toro Yaco y El Shincal, en la región Oeste, y El Bolsón y Las Tunas, en la región Este.
La cobertura de desagües cloacales es baja, ya que se limita a los principales núcleos urbanos. La Capital posee una planta de tratamiento de residuos sólidos, en el resto de los centros el problema se resuelve con enterramientos sanitarios.
En cuanto a grandes equipamientos urbanos, se concentran en la Capital, lo cual limita la complejidad de los centros intermedios.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Catamarca define como objetivo general recrear las bases para el desarrollo sustentable de la provincia, lo cual supone no sólo el crecimiento de orden material, económico y productivo, sino también –y fundamentalmente– el crecimiento del capital humano, conformado por todos y cada uno de los integrantes de la sociedad, promoviendo:

- Una sociedad integrada y equitativa, con valores éticos y morales, capaz de impulsar su desarrollo
- Un desarrollo económico sustentable con competitividad y equidad.
- Un desarrollo responsable con los procesos naturales
- Un territorio integrado que potencie la calidad de vida y la capacidad productiva

La propuesta estructurante del Modelo Territorial Deseado es la integración del territorio en un entramado multifocal con atributos que estimulen las capacidades humanas. Como ejes estratégicos, se establecen los siguientes:

- Construir una estructura tramada en forma de red que destaque la pluralidad cultural e integre las funciones del territorio.
- Fortalecer los centros intermedios
- Reforzar el Gran Catamarca para aumentar la gobernanza a escala provincial y regional

Como se observa en el mapa, este Modelo adopta una estructura multifocal organizada en cuatro áreas de intervención, que se corresponden con las cuatro regiones consideradas en su Modelo Actual.
Para estimular el equilibrio multifocal del territorio se proyecta la jerarquización de las siete ciudades intermedias que actúan como nodos cabecera de los sistemas microrregionales y su integración con un Gran Catamarca reforzado como nodo articulador interno y externo. Se plantea, además, una cualificación del espacio y sus nodos mediante la recuperación y revalorización del paisaje cultural.

Las redes se organizan a partir de corredores troncales que canalizan las infraestructuras viales, energéticas y de comunicaciones. Esos corredores vinculan y abastecen los nodos y contribuyen a aumentar la eficacia de los sistemas de transporte y comunicaciones. El Modelo Deseado redefine esos corredores y jerarquiza cuatro en sentido Norte-Sur y dos en sentido Este-Oeste. Los corredores se integran al espacio continental a través del Eje Andino y la vinculación bioceánica. Un nodo en cada región refuerza este esquema de integración. El Modelo tiende a:

- Construir ventajas que mejoren el aprovechamiento de recursos y la dotación de infraestructura, equipamientos y servicios para la jerarquización de nodos
- Consolidar una mayor regulación socioeconómica que privilegie la inserción laboral, la innovación y diversificación del entramado productivo mediante la promoción de una nueva institucionalidad productiva que consolide entornos locales competitivos con mayor empoderamiento de intereses de la comunidad
- Recuperar el estado, calidad y cantidad de los recursos naturales, en especial de los ecosistemas clave, armonizando las acciones humanas con el equilibrio ambiental
- Potenciar la autonomía de los sujetos y rescatar las dinámicas sociales inclusivas, movilizando el capital social en una estrategia participativa sobre la base de valores compartidos, potenciando la identidad cultural

En cada una de las áreas se determinan objetivos y estrategias:

C1 ÁREA CENTRO

Optimizar la multifocalidad del territorio con un entramado provincial que cualifique el Gran Catamarca, jerarquizando su rol activador y canalizador de fuerzas sociales y económicas.

- Cualificar su capacidad integradora provincial y su posicionamiento nacional, destacando sus aptitudes urbanas contenedoras, sus vinculaciones internas y externas y su capacidad de conducción para que la actividad productiva satisfaga las necesidades sociales –especialmente de trabajo y consumo–, controlar la presión antrópica, reforzar la identidad cultural y potenciar las redes comunitarias

P1 ÁREA OESTE

Promover la integración del área al entramado multifocal, que jerarquice los nodos y potencie las aptitudes singulares de los sistemas microrregionales de la región Oeste.

- Mejorar la infraestructura, concretar las obras hídricas en marcha, aumentar la complejidad de equipamientos y servicios, apoyar las actividades económicas regionales y su articulación con grandes emprendimientos, controlar procesos de desertificación, preservar el paisaje natural y cultural de alto valor antropológico, movilizar las redes sociales y mejorar las condiciones de vida.

D1 ÁREA PUNA Y COMUNIDADES DE ALTURA

Promover la integración del área en el entramado multifocal que promueva el desarrollo, protegiendo la fragilidad del territorio y el singular modo de vida andino.

- Consolidar los procesos sociales y tecnológicos en desarrollo, evitar el aislamiento, modificar la matriz energética, rescatar tecnologías y prácticas andinas que potencien la supervivencia, ampliar las zonas protegidas, aumentar la eficacia en la preservación, garantizar un desarrollo humano armónico con la cosmovisión local.

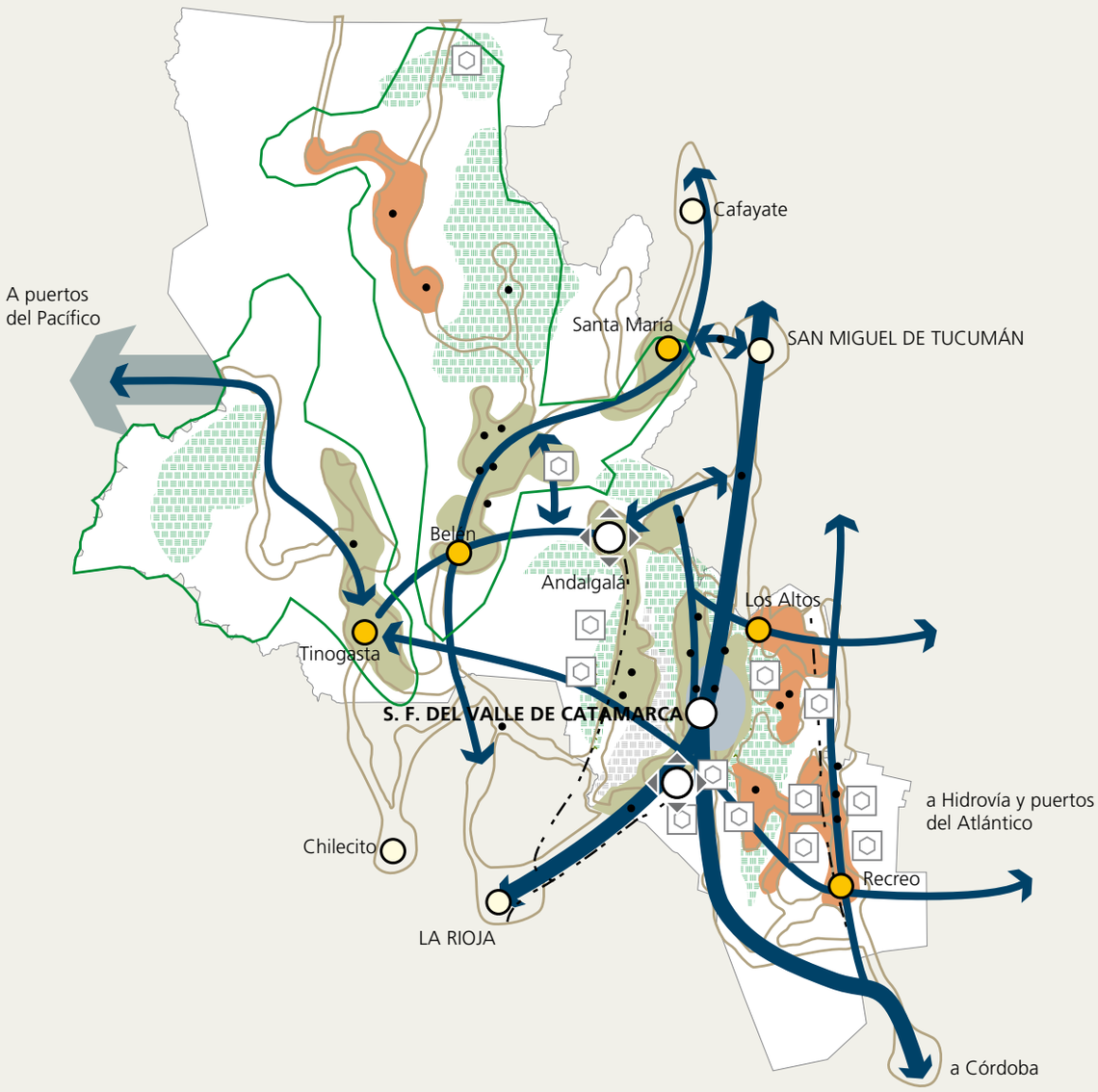
D2 ÁREA ESTE

Promover la integración del área al entramado multifocal, que transforme el crecimiento en desarrollo inclusivo y sustentable.

- Implementar un modelo de desarrollo que contrarreste la alta concentración de la actividad primaria agroexportadora, concretar las obras hídricas en marcha, privilegiar la vinculación de los pequeños productores con la tierra, impulsar una diversificación productiva más inclusiva, regular la sustentabilidad frente a la expansión agrícola, promover la organización comunitaria y mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables.

ÁREA Y TIPO DE INTERVENCIÓN	IDENTIDADES MICRORREGIONALES	NODOS URBANOS A JERARQUIZAR	NODOS MULTIMODALES	CORREDORES A JERARQUIZAR
C1 ÁREA CENTRO A CUALIFICAR	Gran Catamarca Área de Influencia del Gran Catamarca	Capital y ciudades conurbanas	Nodo multimodal de transporte Chumbicha	Corredor NOA-Cuyo RN38 (existente) Corredor transversal Este-Paso San Francisco (proyectado)
P1 ÁREA OESTE A POTENCIAR	Santa María Belén Tinogasta Andalgalá y Pomán	Santa María Belén Tinogasta Andalgalá	Puerto seco y centro de servicios Tinogasta	Corredor RN40 (existente) Corredor NOA-Paso de San Francisco (proyectado) Corredor transversal Este-Paso San Francisco (proyectado)
D1 ÁREA PUNA Y COMUNIDADES DE ALTURA A DESARROLLAR	Antofagasta de la Sierra Comunidades de Altura en Belén, Santa María y Tinogasta	Villa de Antofagasta de la Sierra		Corredor de interconexión andina (proyectado)
D2 ÁREA ESTE A DESARROLLAR	La Paz y Ancasti Santa Rosa y Los Altos	Recreo Los Altos	Puerto seco La Paz (FF.CC. Gral. Belgrano)	Corredor RN157 (existente) Corredor transversal Este-Paso San Francisco (proyectado)

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



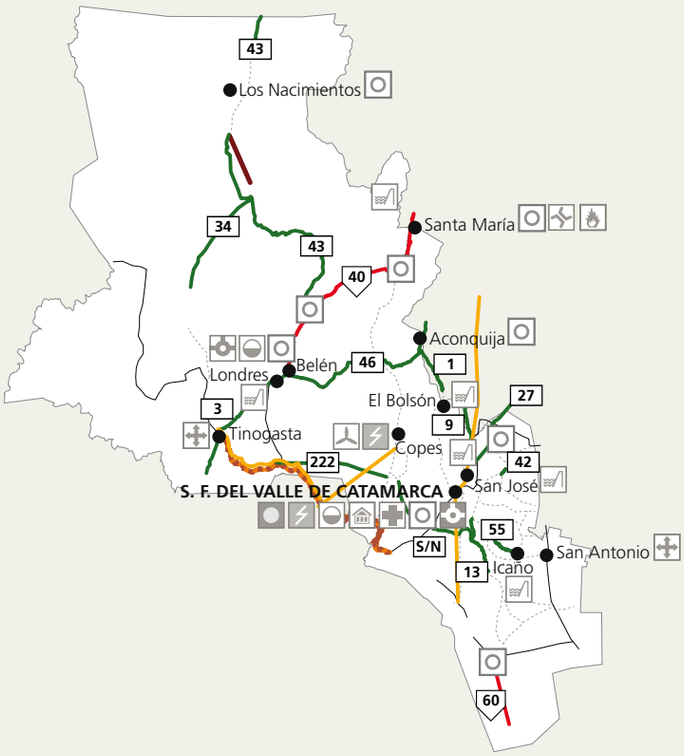
REFERENCIAS

- Centro urbano principal
- Centros urbanos intermedios fortalecidos
- Nodos multimodales
- Estructura tramada con flujos en forma de red
- Ferrocarril
- Áreas socioeconómicas a cualificar
- Áreas socioeconómicas a potenciar
- Áreas socioeconómicas a desarrollar
- Ecosistemas clave protegidos
- Áreas de valor económico potenciadas
- Sistema interurbano
- Actividades productivas de gran escala integradas a la trama económica local

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Acceso RP
- Acceso RN
- Nodo
- Ferrocarril
- Estación transformadora
- Red eléctrica con requerimiento
- Gasoducto
- Red de gas
- Energía alternativa
- Represa
- Cloaca
- Salud
- Cultural y recreativo
- Ruta de los Cactus
- Edificio Gubernamental
- Urbano



PROGRAMA / PROYECTO

- Pavimentación RN40 Tramo El Eje - Río Las Cuevas *by pass* Ciudad de Belén y reconstrucción y mejoramiento en tramos varios
- Tramos varios RP1, 2, 3, 9, 13, 19, 27, 36, 40, 42, 43, 46, 48, 222
- Dique El Bolsón y El Shincal y obras complementarias
- RPS/N° Tramo Concepción - Pomán (50,6 Km)
- Recuperacion ramal FF.CC. General Belgrano Andalgalá-Serrezuela Tramo Cebollar- Chumbicha Andalgalá
- Embalse Las Tunas - Dto. El Alto
- Presa Toro Yaco y Presa Río Chico
- Quebrada El Simbol (55 Km) Nueva – Tramo emp. RP13 - Emp. RP33
- Sistema de desagües cloacales departamentos Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú
- E.T Saujil 132/33/13,2 Kv 20/20/20 MVA, E-T Catamarca Oeste 132/33/ 13.2 Kv- 50/50/50 MVA, Valle Viejo 132/33/13,2 Kv 30/30/30 MVA, El Pantanillo
- LAT 132 Kv Saujil - Aimogasta, Aimogasta - Tinogasta, San Martín - Catamarca, Huacra - Catamarca
- Recuperación Yacimiento Arqueológico Catamarca (Aconquija-Dpto. Andalgalá; Fuerte Quemado - Dpto. Santa María; La Tunita y La Candelaria-Dpto. Ancasti)
- Gasoducto virtual-Antofagasta de la Sierra y El Peñón
- Pucará de Aconquija-Caminería y centro de interpretación
- Construccion Aliviador Cloacal Este (Capital)-aliviador cloacal Este
- Planta de líquidos cloacales (Belén)
- Obras varias en edificios en San Fernando del Valle de Catamarca: Santuario Virgen del Valle, Complejo de Museos, Estadio Único de fútbol, Seminario Diocesano Catamarca, Edificio INTI, Manzana de las Artes. Programa Municipal Av. Costanera Río El Valle
- Proyeto Hidroeléctrico para el embalse Las Pirquitas del Dpto. Fray Mamerto Esquiú
- Ampliación Hospital de Niños y Equipamiento Nueva Maternidad Neonatal
- RP S/N° tramo Alijilan-Amadores
- Provisión de gas natural a la localidad de Santa María
- RP S/N° Tramo Emp. RP34 (Mesada de Zarate) - Ojo de Cortaderas - Emp. RP43.
- Ruta de los Cactus (cuatro estaciones de Este a Oeste sobre RN60)
- Teatro del Cielo-Geoplanetario (Valle Viejo)-geoplanetario
- Creación puerto seco en Dpto. La Paz -FF.CC. Belgrano (estación multimodal) *SE*
- Parque eólico (obra conjunta La Rioja y Catamarca. Localización a determinar) *SE*
- Puente sobre el río Santa María en Ciudad de Santa María *SE*
- Tramo: Emp. RN60 (Casa de Piedra) - Cruz del Eje
- Puerto seco y Centro de servicios - Tinogasta
- Puesta en valor del Camino del Inca *SE*
- Circunvalación Capital RN38

PROVINCIA DE CHACO

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **99.633 km2** | Población: **1.053.466 hab.** | Densidad media: **10,6 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **7%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia del Chaco se encuentra ubicada en el Noreste de la República Argentina, dentro de la región del Gran Chaco americano. En el año 1951, la Ley 14.037 definió al Chaco como provincia, y en 1953, la Ley Provincial 6 lo dividió en 24 departamentos. En el año 1992, la Ley 3.814 estableció la creación del departamento 2 de Abril, y la provincia adoptó entonces su estructura jurisdiccional actual.
En la actualidad, la población chaqueña representa cerca del 3% de la población total del país, distribuida el 80% en centros urbanos y el 20% en zonas rurales. De acuerdo con los datos provisorios obtenidos por el Censo 2010, entre los departamentos con mayor población se encuentran San Fernando, con 389.514 habitantes; Comandante Fernández, con 96.185; General Güemes, con 67.319; Libertador General San Martín, con 59.207; y Mayor Luis Fontana, con 55.640 habitantes

DINÁMICA ECONÓMICA

La participación del Chaco en el Producto Bruto Interno nacional alcanza apenas al 1%. El modelo económico provincial adolece de una insuficiencia estructural de acumulación de capital, derivada de la incapacidad de generar las condiciones que canalicen el flujo financiero circulante en un stock creciente de largo plazo. El efecto redistributivo de las transferencias nacionales no se ha dirigido históricamente a aumentar el stock de capital, sino a mantenerlo en condiciones de baja productividad. El ingreso de recursos se traslada a la adquisición de bienes durables y de consumo que, en su mayoría, no se producen localmente, lo cual genera un reflujo de capitales fuera de las fronteras chaqueñas.
Dentro del Producto Bruto Geográfico provincial, la actividad terciaria es la de mayor peso relativo, con el 70%, el sector secundario contribuye con un 20%, mientras que al sector primario le corresponde una participación del 10%.
Los tres complejos productivos más desarrollados son el forestal, el cerealero y el oleaginoso. Existen dos núcleos industriales de relevancia en la provincia: el primero está conformado por la cadena de aserrado y cepillado de madera, aberturas y muebles, que representa alrededor del 30% de los emprendimientos industriales; el segundo está compuesto por los sectores de la producción de fibra de algodón, fibras textiles y confecciones de prendas de vestir, que representa cerca del 10% de los locales manufactureros del Chaco.
Más allá de su especificidad económica, cabe mencionar que los avances tecnológicos, el incremento de las precipitaciones y la coyuntura internacional produjeron una suerte de pampeanización de la base productiva chaqueña.

DINÁMICA SOCIAL

Las consecuencias del lento crecimiento económico impactan de modo directo en los indicadores sociales que, si bien muestran una notoria mejoría a partir de la instrumentación de las políticas públicas de los últimos años, son todavía mayores que los promedios nacionales. El porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 33%, y el Índice de Desarrollo Humano es de 0,794, con un 15,9% de hogares bajo la línea de pobreza y un 5,6% bajo la línea de indigencia. La situación de pobreza de los hogares rurales se agudiza en la medida en que aumentan las limitantes agroecológicas para la producción, por lo cual los hogares localizados en la región occidental de la provincia presentan un mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que los hogares localizados en la región oriental.

SITUACIÓN AMBIENTAL

El Chaco posee una amplia diversidad de paisajes. En el Este predominan las selvas en galería, bordeando los grandes ríos, en el Centro abundan los parques y sabanas, y en el Oeste el bosque cerrado. Los biomas existentes en el territorio son el bosque chaqueño y los parques y sabanas subtropicales.
Las principales amenazas al medio ambiente provienen de la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos como inundaciones por precipitaciones o por crecientes de cursos hídricos y sequías, estas últimas de mayor impacto en la economía chaqueña que las primeras. También se registran diversos procesos de degradación ambiental, como erosión y pérdida de fertilidad de los suelos, desertización, depredación del bosque nativo y diversas formas de contaminación por biocidas, arsénico y desechos urbanos. El contraste en el diferente uso de agroquímicos –biocidas y herbicidas– entre el cultivo de algodón y el actual cultivo de granos y oleaginosas se advierte como una amenaza adicional.
La provincia cuenta con un Sistema de Áreas Protegidas con más de 1.800.000 hectáreas afectadas bajo distintas categorías, entre las que se cuenta un sitio RAMSAR –un humedal de importancia internacional, denominado así por la ciudad iraní donde se aplicó por primera vez el tratado en 1971–, parques y reservas provinciales y nacionales, parques municipales y reservas privadas.

COMPLEJO HABITACIONAL CONSTRUIDO POR EL IPDUV, Ciudad de Resistencia.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La infraestructura vial chaqueña se encuentra, en la mayoría de sus tramos, en un estado de mantenimiento bueno a regular, incluyendo la red terciaria constituida por los caminos rurales. Las RN11 y RN16 constituyen vías troncales de articulación del territorio provincial en dirección Norte-Sur y en dirección Este-Oeste, y lo comunican con el resto del país y con los países limítrofes.
La infraestructura ferroviaria se asienta en la existencia de 900 kilómetros de vías pertenecientes al Ferrocarril General Belgrano, que vincula al Chaco con las provincias del NOA, con Bolivia a través de la localidad de Yacuiba y con Chile a través de Iquique.

El estado de mantenimiento de la infraestructura ferroviaria es, en general, deficiente. Chaco cuenta, en materia de transporte fluvial, con el puerto de Barranqueras, localizado sobre el Río Paraná, en el kilómetro 1.198 de la Ruta General de Navegación. Los mayores niveles de déficit hídrico se manifiestan en el Oeste provincial, donde resta concluir la red de acueductos de abastecimiento. Del mismo modo, la escasez de obras para la regulación de sequías e inundaciones no permite asegurar el mejor uso productivo del agua. La superficie de riego presurizado en cultivos extensivos e intensivos, por su parte, es reducida.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

La visión proyectada pretende convertir a la provincia del Chaco en una sólida potencia productiva, cuyo crecimiento sostenido genere calidad de vida y oportunidades de progreso para cada uno de sus habitantes. Con esta perspectiva, se pretende avanzar hacia una nueva relación entre el Gobierno Provincial y los Gobiernos Municipales, en la que los niveles locales adquieran una creciente importancia en la gestión del desarrollo territorial, con el convencimiento de que únicamente a través de un Estado descentralizado se pueden superar las desigualdades en el territorio.

El Gobierno Provincial ha establecido un proceso de regionalización a partir del cual se fortalece el rol de los municipios, que pasan de ser meros prestadores de servicios a cumplir el rol de promotores del desarrollo. Mediante su agrupamiento voluntario en función de objetivos comunes y proximidad geográfica se constituyen regiones amparadas en las normas dictadas al respecto. El modelo de desarrollo chaqueño apunta a reducir las asimetrías económicas y sociales existentes entre las distintas regiones geográficas de la provincia. Sobre la base de la recuperación de la planificación estratégica como herramienta para dar dirección y eficiencia a las políticas públicas en los territorios, se propone lograr, en coincidencia con el Plan Estratégico Territorial nacional, una provincia equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa.

Con este objetivo, se lleva adelante la profundización del esquema de regionalización basado en las Unidades de Desarrollo Territorial, ordenando y consensuando las intervenciones en los espacios locales, transformando las acciones de gobierno en una matriz de decisiones concertadas que optimicen el impacto social de las políticas públicas. La articulación entre acciones de gobierno y visión de los actores locales permite definir planes de desarrollo territorial que operan como instrumentos ordenadores de las intervenciones en cada Unidad, y genera espacios participativos y sistémicos que orientan las acciones productivas, culturales, sanitarias, educativas y de infraestructura. Además

de originar ámbitos de participación para la gestión territorial, este enfoque permite consolidar esquemas de articulación de políticas para superar el paradigma de un Estado organizado sectorialmente. Con el objetivo de aumentar la eficiencia de la administración pública, se comenzaron a utilizar diversas herramientas de planificación como la red programática de todas las jurisdicciones, a través de la cual los programas de gobierno se articulan en torno a un mismo tema, y la formulación de presupuestos de los programas, actualmente mejorada con la aplicación de la metodología específica para identificar la cadena de valor de la administración pública. Para la gestión por metas y resultados se implementó, por medio de un convenio firmado con Naciones Unidas, el Sistema de Información para la Gobernabilidad a partir del cual se realiza la identificación y el seguimiento de metas prioritarias de gobierno.

La creación del programa provincial de planificación física urbana, denominado Territorio Urbano, permitió comenzar a brindar apoyo técnico a los Gobiernos Municipales en lo referente al ordenamiento y el desarrollo territorial. Mediante este programa se busca sentar las bases de un desarrollo urbano ordenado, planificado y consensuado, que fortalezca las identidades propias de cada lugar para potenciar el crecimiento y el arraigo territorial. Territorio Urbano contribuye de este modo con los niveles locales en la elaboración de planes directores, que sirven como herramientas para coordinar y dinamizar –en el marco de un modelo de desarrollo territorial– las actuaciones que operan desde las instancias jurisdiccionales nacional, regional, provincial y municipal.

Las intervenciones del Estado están orientadas a corregir las asimetrías que han caracterizado el desarrollo económico de la provincia, que han profundizado la brecha de desigualdad y han consolidado regiones con graves problemas de pobreza. La reversión de esta situación requiere de la generación y/o la recuperación de la base productiva, así como de inversiones para mejorar la infraestructura física y social, a los efectos de generar condiciones adecuadas para el desarrollo económico con inclusión social, sustentadas en el concepto de competitividad sistémica territorial.

La ampliación y el mejoramiento de la infraestructura vial constituyen factores de enorme trascendencia para disminuir los costos de logística. Merece particular atención la continuidad de la estrategia de mantenimiento de la transitabilidad de la red terciaria de caminos, en especial de aquellos tramos que sirven de nexo entre las zonas de producción y los centros de comercialización.

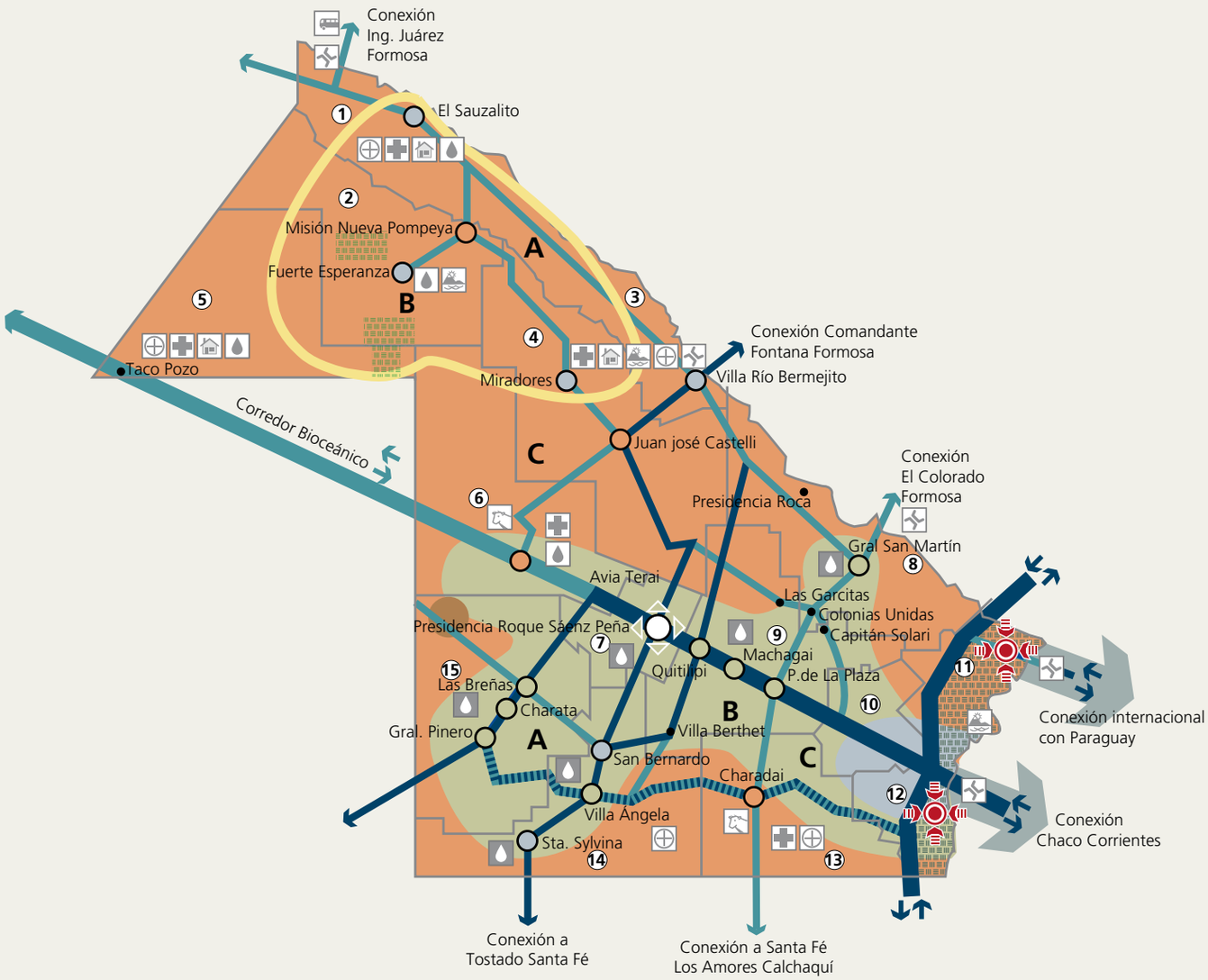
El aprovechamiento de la ubicación estratégica del Chaco orienta a su consolidación como centro de logística de servicios de excelencia en tanto genera costos sistémicos competitivos para la radicación industrial, con múltiples opciones para la agregación de valor a la producción primaria. La hidrovía Paraná-Paraguay, el puerto de Barranqueras y el Ferrocarril Belgrano Cargas son elementos fundamentales para aumentar la competitividad económica, lo cual garantiza a su vez la sustentabilidad de las inversiones a largo plazo.

El cumplimiento del objetivo de alcanzar una tasa de crecimiento del 8% anual en el próximo quinquenio exige mejorar la inversión para aumentar la disponibilidad de energía eléctrica, que garantizará un suministro confiable. El plan de inversión con horizonte en el año 2015 pretende que la provincia cuente con 1.054 kilómetros de líneas de alta y media tensión y 44 estaciones transformadoras operando, además de las que ya se encuentran en funcionamiento en la actualidad. Estas obras se complementan con la extensión de las redes de media y baja tensión para atender la demanda residencial, industrial y comercial. Para los parajes rurales alejados de las redes de suministro se prevé el abastecimiento a través de paneles fotovoltaicos, además de otras fuentes de energía renovables.

El Gasoducto del NEA es otra de las obras que permitirá dinamizar la economía chaqueña, y se convertirá en un factor decisivo en el fomento de la radicación de inversiones.

La superación del déficit existente en la infraestructura de suministro de agua potable requiere incrementar la capacidad de producción y distribución. En el conjunto de obras proyectadas y en distintas etapas de ejecución sobresale, por su trascendencia, la construcción del segundo acueducto central que, con una extensión de 512 kilómetros, resolverá el histórico problema del abastecimiento de agua para 26 localidades de la provincia, ya que beneficiará a 505.000 habitantes en su horizonte de ejecución.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



REFERENCIAS

- Localidades a fomentar
- Centros regionales a potenciar
- Centros regionales a desarrollar
- Nodo multimodal a potenciar
- Nodo multimodal a regular donde se desea desalentar crecimiento demográfico
- Conexiones principales
- Conexiones interprovinciales
- Corredores nacionales
- A — Área a desarrollar. Población originaria a proteger (toba - wichi)
- B — Área a desarrollar. Reserva natural corredor biológico - ecoturismo
- C — Área a desarrollar. Perfil ganadero forestal agrícola
- A — Área a potenciar. Perfil agroexportador
- B — Área a potenciar. Perfil industrial
- C — Área a potenciar. Perfil ganadero
- Área a cualificar y a regular
- Explotación minera
- Zonas protegidas
- Zona protegida Ramsar
- Reserva de recursos del Impenetrable chaqueño
- Infraestructura básica social a construir
- Zona a desarrollar regularización de la tenencia de la tierra
- Turismo sustentable
- Zona a potenciar servicio de agua potable
- Zona a desarrollar servicio de agua potable
- Establecimientos sanitarios a construir
- Ganadería
- Puentes
- Nº — UDT (Unidad de Desarrollo Territorial)

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Puertos
- Hidrovía
- Ferrocarril
- Gasoducto
- Acueducto
- Cloaca
- Comunicaciones

PROGRAMA / PROYECTO

- Red de fibra óptica (línea paralela RN16)
- Electroducto NEA-NOA
- LAT 500 Kw a Formosa
- Electroducto NEA- NOA
- Gasoducto NEA
- Acueducto Pompeya-Fuerte Esperanza, Río Bermejo-Pompeya, Avia Terai-Frentones, Saenz Peña-Pinedo, Presidencia Roca-Pampa del Indio, Presidencia Roca-Laguna Limpia-Las Garcitas-Ciervo Petiso-Colonias Unidas, Villa Berthet-Samuhu-Enrique Urien-cisternas y redes de distribución, Río Paraguay-Las Palmas-La Leonesa, Villa Ángela-Santa Sylvina -Redes de Distribución Du Graty y Santa. Sylvina, Barranqueras-Sáenz Peña-Villa Ángela
- Sistema Cloacal Pampa del Indio
- FF.CC. Avia Terai- Metán
- FF.CC. Ramal 13 Avia Terai- Barranqueras
- Readecuación de instalaciones Puerto de Barranqueras
- Puerto Barranqueras
- Dragado Hidrovía Paraná-Paraguay
- Puente Tres Pozos y Lavalle con Formosa, segundo puente a Corrientes, Ñeembucú (puerto Bermejo)
- Ampliación Ruta 16
- Autovía RN11
- RN95 Pto Lavalle-Santa Sylvina
- Pavimentación RN9 tramo Capitán Solari-Las Garcitas
- Pavimentación RP13 (ex RN89)

PROVINCIA DE CHUBUT

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **224.686 km2** | Población: **506.668 hab.** | Densidad media: **2,25 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **22,6%**

La provincia de Chubut ha generado un proceso de cambio, que significó la consolidación de un modelo basado en conceptos de distribución, inclusión y justicia social y el aporte de inversión pública equitativa para todo el territorio en lugares donde el Estado ha tenido, históricamente, escasa presencia. Esa visión promovió la regionalización por comarcas e instituyó un nuevo estilo de planificación mediante el cotejo in situ de las necesidades territoriales a través de gabinetes ministeriales que trabajaron sobre aspectos sociales, económicos y de infraestructura. De este modo, se elaboró el Plan Estratégico de Infraestructura 2006-2016, y actualmente, a cuatro años de su elaboración, un proceso de revisión indica que los cambios empiezan a notarse a partir de 2003, cuando el Gobierno Provincial definió su política de desarrollo sostenible y equitativo en el territorio, para alcanzar el bienestar social y aumentar la capacidad económico-productiva provincial. Como consecuencia del trabajo en esas líneas estratégicas, es posible describir los logros como un nuevo estado de situación, que se transforma en el Modelo Actual base del territorio chubutense.

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de Chubut está dividida en quince departamentos, que incluyen siete municipios de primera categoría, dieciséis de segunda categoría, cuatro comisiones de fomento y veinte comunas rurales o villas, y aún quedan extensos territorios fuera de jurisdicción.
La población es un 90% urbana y un 10% rural. Al igual que la población, las viviendas se incrementaron en un 23%, para llegar a 184.847 unidades, lo que indica un promedio de 2,74 habitantes por vivienda.
Los principales núcleos urbanos son Comodoro Rivadavia, con 182.631 habitantes; Trelew, con 99.201; Puerto Madryn, con 81.125; Esquel, con 32.016; y Rawson, con 30.824 habitantes.
Por su parte, la distribución comarcal propuesta inicialmente propone la regionalización del territorio en cuatro áreas que se describen en detalle más adelante.

DINÁMICA ECONÓMICA

Chubut participa del Producto Bruto Interno Nacional en aproximadamente el 2%, mientras que su Producto Bruto Geográfico per cápita es de $31.225, en proceso de crecimiento, en contraste con los $8.942 que alcanzaba en 2001.
El Producto Bruto provincial está compuesto por los siguientes rubros: explotación de minas y canteras, con el 18,2%; industria manufacturera, con un 10,9%; construcción, con el 10,5%; transporte y comunicaciones, con el 9,4%; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, con el 9,1%; administración pública, defensa y seguridad social, con el 7,7%; comercio y reparaciones, 5,7%; enseñanza, 5,3%; salud, 4,2%; intermediación financiera, 4,1%; suministro de electricidad, gas y agua, 3,7%; hoteles y restaurantes, 2,6%; pesca, 2,4%; y agricultura, ganadería, caza y silvicultura en 2%.
La tasa de actividad provincial es del 43,9%; la tasa de empleo, del 40,8%; y las tasas de desocupación y subocupación, del 7 y 7,6% respectivamente.
A nivel nacional, Chubut es la cuarta provincia exportadora del país, con un 42,5% de su Producto Bruto destinado al exterior. Los sectores más dinámicos y competitivos son el procesamiento de lana y el aluminio, de los cuales Chubut exporta el 95% del total nacional; los pórfidos, con el 80%; el petróleo, con el 50%; y la pesca, con el 30% de las exportaciones nacionales. También se producen cerezas, el 60% del total de las cuales son de exportación.

DINÁMICA SOCIAL

El Índice de Desarrollo Humano alcanza el 0,808, valor que pone a la provincia en el sexto lugar en el total de la República Argentina. La población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 15,5%, la población bajo la línea de pobreza alcanza al 5,8%, y bajo la línea de indigencia al 1,6% del total, valores trascendentalmente diferentes a los que arrojó la primera elaboración del Modelo Actual provincial, en el año 2001.
Según estimaciones realizadas en distintas localidades, el porcentaje de población habitando una vivienda adecuada es del 85%, dato que contrasta con el Índice de Privación Material de los Hogares, que ascendía en 2001 al 30%.
La cobertura de agua potable es del 99%; la de saneamiento urbano, del 78%; y se estima que con las obras actualmente en ejecución se llegará a una cobertura del 90% en el año 2016.
La tasa de mortalidad infantil alcanza al 7,5‰ de los nacidos vivos, y la tasa de mortalidad materna es del 4,5‰. Los establecimientos de salud se distribuyen a lo largo del territorio de acuerdo con la estrategia zonal adoptada y con el programa de salud preventiva. La superficie destinada a ellos se incrementó en más del 400% en atención primaria, en un 88% en hospitales rurales y en un 55% en hospitales de cabecera, con 800 camas totales disponibles.
Los establecimientos educativos públicos y privados, tanto de carácter formal como no formal, totalizan 623. La infraestructura educativa pública, en particular, se incrementó en un 25%

en relación con 2001, luego de la construcción de 90 establecimientos, 850 aulas y 101 gimnasios y salones de usos múltiples. La matrícula total en 2010 fue de 139.895 alumnos y la tasa de promoción efectiva fue del 96,10%.
La tasa provincial de delitos disminuyó en paralelo a la construcción de diez nuevos centros de detención, a la ampliación de la capacidad de los centros ya existentes y al mejoramiento de la infraestructura de seguridad en general.

SITUACIÓN AMBIENTAL

La temática ambiental ha sido siempre de trascendental importancia para Chubut. La necesidad de preservar ambientes tan atrayentes como frágiles, y de compatibilizar su aprovechamiento con las actividades humanas de carácter extractivo que en materia de explotación de recursos naturales se experimentan en el territorio –como es el caso de los hidrocarburos, la pesca, la ganadería o la silvicultura– han demandado singulares esfuerzos por parte del Estado Provincial para dotar a sus estructuras de organismos que regulen y custodien convenientemente el ambiente chubutense.
Una de las expresiones dirigidas a esta finalidad es la creación, en el período en consideración, del Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable, al que se le han establecido claras misiones y funciones, así como los medios materiales y humanos pertinentes para la preservación ambiental.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La cobertura de energía eléctrica en la provincia es del 99%; el 97% de la población cuenta con energía permanente, y algunas localidades del interior sufren interrupciones nocturnas de energía. Aunque de menor porcentaje –92%–, la cobertura de gas ha tenido avances significativos gracias a las obras del Gasoducto Patagónico, que permitió brindar cobertura total a una importante cantidad de ciudades cordilleranas y del Sur de la provincia; quedando escasas poblaciones aisladas con provisión de gas licuado envasado y leña.
El sector energético se ha visto mejorado sustancialmente por la línea de 500 KW que integra a Chubut con el Sistema Interconectado Nacional, lo cual posibilita articular nuevos enlaces para cerrar el anillo energético provincial e integrar nuevas fuentes de generación. En este sentido, se avanza en los proyectos de generación hidráulica de La Elena y el Cajón y en el Sistema de Generación Eólica de 500 MW.
La totalidad de las localidades provinciales cuentan con servicios de transporte de carga y pasajeros, gracias a un aumento del 70% de la red vial con más de 600 km de pavimento, la reconstrucción del 86% de la red nacional, la construcción de 43 puentes y la realización de importantes mejoras en caminos secundarios. Asimismo, en el sector del transporte, pero de carácter marítimo, se desarrollaron obras en los Muelles Almirante Storni y Comandante Piedrabuena de Puerto Madryn, en el puerto de Comodoro Rivadavia y en el puerto de Rawson. En cuanto al transporte aéreo, se finalizaron las obras de mejoramiento del aeropuerto de Trelew.
Además de los modernos sistemas de comunicaciones de las principales ciudades, el interior provincial cuenta con servicios de telefonía e Internet, otorgados de acuerdo con un plan cumplido en el 80% de sus objetivos.
El manejo equitativo del recurso hídrico y la implementación de una institución rectora como el Instituto Provincial del Agua son instrumentos esenciales para la gestión de las políticas del sector. Para esto se formaron Comités de Cuenca y se ejecutaron obras de riego y de atenuación de riesgos hídricos, a lo que se agrega un ambicioso desarrollo de nuevas áreas bajo riego, con 125.000 hectáreas previstas en su primera etapa.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

El Modelo Deseado formulado en 2006 e incluido en el Plan Estratégico de Infraestructura plantea una visión orientada a la división del territorio en comarcas, en la que se tienen en cuenta las áreas urbanas y rurales, así como la conectividad entre ellas y la provisión equilibrada de infraestructura para alcanzar un desarrollo territorial armónico y sustentable. Esta perspectiva contempla también el manejo racional de los recursos naturales y la búsqueda de una sostenida evolución de la economía productiva y del desarrollo humano para elevar el nivel de participación de Chubut en el contexto nacional.
La revisión del Modelo en función de los avances logrados expresa la necesidad de profundizar los cambios en la matriz productiva y energética, creando producción genuina en sectores con posibilidades de desarrollo como la pesca, la agricultura, la ganadería, la minería, el turismo y las industrias asociadas a ellas. En la misma dirección, ante la marcada inercia del sector hidrocarburífero continental, las alternativas *off-shore* configuran nuevas expectativas económicas, a las que debe integrarse el desarrollo de fuentes de energías renovables, especialmente la construcción de parques eólicos integrados al sistema eléctrico provincial y nacional.
El Modelo Deseado, con horizonte en el año 2020, puede resumirse en los siguientes lineamientos:

1) Sistema de regionalización en comarcas consolidado, con especial énfasis en el ordenamiento territorial, con el fin de lograr un equitativo desarrollo humano, económico-productivo y de integración territorial

2) Infraestructura de corredores viales en adecuadas condiciones de tránsito, accesibilidad y conectividad con todas las poblaciones de la provincia y desarrollos productivos regionales

3) Infraestructura logística provincial desarrollada para posibilitar procesos productivos y de exportaciones e importaciones a través de mejoradas facilidades portuarias y aeroportuarias, nodos multimodales de transferencia y depósitos de carga, que integren los distintos sistemas de transporte

4) Energías renovables promocionadas y sostenibilidad de las energías existentes, lo que contribuirá al desarrollo sustentable de la provincia, la protección del medio ambiente, el fomento de las inversiones, el crecimiento económico, el empleo, el avance tecnológico y la integración territorial

5) Sistema de transporte integrado, con particular énfasis en el Ferrocarril Patagónico por la costa y la vinculación con la

MUELLE ALMIRANTE STORNI,
Ciudad de Puerto Madryn.

cordillera, y desarrollo del transporte marítimo que vincula al Norte del país y a la Patagonia en su conjunto

6) Sostenibilidad de las áreas actualmente consolidadas, y adición a éstas de áreas en consolidación mediante el aprovechamiento de las mejoras estructurales concretadas y en proyecto y sus potencialidades, de acuerdo con el siguiente esquema:

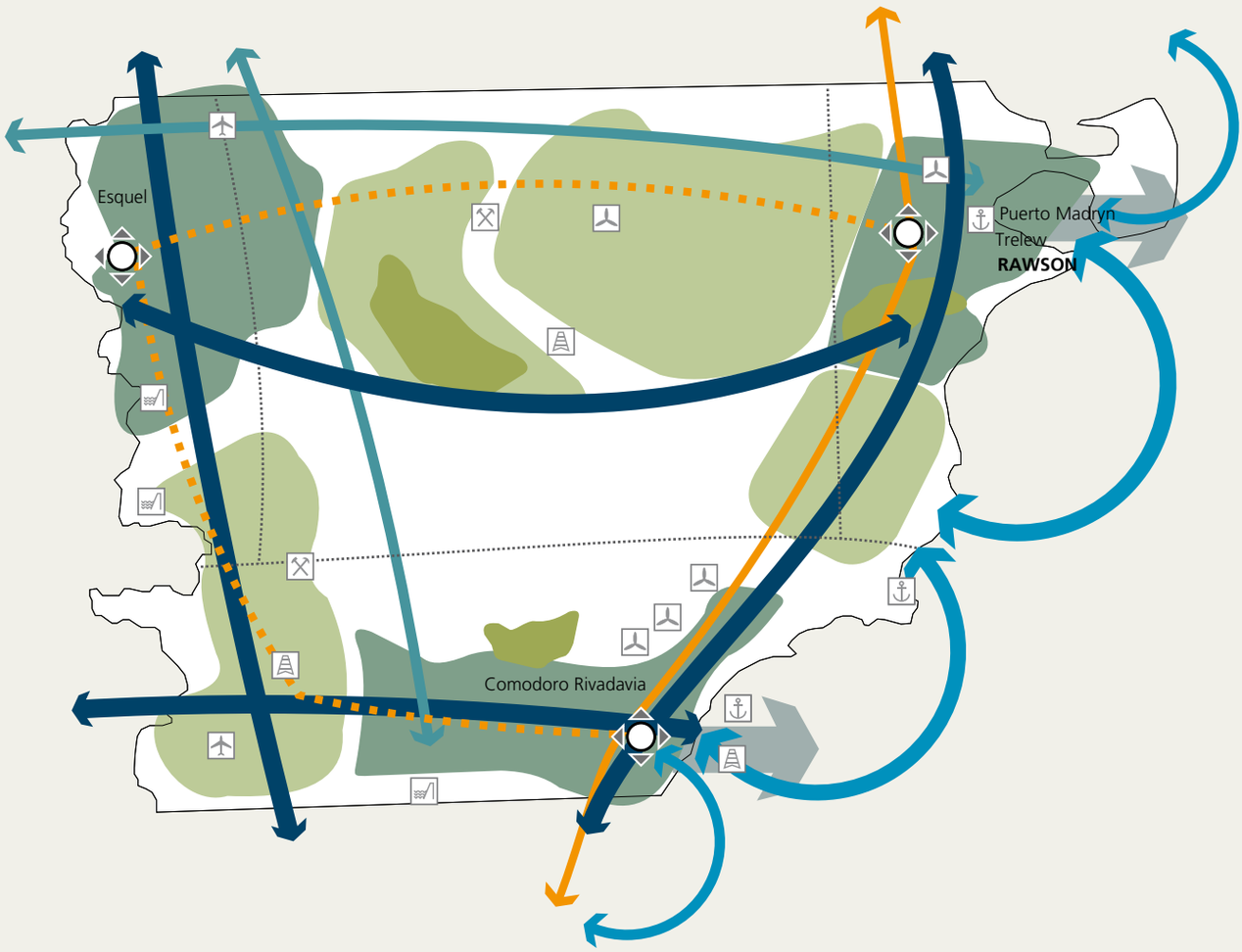
- Comarca Valle Inferior del Río Chubut-Valdés consolidada, con integración de nuevas áreas productivas para desarrollos agrícolas y ganaderos mediante sistemas de riego, con una industria turística integrada y afianzada en el sistema Península Valdés, sector pesquero afirmado en condiciones de sustentabilidad e infraestructura universitaria arraigada en el ámbito territorial

- Comarca Golfo San Jorge-Río Senguerr fortalecida en sus dos componentes esenciales: la cuenca hidrocarburífera del Golfo San Jorge y sus áreas de influencia –con la significación de sus recursos fósiles, su potencial eólico y parque metalmecánico–, y el sistema territorial de la Cuenca del río Genoa y Senguerr –con sus particulares condiciones geográficas y económicas basadas en las actividades agropecuarias y turísticas en incipiente explotación–

- Comarca de Los Andes afianzada sobre la base del aprovechamiento de su potencial turístico, su patrimonio paisajístico, sus potencialidades forestales y frutihortícolas y el aprovechamiento de sus recursos naturales

- Comarca de la Meseta Central estratégicamente fortalecida por estudios y proyectos de base, aprovechando su diversidad territorial y sus recursos renovables y no renovables –como son los afluentes y el propio río Chubut– y sus posibilidades de aprovechamiento para el desarrollo agrícola y ganadero, las extraordinarias particularidades turísticas y las condiciones –estructurales y no estructurales– para el desarrollo de actividades mineras en condiciones de sustentabilidad

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



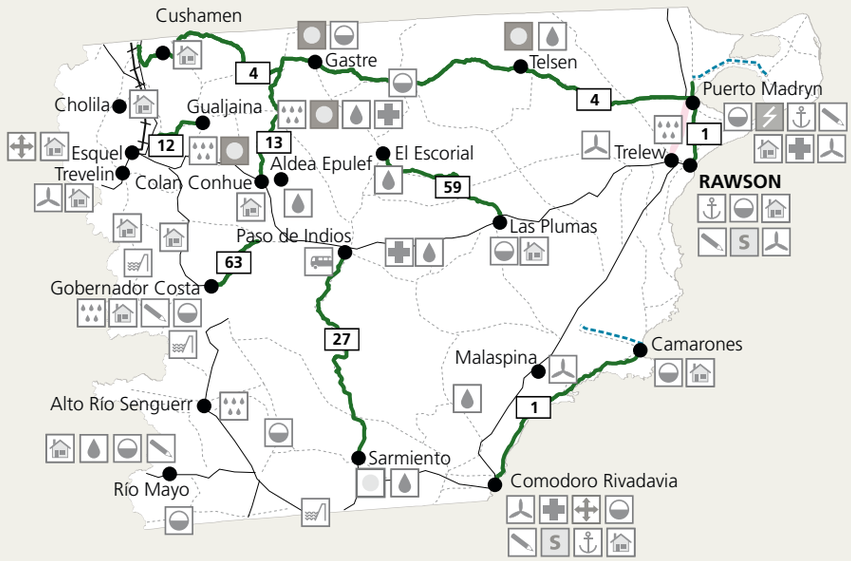
REFERENCIAS

- Nodos multimodales
- Red vial nacional
- Red vial provincial
- Sistema interconectado nacional
- Límites comarcales
- Anillo energético
- Valles productivos
- Áreas a consolidar
- Áreas consolidadas
- Aprovechamientos hidroeléctricos
- Exploraciones petroleras
- Aprovechamientos eólicos
- Mejoramiento aeroportuario
- Puertos
- Exploraciones mineras

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Nodo
- Nodo Trelew-Puerto Madryn-Rawson
- Puertos a construir
- Estación transformadora
- Potencial eólico
- Riego
- Represa
- Agua potable
- Cloacas
- Viviendas
- Salud
- Educación
- Seguridad
- Equipamiento urbano
- Regulación del lago Muster



PROGRAMA / PROYECTO

- Sistema de riego del Valle del Genoa/ Alto Río Senguerr / Valle de Sarmiento Norte / Sur (los Monos)/ Gualjaina / Paso del Sapo
- Corredor Vial (Central) y de la cordillera (Oeste) mantenimiento RN40
- Granja Eólica Vientos de la Patagonia I Comodoro Rivadavia / S.A. Rada Tilly / Malaspina / Puerto Madryn
- Línea marítima de cabotaje
- Internacionalización aeropuertos y aeropuerto alternativo El Maitén/R. Mayo
- Ferrocarril Transpatagónico
- Programa infraestructura portuaria. Puerto Madryn / Puerto Comodoro Rivadavia/ Puerto Rawson
- Nodo Comodoro Rivadavia / Trelew
- Pavimentación tramos varios RP4,56,1,13,63
- Sistemas eolicos pobladores rurales dispersos / ampliación y repotenciación de Sistemas eólicos aldeas escolares
- Electrificación para Pobladores Rurales Dispersos -Plan Energía para Todos
- Dique los Monos
- Gasoducto Meseta Central
- Aprovechamineto hidroeléctrico El Cajón
- Escuelas Nuevas: Secundaria Nº 719 /741/506/707/757/526/519/517/ Barrio Pujol / 787 / Ampliación y refacción Nº126 /Nº706
- Hospital Nuevo (200 camas) Trelew/ 200 camas Comodoro Rivadavia
- Centro de Salud Puerto Madryn / Trelew / área Comodoro Rivadavia
- Puesto Sanitario c/vivienda Lagunita / Los Altares
- Proyecto de riego Meseta Intermedia 1ra. etapa
- Apertura de traza, obra básica y pavimentación Ruta Nº 1 Comodoro Rivadavia Camarones
- Sistema eléctrico Norte / Valle Medio río Chubut / Valle Superior río Chubut
- Canales de riego y drenaje VIRCH
- Complejo Penitenciario Nº 1 -Trelew / Nº2 - Comodoro Rivadavia
- Regulación del lago Musters
- Estación de servicios en Gualjaina / Gastre / Lagunita Salada / Telsen
- Acueducto Camarones/ Sector Este - Trelew / Pirámides / refuerzo Comodoro y Rada Tilly
- Construcción Cisterna río Mayo / Telsen / Lagunita / Escorial / Los Altares / Aldea Epulef
- Optimizacion de agua potable Sarmiento
- Desag. Cloac Facundo / A Beleiro / Ricardo Rojas / Lago Blanco / Gaiman / Las Plumas / Camarones / Rio Mayo 2ª Etapa, barrios Trelew / Gastre / San Martín
- Ampliación y mejoramiento Sistema de Tratamiento Puerto Madryn
- Planta trat RSU Trelew, Rawson y Puerto Madryn
- Sistemas de media y baja tensión Oeste, Sudeste, y VIRCh
- Construcción de viviendas: 20 en Colan Conhue, 10 en Cushamen, 14 en Las Plumas / 729 en Comodoro/ 5 en Camarones, 19 en Gobernador Costa, 55 en Río Mayo, 4 en San Martín, 10 en Aldea Viglione / 25 en Cholila, 29 en Corcovado, 34 en Tecka y 23 Trevelin/ 193 en Esquel / 30 en Gaiman / 314 en Puerto Madryn / 87 en Rawson / 314 en Trelew
- Línea de media tensión ET Golondrinas - El Bolsón-Río Negro

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **202 km2** | Población: **2.891.082 hab.** | Densidad media: **14.312 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **4,1%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la capital de la República Argentina y es sede del Gobierno Nacional, por lo que en ella se concentran numerosas actividades económicas, culturales y sociales. Su localización estratégica sobre el Río de la Plata la convierte en una de las principales conexiones con el resto del mundo.
Está delimitada por el borde natural costero de los ríos de la Plata y Riachuelo/Matanza y por la Avenida General Paz. El límite del Río de la Plata fue desplazándose hasta su ubicación actual luego de que se incorporaran tierras destinadas a usos recreativos, parques, barrios residenciales, ampliaciones de los puertos, el aeroparque, la Ciudad Universitaria y la reserva ecológica. Sobre las costas del Riachuelo se instalaron los basurales, las primeras industrias y barrios populares, y su temprana contaminación lo condenó a constituirse en el "patio trasero" de la ciudad. La avenida General Paz es la principal vía de comunicación de escala metropolitana, límite jurídico y físico que actúa como barrera entre los barrios porteños y los municipios conurbanos.
La ciudad está dividida en 48 unidades territoriales. Los barrios surgieron a medida que se incrementaban los asentamientos de población, y adquirieron identidades y dinámicas propias. Si bien las primeras divisiones administrativas fueron las parroquias, la reforma de Rivadavia intentó dar una impronta laica a la organización administrativa. A partir de las comunas, los barrios tomaron sus dimensiones actuales, establecidas mediante la sanción de la Ley 1.777 en el año 2007. Las comunas son unidades territoriales descentralizadas de gestión política y administrativa, donde se fomenta la participación vecinal en la elaboración y seguimiento de proyectos.

DINÁMICA ECONÓMICA

La actividad económica tuvo importantes variaciones asociadas al ritmo económico nacional. A partir de 2003, el Producto Bruto Geográfico mantiene un ascenso continuo, y alcanza los 191.288 millones de pesos corrientes, lo que representa alrededor del 26% del producto nacional. Tras cinco años de crecimiento, el Producto per cápita es de 63.045 pesos anuales. En cuanto a ramas de actividad, la Ciudad tuvo importantes transformaciones productivas con un doble proceso de disminución del peso de la industria y avance de los servicios. Durante la década del noventa se intensificó el patrón terciario, en particular a partir del impulso de los servicios financieros y empresariales. El último registro del Producto, de 2007, muestra los servicios empresariales como el rubro principal, con el 22%; la industria, con el 16%; el transporte y las comunicaciones, con el 11%; y comercio, con el 10%.

En su distribución territorial por distrito escolar, desde 1974 se observan los cambios mencionados: se mantiene la fuerte concentración de las unidades censales en la zona céntrica y Norte; y disminuye hacia el Sur y el Oeste de la Ciudad. En el distrito 1 se encuentra el 24,7% de las unidades, mientras que en los distritos 19 y 21 no alcanzan al 2,0% del total. La composición sectorial en 2004 demuestra una mayor presencia de la industria manufacturera en los distritos del Sur, y de servicios en el Centro y el Norte.

DINÁMICA SOCIAL

La histórica fragmentación entre el Norte y el Sur de la Ciudad sigue siendo una de las principales problemáticas sociales. Si bien la distribución socioeconómica se encuentra concentrada en torno al estrato medio, la localización de la población entre los barrios no es homogénea.
Respecto de las Necesidades Básicas Insatisfechas, las zonas Sur y centro-Sur presentan un alto índice, particularmente en las áreas de asentamientos precarios. El hacinamiento no necesariamente está ligado a este indicador; no obstante los hogares con hacinamiento crítico se ubican en las comunas del centro y el Sur.
El nivel educativo está estrechamente vinculado con los ingresos. La distribución de los niveles de escolaridad es similar a la del índice de Necesidades Básicas: el Sur presenta menores niveles de instrucción, en aumento hacia el Norte, área con los mayores niveles.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Uno de los principales problemas ambientales de la ciudad es la contaminación de los cursos de agua. El uso del Río de la Plata y del Riachuelo como colectores de desechos cloacales, lixiviado de basurales y efluentes industriales sin tratamiento resulta en un estado de contaminación crítico de las aguas y las costas.
Otro problema es el consumo desmedido de energía, cuyas principales expresiones son la reducción de las reservas de gas y petróleo y la emisión de gases de efecto invernadero. Para mitigar estas consecuencias es fundamental el consumo responsable y la aplicación de medidas que favorezcan la eficiencia energética.
El transporte automotor es el principal causante de contaminación sonora y atmosférica en Buenos Aires, ambos altamente perjudiciales para el ambiente y la salud humana. Los niveles más elevados se registran, lógicamente, en las zonas de mayor flujo vehicular, tales como avenidas y centros de trasbordo.
Si bien la Ciudad tiene una importante provisión de espacios verdes,

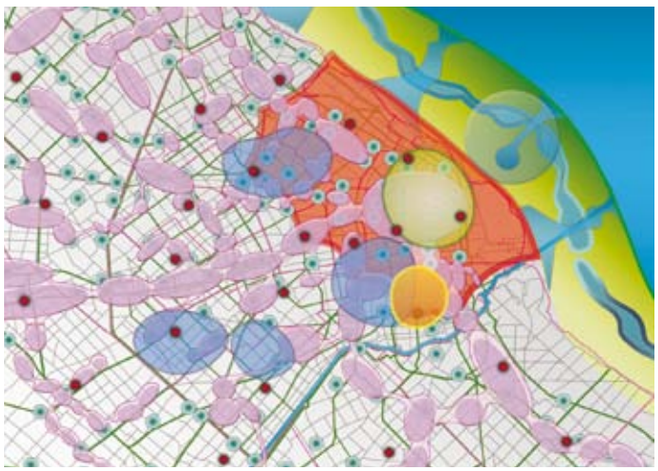
continúa siendo deficitaria en relación con la densidad poblacional y edilicia actual, y su distribución es despareja. Nuevamente, se repite en este ámbito el patrón de desigualdad Norte-Sur.
Durante 2010 se produjeron alrededor de 2 billones de toneladas de basura, enviados a los rellenos sanitarios localizados en el Área Metropolitana. Estos rellenos están en el límite de su capacidad y generan un impacto ambiental y social muy alto. La recolección diferenciada, el reciclado, el tratamiento y la modificación de los hábitos de consumo son algunas de las acciones necesarias a encarar para revertir esta situación, medidas que están intentando ser implementadas a partir de la Ley Basura Cero.
El territorio sobre el cual se asienta Buenos Aires forma parte de la cuenca sedimentaria chaco-pampeana, con oscilaciones entre el nivel del mar y los treinta metros sobre dicho nivel. La circundan, actualmente entubados, los arroyos Maldonado, Vega, Medrano, Cildáñez y White, entre otros. Las áreas más bajas se encuentran en el Sur y en el centro en dirección Sudoeste-Noreste, desde La Matanza, ingresando a la ciudad a la altura del barrio de Versalles hasta Palermo. En épocas de sudestada y precipitaciones elevadas, la capacidad de conducción de estos arroyos se ve excedida, con lo cual se ocasionan importantes inundaciones.

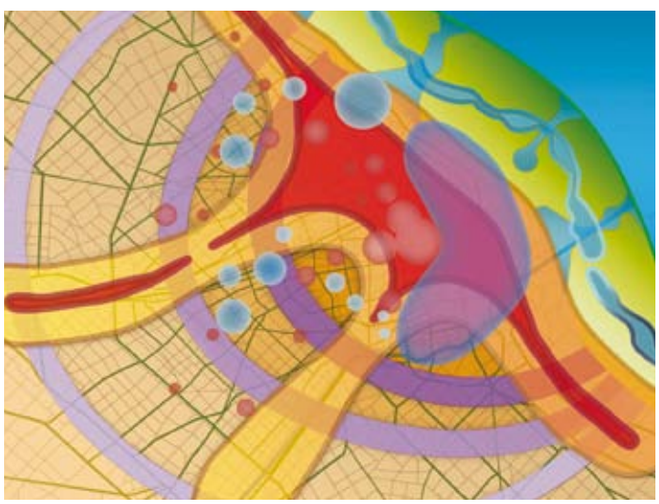
SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

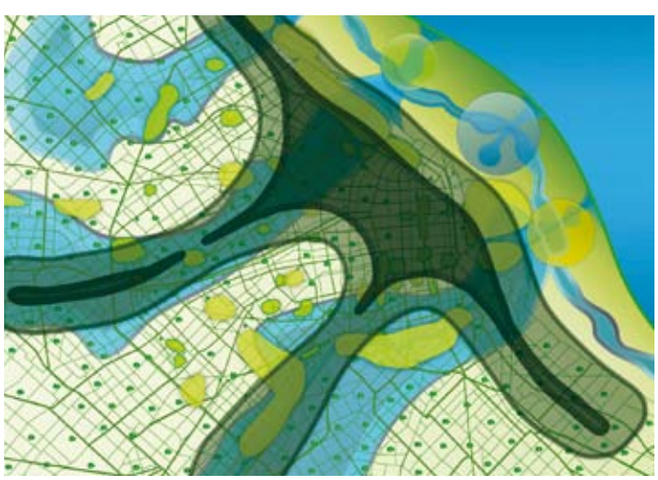
La red de transporte de la Ciudad no sólo sirve a sus 3 millones de habitantes, sino también a los 3 millones adicionales que ingresan cotidianamente desde el Área Metropolitana. El transporte se compone de diversos sistemas, algunos de clara escala metropolitana –como el FF.CC. y gran cantidad de líneas de colectivos– y otros como las líneas de subterráneo, que se encuentran dentro de la Ciudad. Esta red posee una fuerte estructura concéntrica, organizada a partir de las líneas férreas y de subterráneos, que finalizan sus recorridos en torno al área central de la Ciudad, y que conforman los centros de transferencia de alta jerarquía de Retiro en el Norte, Once en el Oeste y Constitución en el Sur. Es característica de la situación del transporte porteño la falta de coordinación intra e intermodal física, tarifaria y operacional, dada la fragmentación jurisdiccional de la administración y operación de cada subsistema.
La Ciudad cuenta con cinco terminales portuarias, instaladas en la Dársena Norte. La carga se transporta mayoritariamente en contenedores, cuyo movimiento fue de 285 mil TEUS en el primer trimestre de 2008, cifra que muestra un aumento del 12,5% respecto del mismo período del año anterior.
La distribución de la red eléctrica se asocia con el tendido de las líneas que llegan desde la Región Metropolitana: una de media tensión llega al límite Oeste, lo cual explica la mayor concentración en esta zona, mientras que al Norte llegan líneas de baja tensión. La provisión de gas natural a la red porteña se realiza principalmente a través del gasoducto distribuidor que llega desde el Norte.
La red de agua muestra una cobertura total, que tiene como centro la torre de toma localizada en el barrio Palermo, a partir de la Planta Potabilizadora General San Martín, que distribuye el agua a través de las cañerías de gran envergadura, denominadas ríos subterráneos, hasta las estaciones elevadoras en distintos puntos de la Ciudad. La recolección de efluentes se realiza a partir de dos sistemas: por un lado, el que recibe el aporte de los desagües cloacales domésticos; y por el otro, el que recoge los fluidos de origen pluvial a través de sumideros. Sin embargo, puede observarse la existencia de una red más densa, que coincide con el radio antiguo de la Ciudad, donde la recolección era unitaria –y en la cual corresponde el mismo conjunto de cañerías para los desagües cloacales y los líquidos pluviales–. En el resto de la urbanización se conduce a través de colectores hasta las plantas depuradoras localizadas en la Región Metropolitana. Cabe destacar, en vinculación con la problemática de inundaciones, la inauguración del túnel aliviador corto del arroyo Maldonado, en el marco del Plan Hidráulico.
La distribución de escuelas es relativamente homogénea, aunque se distinguen dos sectores de mayor densidad de población por escuelas en el Norte y en el Sur, y pequeñas islas en el Oeste en barrios como Balvanera, Almagro y Caballito. En el caso del eje Norte, se explica por la presencia de establecimientos educativos privados. Por otro lado, se encuentran pequeños sectores de mayor vulnerabilidad social al Sur de la ciudad con alta densidad poblacional por escuelas primarias en Flores, Parque Avellaneda, Villa Lugano, Villa Soldati, Pompeya, Barracas y La Boca.
La distribución de centros de salud pública es irregular, y muestra que se repite el patrón de desigualdad Norte-Sur, con el agravante de que la alta proporción de población con bajos ingresos del Sur la pone en situación más crítica que en el Norte, donde la ausencia de establecimientos puede ser compensada con el acceso a servicios privados de salud. Dentro de las categorías, los hospitales generales de agudos son los que tienen una distribución más dispersa y con mayor alcance. No sucede lo mismo con los especializados, que están concentrados sobre todo entre los barrios de Barracas, Parque Patricios y Constitución.
La Ciudad posee una gran cantidad de elementos que enmarcan política y normativamente los procesos de planificación urbana.
• Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en octubre de 1996
• Ley 2.930 del Plan Urbano Ambiental, que establece los ejes de trabajo estratégicos para lograr una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa
• Consejo del Plan Estratégico (COPE), que aprobó el Plan Estratégico Buenos Aires 2010 en diciembre de 2004. Su Comité Ejecutivo elaboró, en septiembre de 2010, un documento de presentación del Plan Estratégico Buenos Aires 2010-2016, con los siguientes lineamientos:
• Visión metropolitana y perspectiva de género en las políticas públicas
• Pleno funcionamiento de las comunas como unidades de gestión político-administrativa
• Reforma del Estado y profesionalización de la administración pública
• Seguridad pública
• Reforma política en cumplimiento de los mandatos constitucionales y consagración de la autonomía plena
• Infancia como prioridad de las políticas sociales
• Sistema universal y sustentable de atención de la salud
• Educación como gesta cultural y científico-tecnológica
• El Plan Estratégico como base del sistema de planeamiento de la ciudad
• Evaluación ambiental estratégica
• Movilidad sustentable
• Equidad social como guía para la contribución fiscal
• Sustentabilidad de la inversión pública y cooperación con el
• sector privado
• Creatividad e innovación como paradigma cultural y productivo
• Desarrollo productivo para la inclusión social
• Turismo como actividad estratégica, económica y social

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Dentro del marco normativo que aportan estos instrumentos se ha desarrollado el Modelo Territorial Deseado para la Ciudad de Buenos Aires. El Plan Urbano Ambiental establece seis ejes temáticos sobre los cuales se organizan los lineamientos territoriales: área metropolitana; estructura y centralidades; hábitat y vivienda; espacio público, transporte y movilidad; producción y empleo; y por último, patrimonio urbano







ÁREA METROPOLITANA

La relación de la Ciudad Autónoma con el resto de la región metropolitana debe responder a la gestión de los flujos y aspectos de escala suprajurisdiccional, tendientes a coordinar los esfuerzos de planeamiento y lograr acuerdos básicos. Para el logro de un modelo de ciudad compacta es necesario:

- Establecer criterios generales de crecimiento, un límite fijo y preciso para la expansión de la mancha urbana
- Consensuar la gestión ambiental
- Mejorar el transporte público metropolitano
- Fomentar el desarrollo de centralidades de diferentes jerarquías

ESTRUCTURA Y CENTRALIDADES

El espacio urbano es resultado de la combinación de las actividades humanas localizadas, que requieren de la concentración para su desarrollo. Para este eje de temático se propone:

- Estimular el desarrollo de nuevas centralidades políticas
- Crear una nueva centralidad política a partir del traslado del Centro Cívico a la zona Sur
- Estimular las economías de aglomeración y las economías de aglomeración especializadas
- Conformar una red de nodos de intercambio intermodal
- Crear un área central expandida
- Conformar una centralidad de escala regional en torno al puerto de Buenos Aires

HÁBITAT Y VIVIENDA

La principal propuesta planteada para este eje consiste en el reemplazo del Código de Planeamiento por el nuevo Código Morfológico, en el cual se contemplan los siguientes criterios:

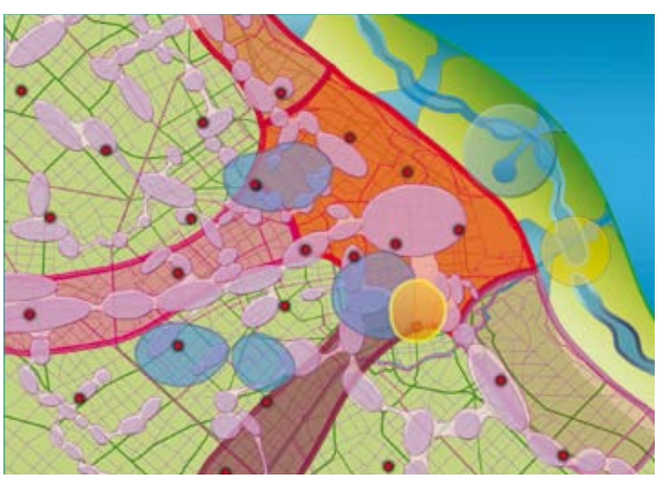
- Utilización de criterios morfológicos que guíen los procesos de densificación estructural y consideren tanto las características funcionales ambientales y morfológicas de la ciudad en la escala urbana, como las particularidades de las diferentes zonas y barrios
- Fomento del desarrollo del tejido urbano consolidando ejes radiales y transversales, a partir de la red de macromanzanas. De esta manera se busca transformar la estructura radioconvergente en una estructura tipo malla que favorezca el desarrollo de centralidades barriales
- Completamiento del tejido existente, atendiendo a las particularidades morfológicas de cada área y de cada manzana
- Creación de áreas de densificación edilicia y protección patrimonial, con grados de densificación y crecimiento diferenciados

ESPACIO PÚBLICO

El espacio público se conceptualiza como un ámbito de valor social, ambiental, económico y paisajístico que posibilita la integración social y urbana. Por esto, es la principal herramienta urbana con que cuenta la planificación. La estrategia del Modelo Territorial es la incorporación de nuevos espacios públicos, dimensionados y cualificados a partir de criterios innovadores que respondan a indicadores ambientales, de accesibilidad de la población, compactibilidad existente y tendencias de crecimiento. El objetivo es la generación de una red de espacios verdes públicos no tradicionales en el 50% de superficie de la Ciudad. Para ello se propone:

- Crear una red estructural de macromanzanas
- Crear un Área de Crecimiento Urbano Sustentable sobre la costa de Buenos Aires
- Crear reguladores hidráulicos sobre el Área de Crecimiento Sustentable
- Conformar una red de corredores verdes de escala microurbana, urbana y regional

- Crear nuevos espacios públicos de mitigación a escala de biosfera sobre el Área de Crecimiento Urbano Sustentable
- Crear nuevos espacios verdes diseñados de acuerdo con criterios funcionales y ambientales, denominados Unidades Espaciales Sustentables, a escala urbana y microurbana
- Crear zonas de edificación sustentable, en las que se promueva el uso de nuevas tecnologías
- Delimitar un Área de Sustentabilidad Hídrica en torno a las cuencas de los arroyos que atraviesan la ciudad
- Desarrollar el espacio público de uso recreativo en las costas del Río de la Plata y del Riachuelo
- Crear un área de logística regional sustentable
- Crear un área destinada a la producción de energías sustentables



TRANSPORTE Y MOVILIDAD

La estrategia propuesta promueve el cambio hacia un modelo más eficiente, que responde con pautas de sustentabilidad a la necesidad económica y social de incrementar la vinculación territorial con nuevos modos de circulación, incorporando alternativas tendenciales de recorridos a través de una malla que refuerza la conexión plurimodal. Para este eje se propone:

- Crear una red de ferrocarriles urbanos de alta frecuencia
- Crear una red subterránea de circulación, por su transversalidad
- Crear una red de circulación de capacidad intermedia y alta velocidad
- Crear una red de conexiones metropolitanas
- Crear una red de nodos de intercambio
- Crear un área prioritaria de movilidad peatonal
- Crear un corredor de circulación costero
- Crear un nodo de logística regional

PATRIMONIO URBANO

En el contexto del Modelo Deseado, el patrimonio es la Ciudad en su conjunto: la existente, la histórica y la transformada. Su protección y puesta en valor implica el desarrollo urbano con criterios morfológicos que contemplen la integración de todas esas dimensiones a través del espacio público recalificado, en un contexto que incorpore la mixtura de usos. Para este eje temático se propone la creación de:

- Área de patrimonio morfológico sustentable
- Área de patrimonio urbano
- Área de protección patrimonial
- Área de patrimonio monumental

PRODUCCIÓN Y EMPLEO

El Modelo Territorial plantea un desarrollo económico distribuido equitativamente en el territorio, garantizando la inclusión social y territorial de toda la población, en una relación de retroalimentación permanente con el desarrollo urbano. La sustentabilidad económica de la ciudad está asociada a la diversificación de sus actividades y de sus centros económicos: a mayor diversidad, mayor capacidad de adaptación a las alteraciones del contexto social, político y económico. Para esto se propone:

- Centralidades políticas
- Economías de aglomeración
- Economías de aglomeración especializadas
- Área central expandida
- Corredor de servicios de alta intensidad
- Corredor comercial
- Corredores comerciales de escala barrial
- Corredor productivo
- Corredor Sur
- Zonas económicas de baja intensidad
- Centralidad de escala regional

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA CIUDAD

REFERENCIAS

- Jurisdicciones
- Corredor Verde
- Corredor Verde urbano
- Corredor Verde Regional
- Corredores comerciales
- Red de circulación de capacidad intermedia y alta velocidad
- Ferrocarriles urbanos de alta frecuencia
- Red subterránea de circulación
- Red vial de circulación primaria
- Corredor de circulación costero
- Centralidades Políticas
- Centro Cívico
- Área central expandida
- Área de crecimiento urbano sustentable
- Zona de edificación sustentable de alta densidad
- Espacio público de uso recreativo ribereño
- Espacio público de logística regional sustentable
- Espacio público de producción de energías sustentables
- Espacio público de mitigación a escala de biosfera
- Reguladores hídricos
- Área de sustentabilidad hídrica
- Área de patrimonio urbano
- Área de protección patrimonial
- Área de patrimonio monumental

ÁREA DE CRECIMIENTO MORFOLÓGICO SUSTENTABLE

- Alta densidad
- Media densidad
- Baja densidad

PROVINCIA DE CÓRDOBA

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **165.321 km2** | Población: **3.304.825 hab.** | Densidad media: **20 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **7,8%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La distribución de la población cordobesa está relacionada con las características geográficas del territorio, que presenta tres regiones diferenciadas: la región Serrana y Periserrana, la Llanura Oriental, junto a la depresión de Miramar, y la Llanura Occidental junto a la depresión Salina.
La red urbana está organizada en una densa malla de centros y vías de comunicación de diverso rango, que configuran un triángulo central que contiene los principales núcleos urbanos: la ciudad de Córdoba y su área metropolitana o Gran Córdoba, con Villa Carlos Paz, y las ciudades de Villa María, San Francisco y Río Cuarto, que suman el 64% de la población urbana total. Las trazas ferroviarias y rutas nacionales que atraviesan la provincia en distintos sentidos constituyen los ejes sobre los cuales se asienta este sistema urbano.

DINÁMICA ECONÓMICA

En lo que respecta a la producción primaria, Córdoba concentra una parte muy importante de la actividad agrícola nacional. La ganadería bovina y caprina se destina tanto a la producción de carnes como de leche, a la que se suma la ganadería porcina para la elaboración de embutidos de exportación. Hay una importante actividad en el sector de las agroindustrias, en particular la alimenticia y la relacionada con los sectores lácteo y aceitero.
Respecto de la producción industrial, los sectores metalmecánico y de plásticos, principalmente en los rubros relacionados con la industria automotriz, ferroviaria y de maquinaria agrícola, son de relevancia para el Producto Bruto Geográfico.
También tienen un peso significativo la producción de estructuras livianas y pesadas, la industria aeronáutica y la industria de la madera, con numerosas fábricas pequeñas y medianas que suministran productos diversos a todo el país y a diferentes mercados del exterior. Otras industrias que están retomando su actividad son las del calzado, productos químicos, electrónica, minería para la construcción y servicios para el área turística.
Las actividades inmobiliarias y empresarias generan en Córdoba el 20,1% del Producto Bruto Geográfico. En el caso de la industria, la contribución a la actividad económica es del 16,3%. La composición del Producto es de un 9,5% correspondiente al sector primario, un 26,8% al sector secundario y un 64% al sector terciario, que representan, en total, aproximadamente el 8% de la producción nacional.

DINÁMICA SOCIAL

En lo que refiere a la situación social, la provincia presenta características que se relacionan con su contexto espacial. De acuerdo con datos del Censo 2008 se observa que los departamentos del Norte y el Oeste provincial presentan los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas más elevados, del orden del 20,62%, en contraste con un índice del mismo indicador de aproximadamente 11% para el área central y serrana de la provincia y un porcentaje mucho más bajo en el caso de la región Sureste, de un 7,69%, en coincidencia con la existencia de un escenario social y económico más favorable.
La región Central comprende los departamentos Capital, Totoral, Colón y Santa María. Concentra mas del 40% del Producto Bruto Geográfico provincial y cuenta con una alta dotación de infraestructura y equipamiento, servicios sociales, gubernamentales, financieros, culturales, comerciales e industriales.
La región Sur-Este es la principal área de explotación agrícola-ganadera de la provincia. Registra condiciones económicas y sociales cercanas al promedio provincial, aunque con una distribución no homogénea en su interior. Está favorecida por una red de importantes ejes de transporte que forman parte del corredor bioceánico central. Las situaciones deficitarias en materia de servicios urbanos y vivienda son menos acentuadas que en otras regiones.
La región Serrana alberga los recursos naturales más importantes de Córdoba: reservas hídricas, forestales, paisajísticas y culturales, de gran relevancia desde el punto de vista turístico. En la región se localizan los principales lagos, donde se emplazan las usinas de generación hidroeléctrica y de bombeo de la provincia. Cabe destacar la existencia de importantes reservas para la actividad minera no metalífera, básicamente rocas y materiales para la construcción.
La región Norte-Oeste posee una condición baja de competitividad, para lo cual se implementan incentivos a las actividades productivas de la región. La actividad agrícola está restringida por el tipo de suelo, no obstante es posible mejorar su productividad con un manejo adecuado de la actividad agrícola-ganadera no extensiva. La situación social deprimida con tenencia precaria de la tierra, la falta de infraestructura y las condiciones ambientales desfavorables contribuyen a determinar la escasa competitividad de la región, a la que se suma un desequilibrio espacial con núcleos urbanos desarticulados y no consolidados.

SITUACIÓN AMBIENTAL

La llanura Oriental y Depresión de Miramar presenta diferentes ambientes. La red de drenaje es la típica de las llanuras, con escurrimiento característico de pampa plana y lagunas de anegamiento. La llanura Occidental y Depresión Salina es una planicie ondulada, en general no posee vías de agua permanente y las escasas corrientes que llegan al valle se infiltran totalmente, lo cual configura una red de drenaje muy pobre debido a las bajas precipitaciones y la alta permeabilidad de los materiales. Esta característica determina que sea uno de los ambientes más frágiles de la provincia.
La variabilidad climática que presenta el territorio provincial es una consecuencia de esta diversidad de ambientes geográficos, por lo cual las diferentes zonas de la provincia presentan desde climas templados subtropicales hasta los correspondientes al chaco árido.
Desde el punto de vista de los riesgos ambientales se identifican, por causas naturales, problemas de erosión de distinto origen, riesgo sísmico moderado a bajo en la región Serrana, y déficit hídrico, principalmente en la región Norte-Oeste. No existen zonas comprometidas por las inundaciones, a excepción de algunos sectores con problemas de inundación durante el verano térmico.
Las problemáticas y conflictos en general son concurrentes a toda la extensión de la provincia. Desde el punto de vista de los riesgos por acción antrópica, los desmontes y la tala indiscriminada de bosques para ampliar la frontera agrícola potencian los problemas de erosión, principalmente en la pampa loéssica. Por otra parte, el uso indebido de agroquímicos, los basurales a cielo abierto y el volcamiento de efluentes cloacales e industriales en ríos, arroyos y lagos son la causa principal de la contaminación de los cursos de agua.
Se detecta un mayor déficit hídrico y una mayor demanda energética en el territorio provincial, que se agudiza en el conglomerado Gran Córdoba, donde el aumento demográfico y la concentración de múltiples actividades llevan al colapso de las infraestructuras y los servicios públicos. El déficit habitacional en esta área y la creciente demanda llevan a la extensión de las urbanizaciones hacia áreas periféricas.
La expansión de los emprendimientos inmobiliarios sin control en la región Serrana produce deterioro ambiental, principalmente del recurso hídrico, así como el avance de la frontera agrícola desde el Sudeste provincial hacia el Norte produce la desaparición del monte nativo.
Aún se encuentra en desequilibrio el desarrollo tecnológico, productivo e industrial entre las distintas regiones de la provincia.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La red vial se compone de 8.591 kilómetros lineales, de los cuales 2.560 pertenecen a la órbita nacional y 6.031 a la órbita provincial. El 40% de esta red está pavimentada, el 4,5% corresponde a caminos de ripio y el 55,6% restante a caminos de tierra. La red vial nacional estructura el territorio provincial. Las principales rutas son la RN7 y la RN8, que atraviesan el Sur de la provincia en sentido este-oeste; las RN9, RN60, RN35 y RN36, que la recorren en el centro y en sentido Norte-Sur; la RN19, que conecta la ciudad de Córdoba con la provincia de Santa Fe; y la RN38, hacia la zona de Cuyo. La red ferroviaria coincide en gran parte con esta estructura de rutas y se encuentra en condiciones de ser rehabilitada y potenciada.
Gasoductos troncales atraviesan la provincia de Norte a Este y de Oeste a Este, desde donde se abastece a 110 localidades con el servicio de gas natural. La provincia cuenta con usinas generadoras hidroeléctricas, de bombeo, nuclear y usinas térmicas, con posibilidades de ser repotenciadas para cubrir la creciente demanda. Recientemente se incorporaron, además, nuevas redes de electrificación que llegan a áreas rurales.
La incorporación de nuevos azudes, defensas y diques, ubicados en la región serrana del departamento Río Cuarto, posibilitó el control de inundaciones en el Sur provincial y la sistematización del excedente hídrico de las cuencas de los ríos Cuarto y Quinto, con lo cual se amplió el servicio de agua potable a zonas con déficit hídrico.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Las estrategias de intervención de la provincia se basan en la definición de microrregiones conformadas por sistemas de localidades, que se desarrollan sobre ejes y nodos multimodales jerarquizados, lo que favorece de esta manera la vinculación entre poblaciones.
Los ejes de primera jerarquía coinciden con las vías nacionales y provinciales primarias, de manera que configuran una distribución radial desde el centro de la provincia y definen ejes de soporte de infraestructura. Simultáneamente, se definen ejes de segunda jerarquía, coincidentes con vías provinciales que vinculan el sistema de ejes primarios, lo cual favorece la integración regional.
Se establecen nodos a desarrollar, a potenciar y a cualificar, teniendo presentes las características de cada sector. En este aspecto, se favorece el desarrollo de otras regiones y se permite expandir y potenciar los actuales sectores facilitando la articulación física del territorio, con el objeto de conseguir un equilibrio espacial. Esto mejora la conectividad entre núcleos polimodales y mercados extrarregionales a través de ejes potenciados de rutas nacionales y provinciales.
Por otra parte, por medio de las estrategias de intervención se busca mitigar el deterioro ambiental. Ellas son: evitar la contaminación del aire en las zonas urbanas y conurbanas, con un adecuado ordenamiento del uso del suelo que preserve los recursos naturales; impedir el volcamiento de efluentes cloacales sin tratamiento a ríos y lagos; gestionar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos y promover la disminución del impacto ambiental de las actividades industriales.
Se espera, mediante estas acciones, mejorar la competitividad de las regiones favoreciendo el despegue económico, promovido a través de actividades productivas que son fundamentales para constituir economías estables, con el impulso de programas de promoción industrial y el complemento de la promoción de políticas tendientes a la capacitación técnica y la incorporación de nuevas tecnologías.
De esta manera, las estrategias de intervención permiten un mejoramiento de la calidad social, en tanto contribuyen al incremento de una mejor calidad de vida y un mayor bienestar social y fortalecen la identidad local y cultural.
El modelo propuesto valora ciertos aspectos propios del territorio, como las reservas naturales y las áreas protegidas de usos múltiples, por ejemplo, la reserva Mar Chiquita. Un lugar importante lo ocupan los lineamientos que conducen a la disminución de

CENTRAL TÉRMICA
BICENTENARIO,
Ciudad de Pilar.

los riesgos de erosión y contaminación, las áreas inundables, los riegos de incendios y tecnológicos.
El modelo promueve priorizar el ordenamiento territorial en sus aspectos ambientales y de usos del suelo en la región Serrana como principal proveedor del recurso hídrico provincial y en la región Central por sus condiciones de densificación y aglomeración urbana, fenómeno incipiente en los nodos de la región Sur-Este. Se estructura la provincia promoviendo su conectividad y vinculación inter e intrarregional, a través los nodos polimodales, principalmente el ubicado en el área Central, que se vincula a partir de anillos concéntricos a nivel urbano, metropolitano y regional.
Redes viales de vinculación integran las distintas regiones de la provincia, dado que constituyen corredores que benefician la consolidación de los nodos polimodales, complementados por redes de transmisión eléctrica de alta potencia e instalaciones de transformación y generación hidroeléctrica, térmica y eólica; gasoductos de alta presión e instalaciones de superficie, redes de poliductos e instalaciones de bombeo y control que permitan solventar demandas actuales y futuras.
La descentralización de las actividades se realiza a través de los nodos polimodales a cualificar, correspondientes al nodo central, y de los nodos a potenciar, lo cual favorece la descentralización y el desarrollo hacia otras regiones. Los nodos y áreas productivas a desarrollar se determinan favoreciendo regiones con menos recursos y deficiente provisión de servicios básicos, y esto permite una mejor oferta productiva, laboral, industrial y de servicios.
A modo de conclusión, la provincia debe comprometerse en el contexto del proceso de planificación. Los lineamientos fundamentales deben reflejar el proyecto de provincia al que Córdoba aspira, y consolidarse a lo largo de procesos complejos en los que interactúan diversas dinámicas.
Es interesante destacar, en primer lugar, un importante despliegue de inversiones en todas las regiones del territorio provincial y, en segundo lugar, la complementación de intervenciones de diversa envergadura y naturaleza con una promisoria coherencia entre la dirección de dichas inversiones y los ejes propuestos por el Modelo Deseado de territorio.
Los componentes sustanciales del modelo son lineamientos que giran en torno del desafío de fortalecer la planificación territorial a nivel provincial, principalmente en temas complejos como la dinámica espacial relacionada con el desarrollo social, cultural, tecnológico y productivo de las regiones, y con la implementación de políticas de sustentabilidad en relación con el crecimiento de las ciudades, su metropolización, la gestión y la disposición de residuos urbanos e industriales, el deterioro y contaminación de cuencas hídricas, la contaminación atmosférica y la alteración de los ecosistemas.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

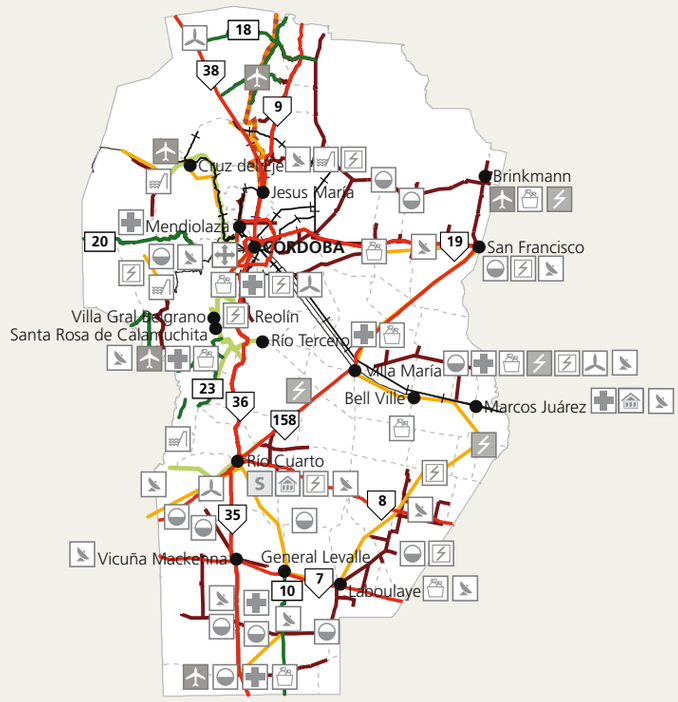
REFERENCIAS

- Nodo desarrollado
- Nodo a potenciar
- Nodo a potenciar y desarrollar
- Ferrocarril
- Corredor de producción a potenciar
- Corredor turístico a potenciar
- Autovía proyectada / propuesta
- Corredor productivo a desarrollar
- Rutas nacionales pavimentadas
- Área protegida o reservas
- Área de producción a desarrollar
- Área turística a desarrollar
- Área de producción a potenciar con obras de infraestructura
- Área turística a potenciar y cualificar
- Área productiva a cualificar

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Cloaca
- Represa
- Salud
- Residuos
- Aeropuerto
- Estación transformadora
- Generación de energía
- Energía alternativa
- Edificio gubernamental
- Comunicaciones
- Ferrocarril
- Revitalización del antiguo Camino Real
- Comunicaciones
- Red eléctrica con requerimiento
- Gasoducto



PROGRAMA / PROYECTO

- Construcción de autovías; centrales RP5, RN19, RN9 Norte, RN36, Este-Oeste RN19, RN8, RN7 y Norte-Sur RN35, RN60
- Obras de acceso, circunvalación o desvío en centros urbanos, cierre de anillo de circunvalación ciudad de Córdoba y RAC, anillos de circunvalación Metropolitana y Regional
- Activación de la red ferroviaria de pasajeros y de carga, nuevo diseño y sistematización, Tren de Alta Velocidad, Construcción de sistema ferro-interurbano, infraestructura ferrovial en centros urbanos.
- Obras de pavimentación de rutas provinciales de ejes estratégicos, región Central, región Serrana, región Norte-Oeste, región Sureste
- Construcción de puentes: cuatro en la región Serrana, cuatro en la región Sureste, cinco en la región Norte-Oeste
- Construcción de viviendas, Programa Hogar Clase Media, Programa de Erradicación de Viviendas-Ranchos, viviendas sociales
- Dotar a la región de infraestructura, fibra óptica, servicios informáticos, telecomunicaciones y TV abierta
- Nuevos edificios y aulas técnicas, Plan Integral de Regularización Edilicia de Establecimientos Educacionales
- Sistemas Integrales RSU (vertederos, estaciones de transferencia y reciclado)
- Programa Integral de Seguridad y Prevención del Delito-Nueva cárcel Río Cuarto
- Construcción de centros cívicos, revalorización del patrimonio cultural y construcción de instalaciones y servicios de transporte
- Obras de tratamiento de efluentes cloacales en centros urbanos de la provincia
- Provisión de agua potable: Programa Agua para Todos y Agua Segura
- Obras de saneamiento hídrico rural y saneamiento hídrico urbano
- Acueductos para los departamentos del Norte y Oeste provincial, departamentos de Colón y San Justo
- Construcción de diques: uno en el departamento de Cruz del Eje, dos en la región Serrana y cuatro presas en el departamento de Río Cuarto
- Gasificación de nueve departamentos de la región Sureste: Sistema Manisero, Sistema Este, Sistema Sur, Sistema Ruta 2, Sistema Ruta 7 y Sistema Ruta 8.
- Gasificación de los departamentos de Colón y Santa María de la región Central: Sistema Regional Sierras Chicas etapas II y III-Sistema Centro y ampliación gasificación Capital.
- Gasificación de cuatro departamentos sistema Norte y de dos departamentos del Oeste, Sistema Traslasierra
- Gasificación región Serrana: sistema localidades del Sur Villa Carlos Paz y Sistema Paravachasca
- Infraestructura eléctrica y estaciones transformadoras para la provisión de energía eléctrica
- Generación térmica de energía eléctrica y repotenciación de centrales hidroeléctricas
- Parque Eólico Provincial-Producción de biocombustibles
- Sistema de transporte aéreo, construcción o adecuación de aeródromos para el transporte de cargas y servicios turísticos y de emergencias
- Nuevo Hospital Noreste Capital, Villa María, ampliación, refuncionalización y sistemas de alta complejidad en hospitales generales
- Plan de obras de equipamiento, ordenamiento y desarrollo urbano ciudad de Córdoba-conservación del patrimonio histórico, ampliación terminal de ómnibus, Centro Cívico-Sede del Gobierno Provincial, costanera Noroeste
- Programa de escuelas técnicas y programa de educación rural
- Programa de Desarrollo e Inclusión Social
- Programa de prevención de riesgos de desastres naturales y antrópicos
- Programa de capacitación y especialización en defensa civil y seguridad ambiental
- Planes estratégicos regionales de ordenamiento urbano y territorial
- Programa de Promoción Industrial y Turística de Córdoba
- Programas de Salud: sistema de derivación de pacientes, atención de emergencias sanitarias, sistema red de ambulancias

PROVINCIA DE CORRIENTES

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **88.886 km2** | Población: **993.338 hab.** | Densidad media: **11,2 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **6,7%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

El proyecto colonizador español fue el primer antecedente urbano de la provincia. Las ciudades, previas a las actividades rurales y al desarrollo de las actividades agropecuarias, fueron el punto de partida de la ocupación y explotación de su área de influencia. Corrientes fue, históricamente, una provincia urbanizada, característica saliente en el contraste con otras provincias de la región Noreste, como Chaco, Misiones y Formosa. La ciudad de Corrientes, fundada en 1588, es el asentamiento más antiguo de la provincia. Al año 2001 concentraba el 35% de la población total y el 50% de la población urbana provincial. Conforma, junto con Resistencia, un nodo bipolar de importancia regional. Goya es la segunda población correntina, ubicada a 222 kilómetros de la capital, con un rol estratégico a partir de la construcción del puente sobre el río Paraná, que la conectará con la ciudad santafesina de Reconquista.

DINÁMICA ECONÓMICA

Al año 2001, las cifras mostraban una Población Económicamente Activa de 118.618 habitantes, con tasas de actividad, de empleo y desempleo consistentes con la crisis económica por la que atravesaba el país. La oferta laboral en el Gran Corrientes ha crecido con posterioridad, y mostró, en el cuarto trimestre de 2008, una tasa de empleo del 38,1%. No obstante, la prestación por desempleo alcanza a 3.015 beneficiarios.
A precios corrientes, el Producto Bruto Geográfico de la provincia es de 12.023 millones de pesos, cifra que representa el 1,3% del Producto Bruto Interno nacional. El Producto per cápita, a precios constantes de 1993, alcanzó su valor mínimo en 2002 con 3.220 pesos y su máximo en 2008 con 4.484 pesos.
Del análisis de la composición sectorial del Producto Bruto Geográfico a precios constantes surge que la actividad terciaria es la más significativa, en tanto alcanza el 65,6% del total provincial. Los sectores productores de bienes han ido perdiendo participación hasta llegar al 33,4%, compuesto fundamentalmente por industrialización de productos primarios –hilado y tejido de algodón, elaboración de yerba mate, empaque de frutas y hortalizas, carne bovina y manufactura de tabaco y cigarrillos–.
Las exportaciones provinciales superaron en 2009 los 175 millones de dólares, cifra que representa el 0,31% del total nacional. La estructura manifiesta una preponderancia de productos primarios, 76,2%, seguidos por manufacturas de origen agropecuario, con el 18,2%, y manufacturas de origen industrial, con el 5,6%. Los principales destinos son Brasil, la Unión Europea y Estados Unidos.
La actividad productiva provincial tiene como principal destino el mercado interno; entre las producciones exportables se destaca la participación del bloque arrocero, que aportó en 2009 el 58,2% del valor de las exportaciones correntinas. También son relevantes las exportaciones de maderas, hilados y tejidos, cítricos y tabaco.

DINÁMICA SOCIAL

En cuanto a pobreza estructural, el 24% de los hogares presentan Necesidades Básicas Insatisfechas, valor levemente inferior a la media del Noreste, de 25,4%. No obstante, Corrientes exhibe un menor logro relativo de reducción de la pobreza entre 1991 y 2001. La pobreza por ingresos –insuficiencia de los hogares para alcanzar una canasta básica de consumo– presenta en el aglomerado Corrientes índices de 18,3% de los hogares bajo la línea de pobreza y 4,7% bajo la línea de indigencia, cifras que la ubican entre las provincias más pobres del país.
Si se considera el Índice de Desarrollo Humano, Corrientes muestra un valor de 0,794, muy por debajo del promedio ponderado de los índices provinciales.
En lo referente a las deficiencias habitacionales, un 15% de la población se encuentra en condiciones de hacinamiento. El 26% de los hogares son viviendas inadecuadas, el 32% tienen desagües cloacales deficitarios o directamente inexistentes y el 31% no cuenta con agua por cañería dentro de la vivienda. Estos valores duplican la media nacional.
Según datos del INDEC, la tasa de analfabetismo alcanza al 6,48%, valor superior a la media del país, de 2,61%. La provincia cuenta con un total de 2.018 unidades educativas, de las cuales 1.755 son de dependencia pública y 263 del sector privado. Sobre 316.773 alumnos matriculados, 271.327 pertenecen a establecimientos públicos y 45.446 estudian en unidades de dependencia privada.
Las políticas sanitarias implementadas en la provincia en los últimos años han disminuido la mortalidad infantil de 17,5‰ en 2006 a 15‰ en 2009. Pese a este mejoramiento, Corrientes continúa entre las provincias con los valores más elevados del país. La tasa bruta de natalidad se ha mantenido estable en los últimos cuatro años, llegando a los 19,7% en 2009. La tasa bruta de mortalidad se ha incrementado paulatinamente entre 2006 y 2009, período en que alcanzó un valor del 6,1%.
Más de la mitad de la población de la provincia, un 62%, no tiene ningún tipo de cobertura médica, nuevamente por sobre la media del país, del 48%. La provincia cuenta con 371

establecimientos de salud con 3.464 camas disponibles, un porcentaje de ocupación del 49,9% y un médico matriculado por cada 176 habitantes.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Las características hidrológicas definen la situación ambiental de la provincia. Sobre un perímetro de 1.585 kilómetros, un 97,6% está formado por cursos de agua que definen límites interprovinciales e internacionales. La depresión del Iberá ocupa el centro y Noreste del territorio y conforma el sistema de humedales más extenso del país, único en el mundo.
Las condiciones climáticas son bastante homogéneas, ya que no existen obstáculos para el desplazamiento de las masas de aire. Su clima es subtropical en la región Norte y de transición-acumulativa o de pampa húmeda en el Sur. No existen estaciones secas ni tienen lugar, en general, sequías de importancia, excepto algunas mermas cada cuatro a seis años y algún período seco cada diez años.
Los riesgos ambientales se deben, en gran parte, a sus características climáticas y a la interacción entre la población y su ambiente. Entre ellos, los más frecuentes son la erosión de suelos –hídrica y eólica–, las inundaciones, la erosión costera con los derrumbes de costas y la degradación de los ecosistemas y napas de aguas por diversas causas, como la sobreutilización de recursos o la incorrecta disposición de residuos en el interior de la provincia.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La red vial correntina tiene una longitud de 12.660,60 kilómetros, de los cuales 775,19 se encuentran pavimentados. Las RN12 y RN14 conectan a Corrientes con Misiones, Entre Ríos y la región Pampeana. Las RN123 y RN14 sirven como corredor de cargas hacia el MERCOSUR. El paso internacional Paso de los Libres-Uruguayana constituye en la actualidad el paso fronterizo de mayor tráfico.
La red ferroviaria, correspondiente al Ferrocarril General Urquiza, tiene 944 kilómetros de vías que unen la provincia con el resto del litoral hasta Paraguay y, por Paso de los Libres, a Brasil.
Corrientes cuenta con diez puertos de jurisdicción provincial, siete sobre el río Paraná y tres sobre el río Uruguay. El transporte fluvial posee tres grandes vías: Alto Paraná, de 3-6 pies de calado; Paraná Medio, de 9 pies; y Uruguay, de 3-4 pies. Los puertos en el Paraná son Corrientes, Ituzaingó –con un tráfico entre 200 mil y 400 mil toneladas por año–, Goya, Esquina y Bella Vista. Entre enero y diciembre de 2009 se transportaron 25.904,54 toneladas provenientes de Chaco, Formosa, Santa Fe, Salta y Santiago del Estero.
La provincia posee tres aeropuertos internacionales y nueve aeródromos, tres de ellos con pistas asfaltadas y seis con pistas de tierra. El tráfico aéreo se concentra en el aeropuerto internacional Gobernador Piragine Niveyro de la ciudad de Corrientes.
En materia energética, el complejo hidroeléctrico de Yacyretá es el proyecto más importante de la provincia y uno de los más relevantes del país. Ubicado a la altura de las ciudades de Ituzaingó, en Argentina, y de Ayolas, en Paraguay, tiene como objetivo, además de la producción energética, el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río Paraná y la posibilidad del regadío. La obra consta de una presa principal de cierre del río, presas laterales, una central hidroeléctrica de veinte turbinas con una potencia instalada de 4.050 MW y una capacidad energética de 19.080 GWH, esclusas para la navegación, aliviadores y escala para peces. El embalse cubre una superficie de 1.600 kilómetros cuadrados.
El total de la red de agua potable de la provincia alcanza los 1.725 kilómetros de longitud. En la ciudad capital se concentran 760 kilómetros, con 80.538 conexiones que brindan servicio a 282.287 habitantes. En el resto de la provincia –Bella Vista, Curuzú Cuatiá, Esquina, Goya, Mercedes, Monte Caseros– hay 83.066 conexiones, que benefician a 251.601 habitantes.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

A poco más de dos años de la elaboración del Avance Bicentenario del PET se plantea la posibilidad de hacer un estado de situación de lo realizado. La provincia se encuentra a punto de iniciar la construcción de un Plan Estratégico participativo para el desarrollo socioeconómico, motivo por el cual no se procede aquí a la descripción de un modelo deseado de territorio, que será propuesto, discutido y consensuado por amplios sectores de la sociedad correntina. De todos modos, dos aspectos constitutivos del Modelo Deseado merecen ser subrayados: la implementación del Sistema Provincial de Planificación y la actualización de la cartera de proyectos estratégicos.
La provincia se encuentra abocada, en cumplimiento del mandato de la Constitución Provincial del año 2007, a la construcción del Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Para lograr la elaboración de este Pacto es menester formular previamente un Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Socioeconómico. La planificación estratégica es el instrumento elegido para poder construir este pacto de ciudadanía, que no excluya a ningún sector o actor estratégico. Como se señala en el texto de fundamentación, "un plan estratégico participativo no es ley, es un pacto o acuerdo. La aprobación del plan es la firma de un pacto de ciudadanía, cuyo objetivo son las acciones de gobernanza orientadas al desarrollo socioeconómico de la provincia".
Estas acciones se encaminan a identificar los proyectos necesarios para adecuar ese futuro a los desafíos que impone el la sociedad actual. El objetivo es ambicioso y requerirá de un ajustado diagnóstico global de Corrientes, que consigne el estado de las infraestructuras, la competitividad industrial, los servicios públicos, los equipamientos, las políticas sociales y culturales, en suma, todo lo necesario para construir un territorio con alta calidad de vida para sus habitantes, receptiva para los visitantes y atractiva para los inversores.
Se otorga especial importancia a la participación de los distintos actores sociales, estatales y económicos, ya que esta modalidad otorga legitimidad a las propuestas, proporciona una visión global del territorio a los actores económicos, sociales y políticos, prepara y compromete a los actores estratégicos para la acción, genera cultura de participación y de colaboración en red y funciona como escuela de ciudadanía.
El proceso de planificación estratégica participativa orientado al Pacto de Ciudadanía es una gran operación que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve una amplia participación de todos los actores y da como resultado, además de la formulación de un Plan, la maduración de un nuevo modelo de gobernabilidad.

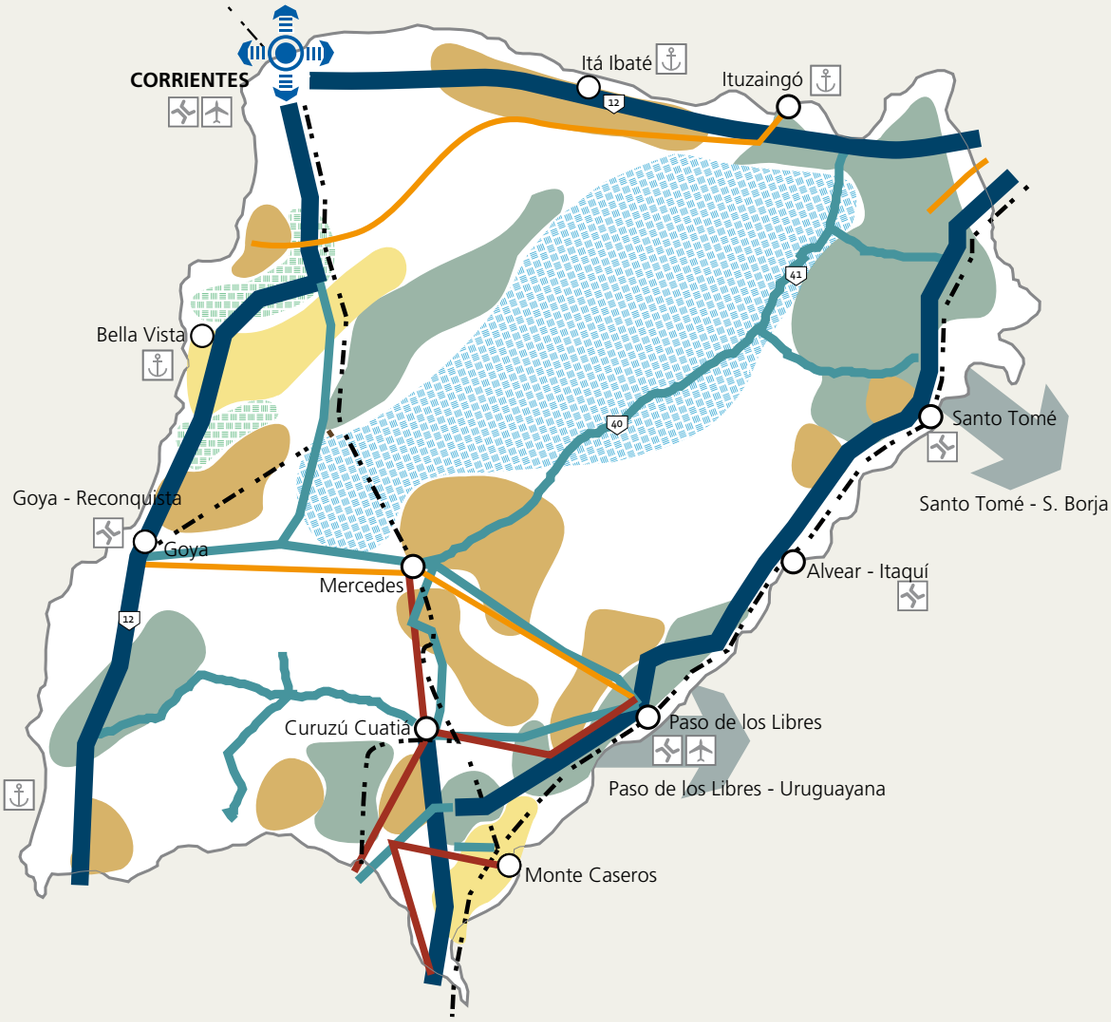
REPRESA HIDROELÉCTRICA
YACYRETÁ

El Pacto de Ciudadanía, firmado después de un sólido proceso participativo, aparece como el mejor instrumento para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes.
Durante el año 2011 está prevista la implementación de las acciones necesarias para elaborar el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Socioeconómico con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Consejo Federal de Inversiones. En el final del proceso se arribará a un modelo consensuado de territorio deseado y, como complemento, a una cartera de proyectos y programas necesarios para alcanzar ese modelo dentro de un horizonte temporal determinado.
En este sentido, en cumplimiento del inciso 8 de la Cláusula Transitoria Primera de la Constitución de la Provincia de Corrientes, la Secretaría de Planeamiento ha elaborado una propuesta de subregionalización del territorio provincial en cinco áreas:

- Zona 1 – Capital. Nodo: Ciudad de Corrientes
- Zona 2 – Tierra Colorada. Nodo: Gobernador Valentín Virasoro
- Zona 3 – Centro Sur. Nodo: Paso de los Libres
- Zona 4 – Río Santa Lucía. Nodo: Goya
- Zona 5 – Humedal. Nodo: Santa Rosa
- Zona 6 – Noroeste. Nodo: Paso de la Patria

En lo referente al corto y mediano plazo, se ha actualizado la cartera de proyectos estratégicos provinciales, en la que se ha otorgado especial importancia al incremento de la conectividad y la accesibilidad, tanto interna como externa, y al mejoramiento de las condiciones de provisión y distribución de energía, a fin de promover la producción y elevar la calidad de vida de los habitantes.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



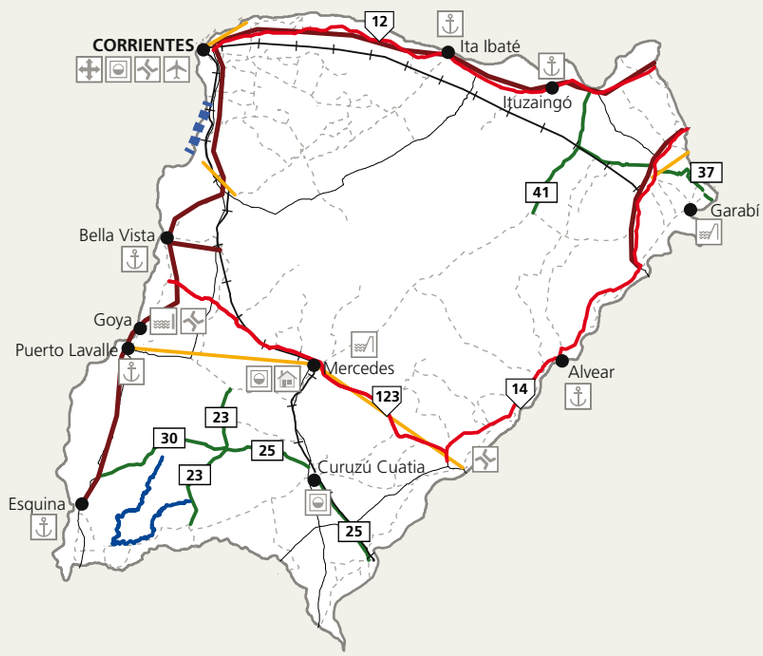
REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Área donde se desea fomentar el crecimiento demográfico
- Red vial principal
- Red vial secundaria
- Ferrocarril
- Gasoducto
- Línea eléctrica
- Área de actividad citrícola
- Área de actividad arrocera
- Área de actividad forestal
- Zona de área protegida
- Esteros del Iberá
- Puerto
- Puente
- Aeropuerto

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Nodo
- Ferrocarril
- Aeropuerto
- Puerto
- Hidrovía
- Gasoducto
- Red eléctrica con requerimientos
- Represa
- Defensas
- Desagüe pluvial
- Viviendas
- Readecuación hídrica



PROGRAMA / PROYECTO

- Plan de reasentamiento Mercedes y Goya
- RP25, RP23, RP30, RP41, RP37
- Repavimentación RN123
- Autovía RN12 (Misiones-Corrientes Capital) Autovía RN14 (Paso de los Libres-Bernardo de Irigoyen)
- Puerto Esquina, Bella Vista, Ituzaingó, Alvear, Lavalle
- Puerto y planta de almacenamiento de granos Ita Ibaté
- Dragado y refulado del río Paraná en Empedrado
- Puente Goya-Reconquista, Alvear Itaquí, 2º puente Corrientes-Resistencia (multimodal), Paso de los Libres-Uruguayana
- Red de gas natural del sur de Corrientes
- Acondicionamiento hídrico de la cuenca del arroyo Barrancas
- Readecuación del cauce del arroyo Sarandí
- Defensas definitivas Goya
- Saneamiento hídrico de la cuenca del arroyo Santa María
- Represa Ayuí Grande-producción agrícola
- Refuncionalización de FF.CC. tramo Monte Caseros-Corrientes, construcción tramo Gobernador Virasoro-Corrientes
- LAT 132 KV (Rincón-Santa Rosa), Mercedes-Goya, Colonia Brugne-Saladas (Paso de la Patria-Corrientes Este), Mercedes-Paso de los Libres, Apóstoles-Virasoro, Rincón-Ituzaingó + Estación transformadora
- Represa Hidroeléctrica Binacional Garabí
- Proyecto privado de cogeneración de energía por biomasa
- Desagües pluviales Curuzú Cuatiá
- Drenaje urbano y control de inundaciones Mercedes
- Desagües pluviales Corrientes (Capital)
- Remodelación Aeropuerto Corrientes
- Desarrollo agrícola integrado en base a riego extraído de Yacyretá

PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **78.781 km2** | Población: **1.236.300 hab.** | Densidad media: **15,7 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **6,7%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Entre Ríos es la séptima provincia argentina en cantidad de habitantes, de los cuales más del 80% habitan en áreas urbanas. Está conformada por diecisiete departamentos que se dividen en distritos. Cuenta con 78 municipios y 198 comunas. Los principales centros urbanos son la capital provincial, Paraná, con 237.968 habitantes; seguida por Concordia, con 141.971; Gualeguaychú, con 76.220; Concepción del Uruguay, con 67.464; y Gualeguay, con 39.035 habitantes, de acuerdo con datos proporcionados por el Censo Nacional 2001.
El escenario macrorregional ha producido una reestructuración en la dinámica demográfica, en los procesos productivos, en las actividades de servicio y en los flujos de comunicaciones, que han incidido en el sistema de ciudades. Importantes ejes de desarrollo coincidentes con los corredores de transporte vinculan a la provincia con las distintas áreas del país y con países limítrofes.
A partir del Plan Estratégico Provincial se elaboró una caracterización que sintetiza las particularidades regionales del siguiente modo:

- **REGIÓN DEL PARANÁ.** El sistema urbano se encuentra polarizado por la presencia de la capital provincial y una serie de localidades fuertemente interrelacionadas con ella a través de un consolidado entramado vial radio concéntrico. Resultan significativas las obras viales en curso, como la autovía de acceso Norte, nueva conexión física con Santa Fe, en etapa de desarrollo de proyecto.
- **REGIÓN DEL GUALEGUAY.** Este sector se vio impulsado por nuevos ejes de conectividad que la vinculan con Rosario, lo cual dio impulso a la producción de poblaciones medianas y pequeñas.
- **REGIÓN DEL URUGUAY.** El sistema de ciudades manifiesta un estado de equilibrio interno en cuanto a sus relaciones jerárquicas y su continuidad, producto de que los cambios producidos en las últimas décadas han afectado el rol que tenían, a la vez que han contribuido al surgimiento nuevas funciones y a la complementación del área en torno. Las ciudades principales –municipios– mantienen una relación interna equilibrada; el crecimiento intercensal se ubica entre los más altos de la provincia.
- **REGIÓN DE LAS CUCHILLAS.** Presenta una serie de limitaciones que dificultan el desarrollo socioeconómico de sus comunidades, como una escasa población relativa y una baja densidad poblacional. En el plano económico, las mayores dificultades se centran en el escaso desarrollo de redes de comercialización.
- **REGIÓN DEL DELTA.** Las conexiones con la provincia de Buenos Aires –en primer lugar el ferry y luego el Puente Brazo Largo-Zárate– promovieron nodos de transporte como Ibicuy y Ceibas. El puente Rosario-Victoria ha sido un factor decisivo en la caracterización de la región, por su enorme potencialidad y la incipiente relación turística, comercial y comunicacional. Los rasgos del soporte natural definen una situación caracterizada por la ausencia de asentamientos urbanos poblacionalmente relevantes.

DINÁMICA ECONÓMICA

La provincia se ha caracterizado tradicionalmente por el desarrollo de actividades económicas vinculadas con la agricultura de oleaginosas y cereales. El arroz, la citricultura y la avicultura definen la base productiva de importantes áreas entre las que Entre Ríos lidera los indicadores de producción de la Argentina. Es destacable el despliegue que tuvo durante la última década la actividad turística basada en los atractivos naturales, cultura e historia de las diferentes localidades entrerrianas y en la calidad del equipamiento ofrecido. El mayor desarrollo ha tenido lugar en el espacio del turismo termal, en el que están comprometidas más de una decena de ciudades.
El Producto Bruto Geográfico a precios corrientes de 2008 es de 21.925,2 millones de pesos.
En el contexto de recuperación del comercio mundial luego de la crisis internacional desatada a fines de 2008, las exportaciones entrerrianas crecieron en 2011 un 38,87%, con lo que se incrementaron tanto el ingreso como las toneladas exportadas. En ese marco, las manufacturas de origen industrial tuvieron un notable crecimiento, con un 32,21% en metálico y un 47,09% en toneladas, destacándose los productos químicos, papel, cartón, metales y plásticos.

DINÁMICA SOCIAL

El Índice de Desarrollo Humano, que valora parámetros importantes como nivel de vida digno y saludable y educación, es de 0,822, porcentaje considerado alto y similar al promedio nacional. Según el Censo 2001, el 99,63% de las viviendas cuentan con agua corriente, el 66,6% con cloacas y el 70,99% con gas natural, porcentajes sobre el total en todos los casos. Estos registros serán notablemente mayores con los resultados del reciente Censo 2010, como producto de las obras de saneamiento

encaradas, que no sólo conllevan la extensión de redes sino también la facilitación del acceso al servicio.
El porcentaje de hogares con algún indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas es del 12,4%.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Se reconocen ciertas áreas de extrema fragilidad ambiental, como los sectores de islas, áreas erosionadas y de monte nativo en referencia a los cuales la normativa y las acciones de monitoreo –temas en los que se está trabajando– se encuentran retrasadas respecto de acciones depredatorias de larga data.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La provincia cuenta con 1.613 kilómetros de rutas nacionales y casi 28 mil de red provincial incluyendo red primaria, secundaria y terciaria.
La red ferroviaria es de trocha media, cuenta con 1.366 kilómetros y se encuentra concesionada desde 1993, con fuertes requerimientos de inversión. El transporte de pasajeros entre localidades del área metropolitana y en varios corredores transversales se encuentra en proceso de recuperación y reactivación, en licitaciones y períodos de prueba del servicio por parte de organismos provinciales.
Los puertos constituyen una infraestructura básica para la producción. Los principales son los de Diamante, Concepción del Uruguay e Ibicuy. En tramos de la hidrovía de menor calado se utiliza el transporte por barcazas, destacándose los puertos de La Paz y los puertos privados de Pueblo Brugo, Hernandarias, Piedras Blancas y Santa Elena.
Las conexiones más importantes son el túnel, puentes interprovinciales e internacionales que vinculan a Entre Ríos con la República Oriental del Uruguay.
La provincia cuenta con los aeropuertos de Paraná, Concordia y Gualeguaychú.
La fuente de energía eléctrica provincial es la central hidroeléctrica de Salto Grande sobre el río Uruguay, de administración binacional argentina-uruguaya. Se está desarrollando también el programa eléctrico rural.
El gasoducto troncal entrerriano tiene un diámetro de 24 pulgadas y los de transporte van desde la costa del Paraná hasta la costa del Uruguay y desde Gualeguaychú hasta Chajarí, desde donde se distribuye a las localidades.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

La visión de la provincia proyecta un modelo territorial socialmente inclusivo y sustentable, con mayor competitividad territorial, sobre la base de un actualizado diseño de las infraestructuras y de una óptima articulación entre producción y preservación de los recursos naturales, la cultura e historia local y el ambiente, todo ello apuntando a un progreso económico participativo y equitativo.
Se plantean los siguientes objetivos estratégicos:

- Garantizar la participación ciudadana en las decisiones clave del futuro colectivo a través de normas e instrumentos jurídicos
- Promover una nueva institucionalidad con tecnologías aplicadas en un proceso continuo, sistemático, previsible y expansivo hacia una cualitativa gestión del desarrollo humano
- Valorar la diversidad sociocultural, dentro de un medioambiente protegido y sustentable
- Fortalecer la autonomía local como modelo de producción, intercambio y consumo, sustentado en recursos propios e integrados al desarrollo de competencias en los mercados regionales e internacionales
- Garantizar el equilibrio en servicios, infraestructura y articulación en redes, entre los asentamientos urbano y rural de forma flexible, eficaz y continua

Se reconocen las siguientes líneas estratégicas con diversas directrices, que serán concretadas a través de programas de alcance provincial, regional o municipal en el corto, mediano y largo plazo:

- Desarrollo económico diversificado y con agregado de valor: generación de cadenas productivas que agreguen valor a la producción con reconversión y diversificación
- Desarrollo territorial sustentable: reposicionamiento territorial sustentable en el contexto macrorregional y el desarrollo local
- Desarrollo de los valores culturales: capital social en un marco de inclusión y cohesión de la sociedad en referencia a sus valores culturales

En este marco, la actual configuración institucional de la provincia en municipios acotados a sus áreas urbanas, desvinculados de su *hinterland* productivo, y los departamentos como abstracciones administrativas y electorales sin herramientas territoriales son, al menos, instituciones incompletas a los efectos de la gestión del territorio. La modificación de este sistema de gestión administrativa y política es necesaria para la gestión de un plan de desarrollo sustentable. Si bien los instrumentos jurídicos que reformulan la cuestión pueden ser diferidos, la estructura política gubernamental debería conformarse con esta idea.
La provincia de Entre Ríos, estructurada de acuerdo con estos criterios, reconoce la conformación de cinco regiones operativas:

- Región de las Cuchillas, a desarrollar. Departamentos La Paz, Feliciano y Federal
- Región del Paraná, a potenciar. Departamentos Paraná, Diamante y Victoria –excluida el área de islas–
- Región del Delta, a desarrollar. Departamentos Diamante, Victoria, Gualeguay e Islas del Ibicuy
- Región del Gualeguay, a potenciar. Departamentos Villaguay, Nogoyá, Rosario del Tala y Gualeguay
- Región del Uruguay, a potenciar. Conformada por dos subregiones:
  - Salto Grande: departamentos Federación, Concordia y San Salvador
  - del Uruguay: departamentos Colón, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú

El concepto de región operativa tiene como objetivo fijar territorialmente la acción. La perimetración de estas regiones se fundamenta en diversos criterios. La estrategia ha sido sumar, a cuestiones referidas a homogeneidades productivas, ambientales, socioculturales, de información y de estado de hecho o realidad contextual, otras de orden prospectivo, en procura de obtener en la base de actuación un perfil de desarrollo compartido socialmente. En la definición de acción de intervención por área se agregan tres subregiones metropolitanas: Paraná-Santa Fe, a cualificar; y Concordia-Salto y Victoria-Rosario, a potenciar.
Entre Ríos participa de objetivos estratégicos comunes a la región Centro, junto con Santa Fe y Córdoba. Esta pertenencia implica la construcción de un territorio que articule un proyecto regional. Ya se ha iniciado un proceso de consolidación de la integración entre las provincias, con el trabajo conjunto entre organismos de Estado e instituciones de la sociedad civil.

EX CASINO COMERCIAL
Refuncionalización y puesta en valor. Ciudad de Concordia.

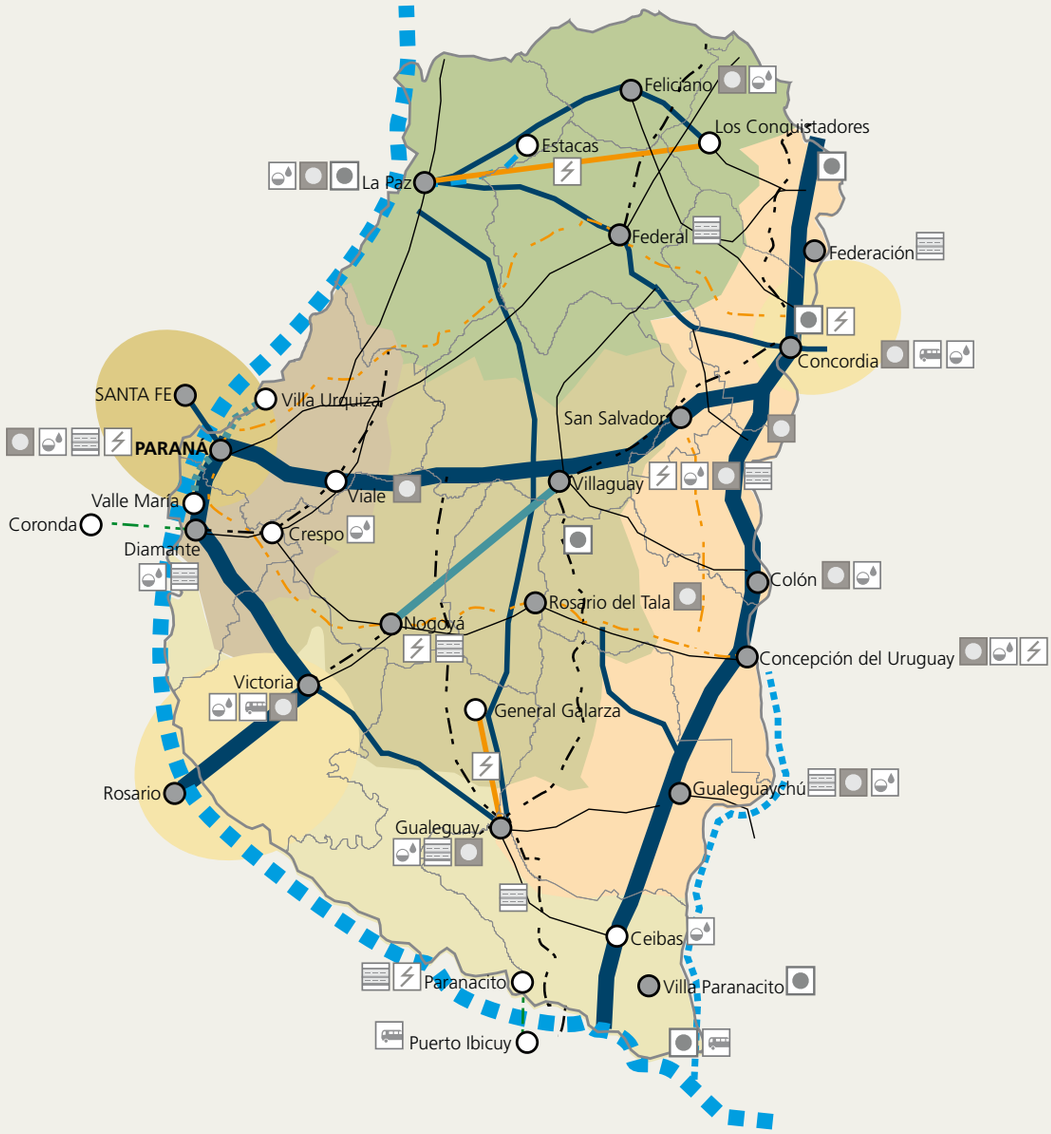
Frente a las oportunidades que se presentan en el contexto nacional e internacional se desarrollan acciones para convertir a la provincia en un complejo agroalimentario, para lo cual se fomentan las actividades que agregan valor a la producción, como la realización de importantes obras de infraestructura para producir y transportar los productos entrerrianos. Este fortalecimiento del tejido productivo, especialmente de las PyME, implica un fuerte vínculo con el territorio y el arraigo de sus habitantes.

La provincia ha puesto en marcha un conjunto de acciones para lograr los objetivos estratégicos propuestos. En este sentido, se inició un ambicioso Plan de Infraestructura que contempla obras viales como la nueva conexión vial Paraná-Santa Fe, la reconversión en autovía de la RN18 y la culminación de las obras de la Autopista RN14, entre otras. Está en funcionamiento, además, la Unidad Ejecutora Ferroviaria, cuya misión es recuperar el sistema ferroviario como transporte de pasajeros: al respecto, se encuentran en actividad los ramales Paraná-Concepción del Uruguay, Paraná-Colonia Avellaneda y Paraná-Oro Verde, y se están iniciando los trabajos para la puesta en marcha del ramal Paraná-Federal.

Como apoyo a la producción local se ha implementado un Sistema de Acueductos para aprovechamiento de aguas superficiales –Acueducto La Paz-Estacas, Acueducto Mandisoví Chico y Acueducto Villa del Rosario–. En el área de salud se destacan los proyectos de nuevos hospitales departamentales, que generarán un impacto positivo en todo el sistema sanitario provincial, como el hospital de Gualeguaychú –en ejecución– y el de Paraná –licitado–. Como una manera de fortalecer a las comunidades locales, se están desarrollando planes estratégicos sectoriales y urbanos en localidades y regiones de diferente escala.

El Modelo Deseado aspira a reformular el Estado para garantizar derechos y legitimar el accionar político, alcanzando un sistema que se estructura con el aporte de cada una de las cinco regiones, buscando el equilibrio territorial basado en la reconstrucción propia del tejido social, el desarrollo productivo, el control ambiental y la sustentabilidad física y económica. Esta nueva institucionalidad implica respuestas de cada región a sus necesidades estructurales, en el mediano y largo plazo, y continuidad del protagonismo ciudadano y la autonomía regional.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



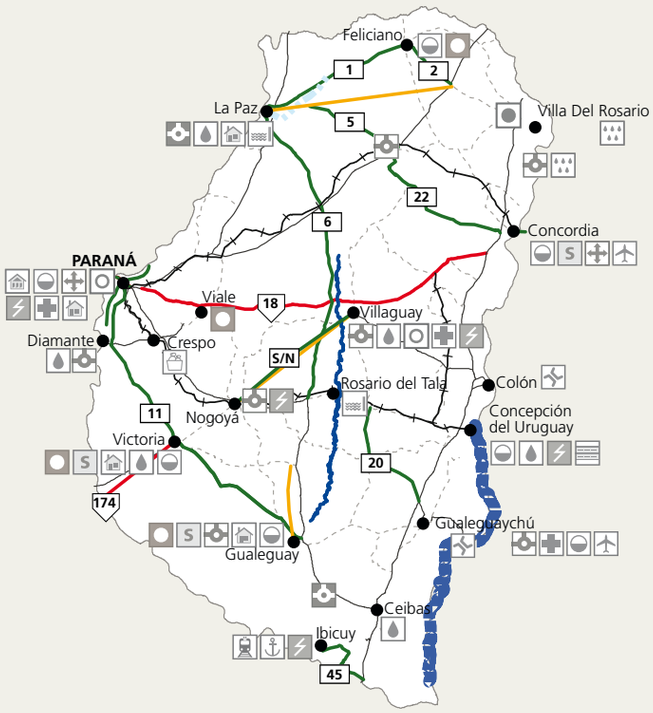
REFERENCIAS

- Capital departamental
- Centros urbanos
- Reconversión en autovía
- Rehabilitación y/o reconversión rutas
- Nueva ruta
- Camino costero
- Tendido eléctrico
- Hidrovía
- Acueducto
- Red ferroviaria existente
- Rehabilitación tramo FF.CC.
- Enlace ferrovial - fluvial
- Microrregión a desarrollar de Las Cuchillas
- Microrregión a desarrollar del Delta
- Microrregión a potenciar del Paraná
- Microrregión a potenciar del Uruguay
- Microrregión a potenciar de Gualeguay
- Subregión metropolitana a cualificar: Paraná-Santa Fe
- Subregión metropolitana a potenciar: Victoria-Rosario
- Subregión metropolitana a potenciar: Concordia-Salto
- Infraestructura urbana
- Recursos hídricos
- Obra viales
- Obras de transporte
- Obras de energía
- Obras de agua y saneamiento

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nac. con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas prov. con requerimientos
- Puentes a construir
- Acceso RP
- Acceso RN
- Vial Urbano
- Nodo
- Ferrocarril
- Ferrocarril
- Puertos
- Hidrovía
- Aeropuerto con requerimientos
- Estación transformadora
- Red eléctrica con requerimientos
- Defensas
- Riego
- Acueducto
- Agua potable
- Cloaca
- Residuos
- Viviendas
- Salud
- Cultural y recreativo
- Edificio gubernamental
- Seguridad
- Otros equipamientos
- Sist. río Gualeguay
- Hídricos otros



PROGRAMA / PROYECTO

- Cierre energético Norte Los Conquistadores-La Paz
- Nueva subestación transformadora Ibicuy y nueva SET Mabrañaga
- Estación transformadora (duplicación) Nogoyá-Villaguay y Concepción del Uruguay y nueva estación transferencia Paraná Sur
- Enlace ferrovial-fluvial Diamante-Coronda
- Centro logístico de transferencia de cargas Concordia y Victoria
- Nueva NLT Gualeguay-Galarza y LAT Salto Grande
- Predio Ferial Multieventos Paraná, Centro de Convenciones de Villaguay, nuevos edificios administrativos gubernamentales, nuevo edificio Legislatura
- Parques industriales Victoria, Feliciano, Viale, Gualeguaychú y Gualeguay
- Nueva unidad penal Victoria y Gualeguay y rehabilitación de Unidad Penal de Concordia
- Acueducto para riego superficial Norte entrerriano, Sistema de riego Villa del Rosario
- Defensa y cierre arroyo Cabayú Cuatiá, La Paz
- Canal de vinculación río Paranacito-Cerro Industrial
- Sistematización cuenca río Gualeguay
- Acueducto Mandisoví Chico
- Defensa costera y rehabilitación balneario Rosario del Tala
- Nuevo hospital Paraná y Gualeguaychú, ampliación hospital Santa Rosa, Villaguay
- Plan totalizador de agua de Concepción del Uruguay
- Planta potabilizadora de agua en Diamante, Victoria y Ceibas
- Optimización sistema de agua potable y planta de tratamiento La Paz
- Nueva toma de agua de Victoria
- Ampliación y optimización red cloacal Feliciano y Gualeguay
- Planta de tratamiento efluentes cloacales Concepción del Uruguay, Concordia, Victoria, Gualeguaychú
- Colector cloacal Quinto Cuartel-Victoria
- Planta de tratamiento de efluentes industriales-Crespo y Paraná
- Ampliación y rehabilitación aeropuerto de Concordia, Gualeguaychú
- Rehabilitación ramal FF.CC. Paraná-Federal-Concordia, Paraná-Basavilbaso-Concepción del Uruguay, San Salvador-Caseros, nuevo acceso ferroviario a Puerto Ibicuy
- Ampliación Puerto Ibicuy (muelle isla), nuevo puerto ultramar ríos Paraná y Uruguay
- Dragado del río Uruguay desde Concepción del Uruguay hasta desembocadura, y de riachos y arroyos delta entrerriano
- Puente costero Colón-San José, nuevo puente Gualeguaychú-Pueblo Belgrano
- Acceso a Ibicuy por Brazo Largo, a Federación y Médanos (RN12)
- Duplicación enlace Victoria-Rosario
- Tramos varios: RP5, RP1, RP11, RP6, RP22, RP2, RP20
- Circunvalación ciudad de Gualeguay, Federal, Valle María, Gualeguaychú, Nogoyá, Villaguay
- Camino costero Villa Urquiza-Paraná-Valle María, Costanera Concepción del Uruguay
- Nuevo enlace Concordia-Salto
- Autovía RN18, RN12-autovía Paraná-Crespo
- Nuevo enlace y circunvalar área metropolitana Paraná Santa Fe y red de accesos
- Reconversión en multitrocha RP11, nueva ruta Nogoyá-Villaguay
- Desarrollo urbano zona ex-cuarteles en La Paz, reurbanización integral Bajada Grande, rehabilitación urbana Puerto Ruiz, reconversión en barrio urbano de la ex traza RN11 ejido de Victoria

PROVINCIA DE FORMOSA

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **: 72.066 km2** | Población: **527.895 hab.** | Densidad media: **7,32 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **8,5%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Formosa se organiza en torno de dos grandes áreas fisiográfica y económicamente definidas: la zona Este y la zona Centro-Oeste. La provincia presenta una ocupación desigual, ya que casi la mitad de sus habitantes residen en apenas el 8,6% del territorio. En el departamento Formosa, en la zona Este, se asienta el 44% de la población provincial, que se concentra junto a los servicios y las infraestructuras en la ciudad capital. Este fenómeno, no obstante, está siendo revertido con el proceso de consolidación de centros urbanos intermedios, de escala zonal y subzonal, que desarrollan una oferta modesta aunque relativamente diversificada de servicios al entorno rural en transformación. Destacan la consolidación de Ingeniero Juárez en la cuenca petrolera, Laguna Blanca en el distrito frutícola y Villa General Belgrano y San Martín II como futuros subcentros.
Desde el punto de vista geopolítico, Formosa posee una ubicación de privilegio en la cuenca del Plata: vincula al país con Paraguay, Bolivia y Brasil, y constituye el nexo entre las regiones Noroeste y Nordeste.

DINÁMICA ECONÓMICA

En la estructura productiva provincial predomina el sector terciario, que constituye el 57% del Producto Bruto Geográfico; seguido por el sector primario, con el 29%; y el secundario, con el 14% del total.
Desde el punto de vista de sus recursos naturales, Formosa presentas tres áreas agroecológicas que determinan la configuración espacial de las actividades económicas, que se concentran en la región Este y decrecen paulatinamente hacia el Oeste.
Se observa una estructura agraria contrastante, con un amplio segmento de pequeñas unidades, muchas veces sobreexplotadas, y un segmento pequeño de unidades de más de 5.000 hectáreas, generalmente subexplotadas.
Existen nueve encadenamientos productivos que, en el contexto de la estructura y la dinámica socioeconómica formoseñas, revisten un carácter destacado: el algodonero, el ganadero bovino, el ganadero caprino, el ganadero bubalino, el hortícola, el frutícola, el arrocero, el forestal y el piscícola. Asimismo, se desarrolla en la zona Oeste la actividad petrolera, que representa en la actualidad el principal componente de las exportaciones de Formosa.
La industria formoseña es incipiente, y más allá de algunos emprendimientos de escala regional, sólo la actividad forestal aporta una cantidad de establecimientos industriales significativa –alrededor de 350–.
Este predominio del sector primario, en asociación con la aún naciente industria, se traduce en índices sociales que, si bien presentan mejoras sensibles de acuerdo con el análisis de series históricas, también muestran los desafíos que la provincia enfrenta a futuro.

DINÁMICA SOCIAL

A partir de 2003 comenzó a revertirse la tendencia negativa que presentaban los indicadores sociales después de la crisis de 2001.
Un aspecto demográfico estructural de la provincia es la presencia de pueblos aborígenes –chulupí, pilagá, tobas y wichí–: el 5,4% de los hogares reconocen al menos un miembro perteneciente a algún pueblo originario. Formosa se ubica con el mayor porcentaje de la región del NEA en este sentido.
El nivel educativo es resultado de la situación histórica de escolarización, que trasciende el ámbito meramente educacional. La población económicamente activa formoseña tiene un perfil por debajo del promedio NEA, poco menos del 40% posee el nivel primario completo y sólo el 21% ha avanzado en estudios superiores.
El déficit habitacional se concentra en los hogares urbanos en mayor proporción que en los rurales, excepto en las regiones Oeste, Centro-Oeste y Centro Norte. Respecto de la cobertura de agua, servicios cloacales y recolección de residuos sólidos urbanos, se observan desigualdades territoriales. Las situaciones más críticas se condensan en el sector Oeste.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Existen en la provincia algunos paisajes singulares, de gran biodiversidad y belleza, como el Bañado La Estrella, en la región Centro Oeste, los esteros El Bellaco y Gallego y los montes áridos y semiáridos del Oeste. Muchas de estas zonas han sido protegidas mediante la creación de parques y reservas, como la primera reserva de biosfera urbana del mundo, la Reserva de Biosfera de Laguna Oca, la Reserva de Biosfera Teuquito, la Reserva Pai Curuzú y la Reserva Faunística Guaycoleg.
La provincia se caracteriza por estar rodeada de importantes cursos de agua superficiales, como los ríos Pilcomayo, Paraguay y Bermejo, que conforman sus límites Norte, Este y Sur. Ofrece un contraste entre el Centro Oeste, donde la red de drenaje está altamente desintegrada, y el sector oriental,

donde la red hidrográfica es densa, con numerosos esteros y bañados. Por esta causa, la zona sufre los excesos de las inundaciones periódicas, a veces simultáneas, de varios ríos. Las inundaciones, como eventos periódicos, afectan a casi toda la provincia, asociadas a los elevados registros pluviométricos, y conllevan, además, efectos como la erosión hídrica y los traslados de sedimentos. Gran parte de las ciudades se establecen en zonas cercanas a cursos de agua, pero la ocupación del territorio se realiza sin considerar sus potencialidades y restricciones. Otro problema ambiental grave es la contaminación hídrica, en directa relación con la ubicación de aguas abajo de la provincia, tanto en la cuenca del Pilcomayo como del Paraguay. En el primer caso, la afectación se vincula con amenazas derivadas de las actividades mineras en Bolivia; en el segundo, se vincula con las actividades ligadas a la extracción del oro en Brasil.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La ciudad capital, nodo metropolitano multimodal provincial por excelencia, junto con la localidad de Clorinda, en proceso de conurbación con la ciudad de Asunción del Paraguay, son los centros más importantes del territorio provincial y forman parte del eje de integración regional Norte-Sur que vincula a Santa Fe y Chaco con la República de Paraguay a través de la RN11. En sentido Este-Oeste, la RN81 conecta a esta microrregión con la provincia de Salta y los puertos del Pacífico. De estos ejes viales se desprenden las rutas provinciales, que conforman una trama de comunicación terrestre que articula el resto del sistema de asentamientos formoseños y que se va desdibujando en relación con su jerarquía –como vías primarias, secundarias o terciarias– y con el grado de importancia de los centros que conecta.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Formosa se propone, hacia 2015, desempeñar un rol productivo más destacado, acompañado por una mejora en la calidad de vida de la población en la totalidad del territorio. Este objetivo se traduce en una visión de Formosa como provincia agrícola, forestal, ganadera, hidrocarburífera, industrial y turística, que agrega valor a las materias primas en las regiones donde se producen. Estos principios confluyen en la misión de mejorar la calidad de vida promoviendo la actividad productiva con una justa retribución a los factores de producción, agregando valor en los lugares donde se obtienen o elaboran las materias primas, consolidando sistemas socialmente justos, ambientalmente sostenibles y económicamente rentables.

Con esta perspectiva, se plantean dos metas:

- Reducir a la mitad la brecha con las medias nacionales en los indicadores sociales que miden la calidad de vida de la población.
- Crear las condiciones para el mantenimiento de una tasa de crecimiento positiva y sustentable del Producto Bruto Geográfico.

El territorio se divide en diez microrregiones:

- Áreas a desarrollar: Oeste, Centro-Oeste, Centro-Sur, Centro-Este, y Centro-Norte
- Áreas a potenciar: Sudeste, Noreste y Litoral Sur
- Áreas a cualificar: Litoral Norte y Formosa Capital

Los objetivos prioritarios se establecen a nivel provincial y son similares para todas las áreas, y se desagregan en estrategias específicas por microrregión. Estos objetivos comunes son:

- Desarrollar la infraestructura vial, ferroviaria, fluvial y aérea
- Asegurar las comunicaciones
- Proveer energía en forma continua y suficiente
- Asegurar la provisión de agua para consumo humano y productivo
- Concretar las obras que garanticen el saneamiento básico
- Lograr el desarrollo socioeconómico y cultural de la población en un medio ambiente sustentable

SECTOR	OBJETIVOS	PROGRAMAS
Vial	• Aumentar la retribución a factores productivos mediante la reducción de costos de transporte • Incrementar la superficie productiva mediante la expansión de la red de tránsito permanente • Proveer una mayor accesibilidad de la población a los centros administrativos, comerciales, educativos y de salud	• Accesibilidad local mediante la red terciaria • Mejoramiento de la red vial secundaria • Transitabilidad permanente para el resto de la red primaria provincial • Fortalecimiento de la red primaria provincial • Ampliación y modernización de la red de accesos a ciudades principales • Pavimentación de la red vial nacional
Puertos y vías navegables	• Aumentar la retribución a factores productivos mediante la reducción de costos de transporte • Incrementar la accesibilidad de la población mediante el acondicionamiento de las terminales	• Desarrollo de terminales particulares para graneles • Desarrollo de infraestructura pública para contenedores • Desarrollo de infraestructura y equipamiento para el movimiento de vehículos y pasajeros
Ferrocarriles	• Aumentar la retribución a factores productivos mediante la reducción de costos de transporte	• Mejoramiento de la accesibilidad al puerto de Formosa • Reactivación del ramal C25
Servicio de transporte interurbano	• Ampliar la cobertura del sistema de transporte público a las localidades aisladas del interior • Mejorar la calidad y eficiencia del sistema de transporte	• Ampliación de la cobertura del sistema de transporte público a las localidades aisladas del interior provincial • Mejoramiento de la calidad y eficiencia del sistema de transporte actual
Servicio detransporte urbano	• Mejorar la calidad y eficiencia del sistema de transporte • Ampliar la cobertura del sistema de transporte público	• Modernización del sistema de transporte público automotor de la ciudad de Formosa • Modernización del sistema de transporte público automotor de la ciudad de Clorinda

EDIFICIO DE LA UNIDAD PROVINCIAL COORDINADORA DEL AGUA,
Ciudad de Formosa.

SECTOR	OBJETIVOS	PROGRAMAS
Energía eléctrica	• Mejorar la calidad de vida de la población con la disminución de los cortes forzosos y programados del suministro • Aumentar la retribución a factores productivos mediante la oferta de energía eléctrica de calidad • Fortalecer la distribución en la ciudad de Formosa	• Autoabastecimiento • Anillos de alta tensión de 132 KV • Anillos de media tensión de 33 KV • Mantenimiento y readecuación de instalaciones existentes • Fortalecimiento de la distribución en la ciudad de Formosa
Recursos hídricos	• Aumentar la retribución a factores productivos mediante la provisión de agua para alcanzar una mayor productividad • Incrementar la superficie productiva mediante el control de inundaciones • Evitar el anegamiento de las localidades • Ampliar la provisión de agua para consumo humano en los niveles de cobertura geográfica y de estacionalidad	• Abastecimiento de agua para consumo humano • Defensas urbanas • Desagües pluviales • Oferta de agua para riego • Atenuación y regulación de crecidas • Defensas rurales
Agua potable y saneamiento	• Mejorar el nivel de salud disminuyendo la incidencia de enfermedades de origen hídrico • Mejorar el nivel técnico del servicio de agua mediante su provisión continua en calidad y cantidad necesarias	• Fortalecimiento de los sistemas de agua potable • Fortalecimiento de los sistemas de desagües cloacales
Salud	• Dotar de infraestructura de calidad al primer nivel de atención, garantizando el arribo de los programas sanitarios y el acceso poblacional • Promover la salud materno-infantil a través de múltiples abordajes, con reconocimiento de las particularidades locales • Completar y fortalecer la atención del segundo nivel, particularmente en el interior provincial, y del tercer nivel en la Capital • Promover la calidad del sistema a través del perfeccionamiento e incorporación de recursos humanos • Incrementar la producción local de insumos sanitarios	• Fortalecimiento de la atención primaria • Fortalecimiento del segundo y tercer nivel de atención • Desarrollo de los recursos humanos • Autoabastecimiento de insumos sanitarios
Educación	• Garantizar el acceso a la educación de toda la población en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales • Dar un nuevo significado a la función de la educación, para viabilizar la formación integral del hombre nuevo formoseño • Optimizar los recursos destinados al mejoramiento de la calidad educativa y de los indicadores de rendimiento escolar • Generalizar la concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades • Impulsar la continuidad de acciones de las políticas compensatorias • Fortalecer la interrelación armónica con todas las áreas de gobierno	• Mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura en educación inicial • Mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura en educación primaria • Mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura en educación secundaria • Mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura en educación superior • Mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura en educación especial • Implementación de tecnologías de la información y de la comunicación
Vivienda	• Congelar la demanda por formación de nuevos hogares • Eliminar el déficit de vivienda en 30 años y llegar al año 2015 habiendo reducido el déficit en 25%	• Soluciones habitacionales para las necesidades actuales en el ámbito urbano • Soluciones habitacionales para las necesidades actuales en el ámbito rural • Soluciones habitacionales para las necesidades futuras en el ámbito urbano • Soluciones habitacionales para las necesidades futuras en el ámbito rural

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

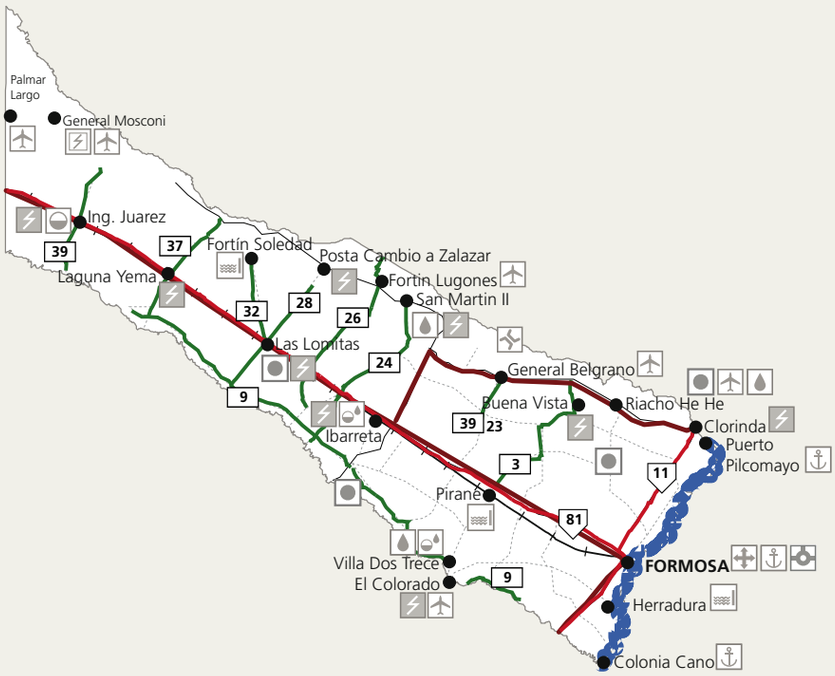
REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Nodos crecientes-Proyecto de centros equilibradores del sistema
- Red vial
- Ferrocarril
- Gasoducto
- Red de energía eléctrica
- Red de telecomunicaciones
- Proyecto de obras hídricas en el valle del río Bermejo
- Proyecto de obras hídricas en el valle del río Pilcomayo
- Proyecto de obras hídricas en el valle del Río Paraguay
- Áreas protegidas
- Centro de transferencia de cargas
- Defensa para inundaciones
- Optimización de puertos
- Proyecto de cobertura del 60% del déficit de vivienda por región
- Petróleo
- Turismo

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Acceso RN
- Nodo
- Aeropuerto con requerimientos
- Puerto
- Hidrovía
- Ferrocarril
- Generación de energía
- Estación transformadora
- Gasoducto
- Defensa
- Agua
- Cloaca
- Agua - Cloaca
- Obras hídricas



PROGRAMA / PROYECTO

- Gasoducto Estanislao del Campo - Formosa y estaciones reductoras y derivadoras
- Red Eléctrica LAT 132 KV, LMT 33 KV y estaciones transformadoras
- Autovía Fsa - Mansilla y Formosa-Clorinda (Estudio de factibilidad)
- Proyecto Reactivación del Sistema Laguna la Salada, Riacho Porteño, Riacho He Hé
- Optimización y ampliación de la red de distribución y equipo de central telefónica (tecnología NGN)
- Provisión y montaje de grupos electrógenos (Escuelas, Centros de Salud, Albergues y Edificios Públicos) Capital e Interior.
- Reactivación del Ferrocarril Ramal C 25
- Rehabilitación de la RNº 81 y colocación de estaciones de pesaje-
- Dragado Hidrovía Paraná-Paraguay, tramo Confluencia ríos Paraná Paraguay-Asunción
- Centro de Transferencia de Cargas (Ferroviario - vial - portuario)
- Fortalecimiento de los puertos: Formosa, Puerto Pilcomayo y Colonia Cano.
- Electrificación rural: repotenciación de la Central de Generación Palmar Largo (2x500kva)
- Nueva circunvalación de la Ciudad de Formosa (con proyecto ejecutivo)
- Obras de derivación y conducción de las aguas del Bañado La Estrella
- Defensa contra inundaciones en Herradura, Fortín Soledad, Punta de Agua, Pirané
- Pavimentación RP9 (3º, 4º y 5º etapa), 39 37, 23 y 24, 23, pavimentación y enripiado RP26, 28, enripiado RP32
- Reacondicionamiento Embalse Km. 503 N.R.B.Y Adecuación del Terraplén Sur
- Obras de regulación terraplén San Pedro
- Sistema hídrico del Sudeste: regulación y ordenamiento integral de la Cuenca de los Esteros Bellaco y Bolivia; Arroyos Mbigua y Alazán, canales de drenaje: El Alba, Km100, Montoya, Bonnet, Sanz, Mansilla y otros.
- Sistema río del Norte.
- Perforaciones "Programa Esmeralda": obtención de agua potable
- Conformación riacho Salado - La Alcoba
- Recuperación del área de aterrizaje, señalamiento y cerramiento de la pista de El Colorado, Palmar Largo, General Belgrano y relocalización de la pista de General Mosconi
- Señalamiento de la pista de aterrizaje de Fortín Lugones-Laguna Blanca
- Puente sobre río Pilcomayo-Ruta 23
- Construcción y/o ampliación de planta potabilizadora: Laguna Blanca, Villa Dos Trece, San Martín II, Lugones, General Belgrano y General Güemes
- Construcción de red cloacal y pluvial de Villa Dos Trece, Ibarreta, Ingeniero Juárez
- Adecuación de la captación de agua Embalse Laguna Yema - Tramo Río Bermejo-Pretoma El Potrerito
- Prolongación, señalamiento y cerramiento de Lote 8 – El Quebracho
- Obra hídrica-Corredera las Pampas, Corredera El Potrillo-El Quebracho
- Alcantarilla Cañada El Chorro
- Captación, derivación y conducción de las aguas del riacho El Porteño a Laguna Blanca

PROVINCIA DE JUJUY

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **53.219 km2** | Población: **672.260 hab.** | Densidad media: **12,6 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **9,9%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Jujuy se encuentra situada en el extremo Noroeste del país, limita con Salta al Sur y al Este, con Bolivia al Norte –país con el que comparte 320 kilómetros de frontera–, y con Chile al Oeste –con el cual comparte 130 kilómetros de frontera–. Reconocida como el pórtico Norte de la patria, tiene una ubicación geográfica estratégica en el Corredor Bioceánico Pacífico a través del Paso de Jama, que se encuentra transitable durante todo el año. La provincia se divide en 16 departamentos, con poderes políticos y administrativos propios, y su capital es San Salvador de Jujuy.
El territorio muestra una creciente tendencia a la concentración, tanto demográfica como económica, en la zona de los Valles y en parte de las Yungas. Coincidente con esta región, este sistema alberga el 88,7% de la población, de la cual el 93,3% es urbana y el 6,7% restante es rural.
Las principales ciudades se alinean a lo largo de las rutas nacionales como la RN9, corredor Sur-Norte del NOA con origen en Buenos Aires y final en La Quiaca, la RN34, que conecta con la provincia de Salta, y la RN52 en dirección Este-Oeste, que conecta con la República de Chile.

DINÁMICA ECONÓMICA

Una de las características de la economía jujeña es la alta concentración de las actividades productivas en algunas agroindustrias –azúcar, tabaco, legumbres, cítricos y derivados–, en la industria celulósico-papelera y en las actividades siderúrgica y minera. En cuanto a la ocupación de mano de obra, se destacan las actividades tabacalera y azucarera y el sector de servicios. El Ministerio de Producción de la provincia está trabajando actualmente en la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Productivo.
La agricultura se concentra en las zonas Sur y Este, en los valles templados subhúmedos, subtropicales y cálidos. La mayor parte de los cultivos se desarrollan bajo riego, con más de 110.000 hectáreas, y se verifica una importante expansión de cultivos de legumbres y cereales en secano en los departamentos de Santa Bárbara, San Pedro y Ledesma. Los principales cultivos, desde el punto de vista de la superficie que abarcan y de la cantidad de mano de obra que emplean, corresponden al azúcar y al tabaco, que representan alrededor del 65% del valor agregado agrícola. Las principales actividades agroindustriales son, por un lado, el cultivo, cosecha, acondicionado, transporte y comercialización de tabaco y, por otro lado, el cultivo, cosecha e industrialización del azúcar.
Jujuy no se caracteriza por tener una ganadería altamente desarrollada, no obstante hay una actividad pecuaria de especies domésticas de producción, basada en la división climática y topográfica, que determina cuatro zonas: Puna, con ganado ovino y camélidos sudamericanos domésticos; Quebrada, con ganado caprino; y Yungas y Valles, con ganado bovino, equino y porcino.
En el sector minero, la mayoría de los establecimientos que se ocupan de la extracción y el procesamiento de minerales se encuentran en las áreas de la Puna y la Quebrada. Uno de los principales proyectos en marcha es la Mina Pirquita en el departamento Rinconada, a 346 kilómetros al Noroeste de San Salvador de Jujuy y a 4.200 metros sobre el nivel del mar, con excelentes condiciones de accesibilidad.
La actividad industrial abarca aproximadamente el 14,8% del Producto Bruto Geográfico provincial, porcentaje que representa un incremento del 50% y que se encuentra por sobre la media del Norte Grande, del orden del 13%. La producción de bienes se elevó del 32% al 43%, y la agricultura y la minería duplicaron su participación en el Producto, aumento en el cual resultaron decisivas las actividades de las empresas Ledesma –de producción de azúcar, cítricos y papel–, Massalin Particulares –de producción de tabaco– y Minera Aguilar.

DINÁMICA SOCIAL

Tal como el conjunto del Noroeste, la provincia de Jujuy presenta registros críticos. El Índice de Desarrollo Humano es de 0.6608, el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas es del 28,8% de la población y el 26,1% de los hogares.
La tasa de mortalidad infantil es de 14‰ nacidos vivos. La provincia cuenta con 2.823 camas, distribuidas en 394 establecimientos asistenciales sanitarios, y el 54% de la población carece de cobertura de salud. La tasa de analfabetismo es del 4,7%, valor que aumenta en la franja de población de más de 60 años.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Jujuy cuenta con una gran riqueza natural. En esta provincia, los relieves y los microclimas definen cuatro regiones con características particulares: la Puna, la Quebrada, las Yungas y los Valles.
Existen en la provincia doce Áreas Naturales Protegidas, que ocupan 1.600.000 hectáreas, correspondientes a aproximadamente un 30% del territorio.

CENTRO DE FRONTERA,
Paso de Jama.

Dentro de los bosques nativos se diferencian dos regiones: el Parque Chaqueño, de 74.000 hectáreas, y la Selva Tucumano-Boliviana, de 725.000 hectáreas. Actualmente se está trabajando en una ley de Ordenamiento Territorial de estas zonas.
Entre los riesgos ambientales más destacables se hallan la degradación de los suelos, principalmente de origen hídrico y eólico, el escaso tratamiento de los residuos agrícolas e industriales, y el insuficiente control de las explotaciones mineras e industriales. Cabe mencionar, como un problema específico, la quema de la maloja, aunque actualmente al menos dos de los ingenios más grandes de la provincia están aplicando mejoras en la gestión de la cosecha, al aplicar el corte y la recolección de la caña en una etapa más temprana, procesos por medio de los cuales evitan la quema.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La provincia posee una extensa red de 755 kilómetros de rutas nacionales y 5.712 kilómetros de rutas provinciales, que determinan una densidad de 8,64 kilómetros de camino por cada kilómetro cuadrado, de los cuales el 64% son de tierra. De la red nacional no concesionada, el 57,8% se encuentra en buenas condiciones y el 27,3% se encuentra en condiciones regulares.
El transporte aéreo se canaliza a través del aeropuerto Dr. Horacio Guzmán, de la ciudad de Perico, y en segundo lugar de importancia se encuentra, en la ciudad de La Quiaca, el aeropuerto Dr. Guillermo Eugenio Snopek.
La teledensidad, medida en líneas fijas cada cien habitantes, es del 11,82%, y el acceso a Internet a través de banda ancha es del 2,63%.
Jujuy es una de las provincias del Norte argentino con mejores niveles de prestación de servicios urbanos, como cobertura de gas natural por red, agua potable y servicios de cloacas y recolección de residuos. La población servida por agua potable es del 93,2%, y el 28,74% de las viviendas en los aglomerados urbanos de la provincia poseen estándares adecuados simultáneos de desagües o cloacas, suministro de agua, condiciones del baño, cubierta exterior del techo y pisos interiores. Con el Plan Nacional 700 escuelas se sumaron a la provincia 48 nuevos establecimientos educativos. La relación de alumno por establecimiento es de 328, estimada alta en relación con el promedio nacional.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Según lo plasmado en el Plan Estratégico provincial, desarrollado en 2007, el objetivo general para Jujuy es lograr un territorio integrado, articulado y equilibrado, que ofrezca las infraestructuras sociales y económicas necesarias para alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- Mejorar de modo creciente y permanente la calidad de vida de la población
- Promover el desarrollo socioeconómico armónico, equilibrado y sustentable
- Facilitar la intercomunicación e integración entre las distintas regiones de la provincia y con las provincias y países limítrofes, el conjunto nacional y el mundo
- Preservar y valorizar el patrimonio histórico antropológico- cultural de la provincia

Continuando con el proceso de construcción y validación del Plan Estratégico Territorial provincial, se trabajó en la actualización y profundización del diagnóstico elaborando árboles de problemas y objetivos, evaluando el territorio desde un enfoque regional, para lo cual se dividió a Jujuy en cinco regiones, correspondientes a diferentes áreas de intervención:

• Valles cálidos - a cualificar
• Valles Templados - a cualificar
• Puna - a desarrollar
• Santa Bárbara - a desarrollar
• Quebrada - a potenciar

Para cada región se plantearon una serie de objetivos y estrategias en respuesta a los problemas detectados (ver cuadro).

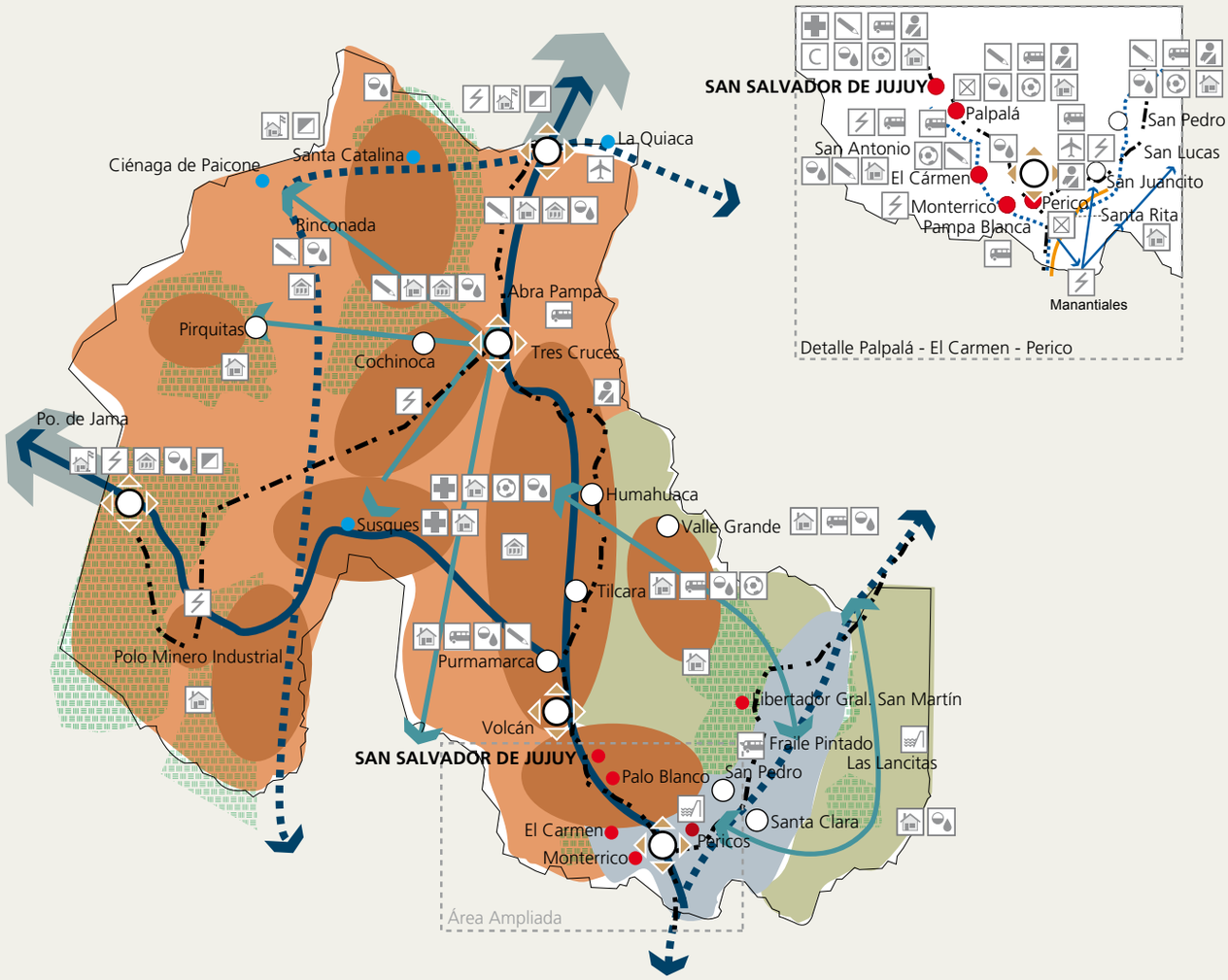
Estos objetivos, alineados con los objetivos estratégicos generales de la provincia, definen los lineamientos y criterios en la ponderación de los proyectos por región.

La actualización del Plan Estratégico Territorial de Jujuy también incluye la vinculación transversal con otros planes existentes en la provincia.

Simultáneamente, y como parte de la difusión del Plan Provincial y los desarrollos realizados en mesas territoriales, se está trabajando en la identificación de microrregiones para la formulación de planes estratégicos y planes de ordenamiento territorial en niveles subprovinciales. Se encuentran avanzados el Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable del área de la cuenca de Guayatayoc, en Salinas Grandes, el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico Sustentable de las ciudades del Carmen y San Antonio, el Plan Estratégico para la localidad de Humahuaca y su área de influencia, el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Arroyo Santa Rita y el Plan de Ordenamiento del Territorio Rural y Urbano de la localidad de Monterrico y su zona de influencia.

REGIÓN	OBJETIVO	ESTRATEGIAS
Valles Cálidos –a cualificar–	Alentar el desarrollo generando la conectividad y facilitando el acceso a servicios básicos	• Alentar el crecimiento ordenado de las principales localidades en función de la planificación y el ordenamiento territorial • Facilitar la conectividad e integración de la microrregión asegurando la accesibilidad a los servicios y a los centros de mayor complejidad • Promover las condiciones para la diversificación y el desarrollo de las actividades que se identifiquen como potenciales asegurando su relación con el entorno natural • Fortalecer el sistema de salud
Valles Templados –a cualificar–	Mejorar la calidad de vida por medio del desarrollo de las potencialidades económicas y las inversiones en infraestructura para lograr el equilibrio y el crecimiento	• Alentar el crecimiento ordenado de las principales localidades en función de la planificación y el ordenamiento territorial • Facilitar la conectividad e integración física de la microrregión asegurando la accesibilidad a los servicios • Promover condiciones para la diversificación y el desarrollo de las actividades identificadas como potenciales asegurando su relación con el entorno natural • Fortalecer el sistema de salud
Puna –a desarrollar–	Promover la integración del territorio mediante la consolidación de las redes estructurantes para lograr el desarrollo económico sustentable, con el máximo aprovechamiento de sus recursos naturales y culturales	• Promover el desarrollo económico de la región aprovechando los recursos disponibles, procurando el uso sustentable, incentivando la participación de la población local y su integración en los procesos • Fortalecer la cultura local integrando los conocimientos y proveyendo los servicios para mejorar la calidad de vida • Facilitar la integración física de las microrregiones consolidando la red vial y las redes de infraestructura, servicios básicos y sistema de comunicaciones • Fomentar la radicación de emprendimientos productivos buscando la distribución y el mayor equilibrio territorial
Santa Bárbara –a desarrollar–	Mejorar la calidad de vida de la población, la igualdad, el acceso a servicios a través de inversiones en infraestructura y de acciones que permitan el crecimiento ordenado de las localidades	• Dotar de infraestructura básica a las poblaciones favoreciendo la calidad y cantidad de servicios para mejorar la calidad de vida • Facilitar la conectividad e integración física de la microrregión asegurando la accesibilidad a los centros de mayor complejidad y un sistema de comunicaciones eficiente • Promover las condiciones para la diversificación y el desarrollo de las actividades potenciales y su relación con el entorno natural • Fortalecer el sistema y la infraestructura destinada a la salud • Facilitar el acceso a la capacitación
Quebrada –a potenciar–	Mejorar la calidad de vida, orientando las inversiones en infraestructura para la promoción del desarrollo equilibrado y sustentable, fortaleciendo las capacidades locales y facilitando y regulando las relaciones entre actividades de manera que sean complementarias	• Promover el desarrollo armónico y sustentable de actividades potenciales regulándolas mediante políticas integrales, apoyándose en el conocimiento y reconocimiento de sus valores, la participación e integración de los actores • Facilitar la integración física del territorio, promover una distribución equilibrada de las actividades potenciales, con inversiones en infraestructura básica para mejorar la calidad de vida de la gente, promoviendo el arraigo a su lugar de origen • Fortalecer las producciones locales, promoviendo su integración en redes productivas, favoreciendo la incorporación de tecnología y ampliando las posibilidades de comercialización

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Centros urbanos a desalentar crecimiento demográfico
- Centros urbanos a alentar el crecimiento demográfico
- Nodo multimodal a crear y / o a potenciar
- Redes a mejorar para el flujo productivo y de personas
- Ferrocarril
- Rutas nacionales pavimentadas
- Rutas nacionales a pavimentar
- Zona a cualficar
- Zona a potenciar
- Zona a desarrollar
- Áreas ambientales protegidas
- Zona de interés turístico
- Viviendas de interés social
- Centros de fronteras
- Dique
- Establecimiento carcelario
- Establecimiento policial
- Establecimiento sanitario
- Establecimiento educativo
- Centro deportivo
- Edificios de interés histórico-cultural
- Centro de trasbordo de pasajeros
- Proyecto aeropuerto
- Servicios de agua potable y cloacas
- Centrales de generación eléctrica
- Paso internacional

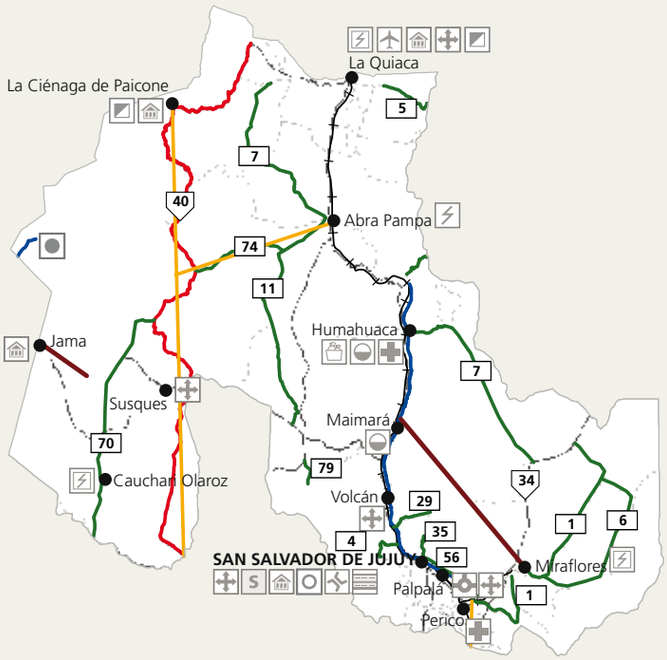
Detalle Palpalá - El Cármen - Perico

- Canal de drenaje y riego (*zoom*)
- Puerto seco y zona aduanera primaria y zona franca

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Acceso RP
- Vial Urbano
- Nodo
- Paso fronterizo
- Ferrocarril
- Aeropuerto con requerimientos
- Generación de energía
- Energía eléctrica
- Red eléctrica con requerimiento
- Gasoducto
- Proyectos hídricos
- Cloaca
- Residuos
- Salud
- Cultural y recreativo
- Edificio gubernamental
- Seguridad
- Obras hídricas



PROGRAMA / PROYECTO

- Rehabilitación ramal FF.CC.-C: SSJ-La Quiaca/P. Blanca-San Salvador de Jujuy/Perico-Pichanal
- Construcción ramal FF.CC.-Abra Pampa-Jama
- Tramos varios en RP35-San Salvador de Jujuy-Tiraxi-Tilquiza/RP29-León-Jaire-Corral de Piedras/RP56-San Salvador de Jujuy-puente sobre el río Zapla y Pie Lajitas/RP73-83/RP5/RP4/RP1/RP13, RP7/RP11, RP70, RP74, RP79
- Pavimentación RN40 (nueva traza)
- Ampliación de capacidad de calzada RN34-límite Salta-Jujuy hasta límite Jujuy-Salta. RN66 y RN66v1
- Central térmica Miraflores, La Quiaca, Cauchari-Olaroz
- Red AT 132KV San Antonio de los Cobres-La Quiaca/Jujuy Sur-Jujuy Norte
- Aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del río Santa Catalina y río Grande de San Juan y Oro (Estudio)/ Aprovechamiento de los recursos hídricos deshielo Zapaleri (Estudio)
- Crear nodo multimodal Susques, La Quiaca, Volcán
- Gasoducto Atacama-Cauchari-Olaroz/ Miraflores-Tilcara
- Puesta en operación del aeropuerto de La Quiaca
- Programa de entrega de tierras en propiedad a comunidades aborígenes
- Sistema de canales colectores de desagües pluviales. Valle de San Francisco-Valle de los Pericos
- Nueva cárcel provincial
- Sistema de saneamiento cloacal de Quebrada de Humahuaca (etapa 1: Tilcara-Volcán, etapa 2: Humahuaca)
- Ampliación y readecuación del Hospital Manuel Belgrano-Humahuaca/ Hospital A. Zabala-Perico
- Refuncionalización del Cabildo Histórico y estación FF.CC. y Casco Histórico de San Salvador de Jujuy
- Terminal Transporte de Pasajeros La Quiaca, Terminal de Ómnibus San Salvador de Jujuy y Libertador General San Martín
- Paso Internacional La Quiaca/Ciénaga de Paicone
- Centro logístico en la ciudad de Palpalá
- Reordenamiento de los edificios gubernamentales: nueva sede del Poder Ejecutivo Provincial, Central de Policía, Edificio Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Edificio Central Administración del Gobierno, II Edificio Poder Judicial
- Nuevo Parque-Bosque Urbano San Salvador de Jujuy
- Edificio y equipamiento de la maternidad provincial
- Aprovechamiento integral ríos Grande y Perico: canales secundarios, terciarios y optimización de los sistemas de riego
- Proyecto de saneamiento y recuperación de superficie para riego en área Manantiales (Departamento El Carmen)
- Puente sobre río San Francisco (Vinalito-Yuto)
- Puente Oscar Orías sobre río Grande-La Viña-San Salvador de Jujuy
- Avenida Ribereña margen derecha río Grande y Los Alisos-RN9-Los Alisos hasta Puente General Belgrano en San Salvador de Jujuy
- Red MT Tilcara-Abra Pampa/ Red AT El Bracho-San Juancito
- Quebrada de Humahuaca, Ramal, Valles Tempaldos, RSU
- Red Sistema SOS en redes troncales (RN9, RN40, RN52 y RP5)
- Provisión de equipos e instalación de redes internas en escuelas y centros de salud
- Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (El Carmen-Abra Pampa-Calilegua)
- Pavimentación RP6 Santa Clara Palma Sola
- Repavimentación RP1 Empalme RP23-Empalme RN34

PROVINCIA DE LA PAMPA

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **143.440 km2** | Población: **316.940 hab.** | Densidad media: **2,2 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **5,9%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de La Pampa presenta un escenario donde conviven dos realidades territoriales marcadamente diferentes: una zona Oeste pobre, dedicada a la ganadería extensiva, con una frágil estructura urbana, bajas densidades de población y problemas sociales derivados de las dificultades de comunicación y acceso a los servicios, y una zona Este rica, con capacidad de producción de bienes agropecuarios y radicación de industrias manufactureras, mayor densidad de población, óptima conectividad y comunicación y una red urbana con excelentes servicios, factores que le otorgan parámetros de calidad de vida que se encuentran entre los más altos del país.
La provincia está dividida en veintidós departamentos, que a su vez incluyen 80 municipios. Las principales ciudades pampeanas, clasificadas en rangos diversos, son: su capital, Santa Rosa, que cuenta con más de 95 mil habitantes; General Pico, con más de 50 mil habitantes; y General Acha, con más de 12 mil habitantes.

DINÁMICA ECONÓMICA

La economía pampeana tiene como base los servicios y el sector primario, con un sostenido desarrollo de la industria agroalimentaria. El Producto Bruto Geográfico se compone de un 66,6% del sector servicios, un 23,2% del sector primario y un 10,2% del sector industrial.
Si bien la provincia mantiene, históricamente, un importante equilibrio fiscal con una deuda mínima, se produce un círculo vicioso por la dependencia estructural del sector primario y del creciente sector terciario, con bases frágiles en la administración pública y los servicios directos, situación que atenta contra la evolución de las finanzas públicas y el crecimiento económico. A este contexto se suma el escaso crecimiento del sector secundario, que está limitado a sectores agroindustriales de escasa envergadura.

DINÁMICA SOCIAL

Los procesos de éxodo rural y de concentración urbana, principalmente en Santa Rosa y General Pico, encarecen las dotaciones de infraestructura y degradan la calidad de vida. La escasez de población y la insuficiente inversión en las áreas rurales y naturales desvaloriza los equipamientos. Estos fenómenos producen una inadecuada relación entre habitantes, residencias, servicios básicos y equipamiento comunitario.
En cuanto a los indicadores de orden social, la tasa de mortalidad infantil es de 14,88‰. El porcentaje de población bajo la línea de pobreza es de 4,4% y, bajo la línea de indigencia, de 0,9%. La cobertura de salud alcanza el 72,81% de la población y la tasa de desempleo es de 3,6%.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Un tercio de la superficie pampeana forma parte de la llanura pampeana-bonaerense y presenta suelos fértiles, clima templado y lluvias anuales de 600 a 800 milímetros. En esta zona se cultivan cereales, oleaginosas y forrajeras. El resto de la superficie, unos 98.000 km2 de montes naturales, se destina a la ganadería. La franja oriental se denomina "del Caldenal", y es la única región del mundo donde crece este árbol heráldico de La Pampa, el caldén. Hacia el Oeste, el territorio es semiárido y está poblado de montes bajos y arbustos.
Los procesos de erosión eólica y sobrepastoreo, los incendios, la creciente utilización de agroquímicos y la agricultura en plena expansión representan una amenaza para el medio ambiente, por lo cual se desarrolla una política que incluye una estructura técnica capacitada, una estructura jurídica de apoyo y control y nuevas herramientas de gestión ambiental.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La Pampa se conecta con el resto del país a través de rutas que la posicionan como un nudo de comunicaciones Norte-Sur y Este-Oeste. La malla conectiva provincial se estructura a partir de las RN5, RN35, RN188, RN152, RN143 y RN151 y de las RP1, RP4, RP10, RP20, RP13 y RP34. Todas las localidades de más de 5.000 habitantes poseen accesos pavimentados y estructura vial urbana, y el resto del territorio se cubre con caminos terciarios en áreas rurales.
En materia de comunicaciones, las nuevas tecnologías han aumentado la conectividad e integración mediante la instalación de antenas para la prestación del servicio de telefonía celular y de un extenso tendido de fibra óptica que cubre casi todo el territorio.
En materia energética, La Pampa posee un Sistema Interconectado Provincial de transmisión en 132 KV que integra a todas las localidades y se conecta con el Sistema Interconectado Nacional. También cuenta con la Central Hidroeléctrica Casa de Piedra, ubicada sobre el río Colorado, con una capacidad media anual de generación de 260 GW.

RP 13, Ruta de la Cría

En cuanto a la provisión de gas natural, se encuentra en marcha el gasoducto del Oeste que, sumado a las obras de transporte de gas natural a presión que proveen de fluido a las localidades distantes de gasoductos troncales, determina una cobertura total de la provincia.
El abastecimiento de agua potable alcanza una cobertura del 90% de la población urbana. La continuación del Acueducto del río Colorado hacia el Norte de Santa Rosa permitirá asegurar el abastecimiento futuro de la mayoría de las poblaciones pampeanas. Doce localidades cuentan con redes de desagües cloacales, que cubren el 65% de la población urbana. Adicionalmente, la provincia cuenta con sendos programas de asistencia técnica y financiera a las municipalidades, a fin de que mantengan en buenas condiciones ambos sistemas.
El porcentaje de viviendas deficitarias acompaña la dualidad presente en la estructura de la provincia; no obstante, se ejecuta una intensa política de construcción y mejoramiento del parque habitacional.

En cuanto a los servicios de salud, educación y seguridad, la provincia cuenta con una moderna infraestructura edilicia y equipamiento. Si bien los centros de mayor jerarquía se localizan en las dos ciudades más importantes, es posible acceder a estos servicios en todo núcleo urbano o centro de servicio rural. En cuanto a la infraestructura de tipo recreativo, deportivo y/o turístico, prácticamente todas las localidades cuentan con salones de uso múltiples. Además, es política de Estado la conservación, mantenimiento y adecuación de todos los edificios públicos.
Un párrafo especial merece la infraestructura en Casa de Piedra, por tratarse de un emprendimiento múltiple –recreativo, deportivo, turístico y productivo– y por ser, además, la última localidad fundada en nuestro país. Sobre la margen pampeana del embalse homónimo se ha levantado esta villa turística y se encuentra en marcha la ejecución de la infraestructura necesaria para poner en producción la primera etapa del proyecto de riego de Planicie Curacó.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

La Pampa se propone desarrollar un Plan Estratégico Territorial con el fin de promover el desarrollo territorial a nivel local y regional, consolidar un sistema urbano policéntrico y equilibrado con ciudades dinámicas y competitivas y promover el desarrollo integral de las áreas rurales a través de la diversificación, la generación de nuevas actividades y la valorización de todos sus recursos. El Modelo Deseado pretende, en lo institucional, un Estado eficaz, eficiente y moderno, que cumpla el rol de socio del desarrollo y constructor de equilibrios sociales y territoriales. A nivel social, se enfrenta el impacto del proceso de globalización, que genera mayores niveles de marginación. Se espera construir un nuevo modelo social basado en un fuerte desarrollo del capital humano con nuevas modalidades de trabajo, que satisfaga no sólo las necesidades económicas sino también las de protección, afecto, recreación, identidad y libertad. Se trata de abandonar la dinámica de exclusión para entrar en la de integración e inclusión social. En el escenario deseado, la unidad social se reconstruye ya no a nivel de mercado o de clases sociales sino a nivel territorial, en espacios restrictos de autoconocimiento como son la comunidad y los pueblos, departamentos y microrregiones.
El objetivo estratégico de la provincia en la dimensión económica es potenciar su perfil de productora y exportadora de alimentos, evolucionando desde el actual predominio de los *commodities* hacia productos con mayor valor agregado. El Modelo Deseado se caracteriza por una economía diversificada que fortalezca el desarrollo de los tres sectores de la economía, tienda a una especialización relativa en la agroindustria y a un impulso cualitativo de los servicios vinculados a la actividad agroindustrial. Esta proyección se basa en una densificación de las relaciones productivas y en la complementariedad entre los diversos sectores, que apunte a generar una red de empresas

capaz de endogeneizar las rentas de los sistemas productivos, a través de la captación de la inversión de las mismas empresas provinciales. La provincia de La Pampa se propone como espacio de generación de inversiones basado en la producción primaria, su transformación y la creación de servicios vinculados, de alta calidad y complejidad.
En cuanto a la dimensión territorial-ambiental, se propone una provincia equilibrada e integrada con una marcada identidad ambiental y ecológica, con un alto grado de integración regional, que ocupe un rol de articulación de la Argentina y del Cono Sur entre el Norte y el Sur por un lado, y entre el Este y el Oeste por el otro, para lo cual resulta de vital importancia el proyecto del Paso Internacional Pehuenche en la provincia de Neuquén, para vincular los puertos del Océano Pacífico con los del Atlántico. Esta concepción se caracteriza por la presencia de cuatro grandes puntos de equilibrio:

- Mayor equilibrio entre el campo y la ciudad por medio del avance en las telecomunicaciones, el desarrollo de las actividades productivas vinculadas a los recursos naturales y la mejora de la calidad de vida en los pueblos y las áreas rurales

- Renacimiento rural basado en la adecuación entre oferta de infraestructura y equipamiento y demanda social, lo cual permite disminuir los recursos destinados a infraestructura y equipamiento en las ciudades y gestionar en forma más eficaz los recursos en las áreas de crecimiento poblacional

- Valorización de los recursos provinciales mediante complejos productivos maduros vinculados a los recursos naturales, lo cual genera dos efectos importantes: una diferenciación regional en virtud de los complejos productivos y un paulatino poblamiento de áreas del Oeste provincial, que contribuirá al equilibrio espacial en el interior pampeano y al equilibrio entre oferta y demanda de recursos sociales

- Conservación del medio ambiente por medio de una política ambiental continua y permanente en diferentes niveles de organización social y de la adopción de estrategias de desarrollo desde una perspectiva ecológica, en la búsqueda de bienes producidos en áreas ecológicamente sanas y sustentables. Calidad ambiental y calidad de la producción constituyen la fórmula fundamental para la creación y el mantenimiento de una alta competitividad internacional de productos manufacturados de origen primario

La caracterización fitogeográfica, relacionada con los factores medioambientales, definen distintos ambientes, que permiten identificar distintas unidades de planificación:

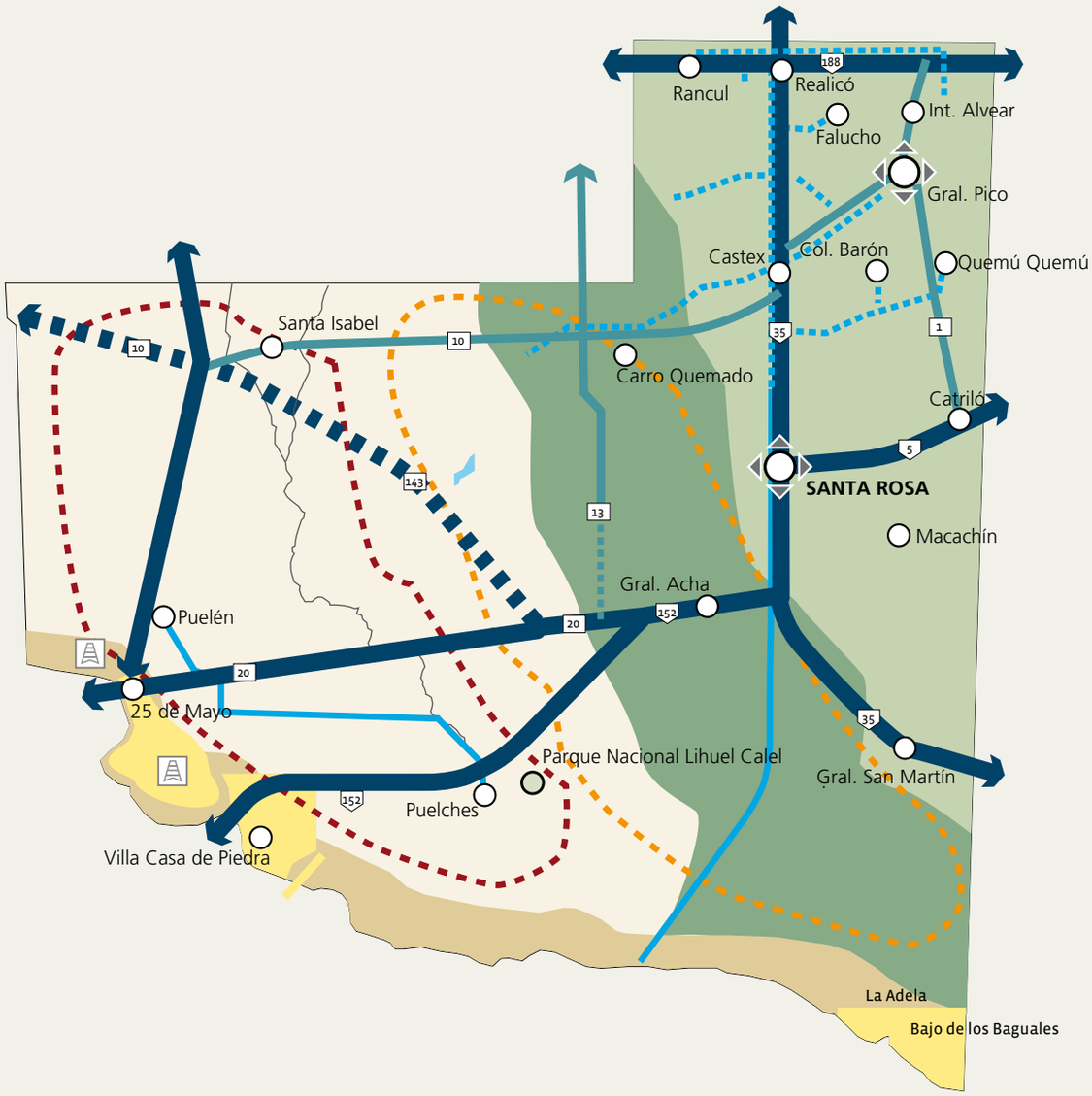
- La región Noreste, delimitada por la isoyeta de 600 milímetros y el límite Oeste de la provincia de Buenos Aires, correspondiente a la estepa pampeana. Constituye la zona productiva más importante de la provincia y también la más densamente poblada. Se caracteriza por el desarrollo de actividades agropecuarias mixtas como la agricultura y la ganadería de carne y leche –invernada y cría– y, con menor participación, la ganadería ovina

- La región Centro, delimitada por las isoyetas de 600 y 400 milímetros, correspondiente al bosque pampeano, particularmente al distrito del caldenal. Su principal actividad es la cría de ganado bovino. La calidad del pastizal natural disminuye en sentidos Este-Oeste y Norte-Sur, al igual que la disponibilidad del recurso forestal maderable representado por el monte de caldén, cuya madera se destaca por su excelente calidad

- La región Oeste y Sur, que comprende la extensión territorial ubicada al Oeste de la isoyeta de 400 milímetros hasta el límite con la provincia de Mendoza, correspondiente al monte occidental. La actividad productiva allí se limita a una economía de subsistencia, en la que se destaca la cría de ganado caprino y bovino, complementada en la generación de ingresos por trabajos artesanales que utilizan insumos regionales. Otros recursos importantes de esta región se hallan vinculados a la explotación minera, cuyo componente principal es el petróleo, seguido en importancia por el cloruro de sodio, el gas natural, el yeso, la bentonita, las rocas de aplicación y, en menor medida, el sulfato de sodio

- La región de la ribera del río Colorado, comprendida por una franja de dimensiones variables que se extiende a lo largo de toda la margen izquierda del río Colorado. Si bien comparte las condiciones agroecológicas de la región Oeste y Sur, se diferencia sustancialmente de ella por su productividad, dado que cuenta con la posibilidad de desarrollar actividades bajo riego con recursos hídricos extraídos del río Colorado

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Parque Nacional
- Nodo multimodal
- Red vial primaria
- Red vial estratégica a pavimentar
- Red vial secundaria
- Red vial secundaria a pavimentar
- Acueductos
- Acueducto proyectado
- Producción caprina
- Producción bovina
- Zonas de bajo riego

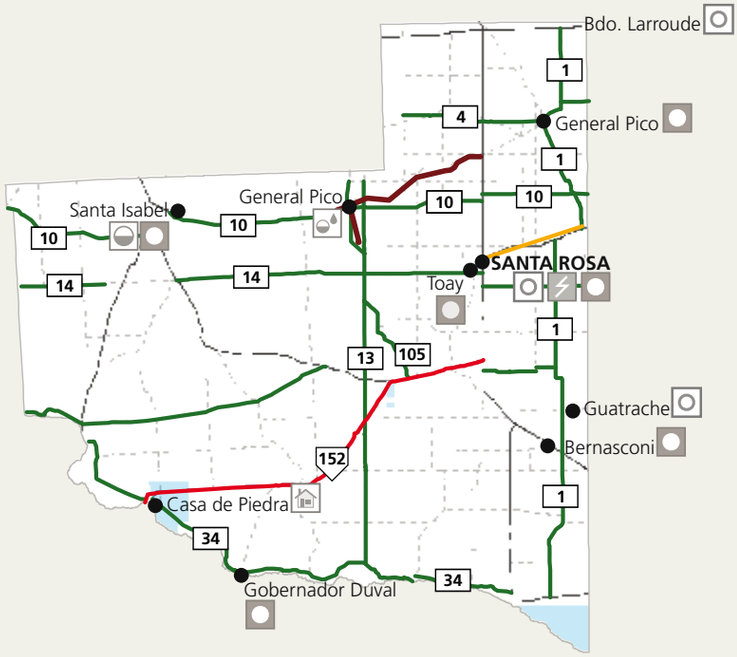
REGIONES

- Noreste
- Centro
- Oeste y Sur
- Ribera del río Colorado
- Explotación petrolera

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Estación transformadora
- Gasoducto
- Energía eléctrica
- Acueducto
- Cloaca
- Agua - Cloaca
- Viviendas
- Cultural y recreativo
- Vial Urbano
- Otros equipamientos
- Urbano
- Área de riego



PROGRAMA / PROYECTO

- Gasoducto del Oeste
- Villa Casa de Piedra
- Ejecución 200 viviendas ribera río Colorado/600 Centro / 5000 Noreste
- Riego Planicie Curacó
- Reconstrucción RP1
- Pavimentación RP34
- Zona Riego Bajo de los Baguales
- Repavimentación RN152
- Ruta de la Cría-RP13 y 105
- Pavimento y alumbrado público urbano y rural
- Reconstrucción RP4,10,14, 20
- Pavimento y alumbrado público urbano y rural
- Sistema comunicaciones fibra óptica
- Desagües cloacales Santa Isabel
- Embalse La Correntada
- Obras cuenca río Atuel
- Redes agua y cloacas Victorica
- Refacción edificios públicos
- Termas Guatraché y Bernardo Larroudé
- SET Santa Rosa Sur
- Pavimentación bulevares Pilcomayo y Stieben en Santa Rosa
- Vinculación 33/13,2 KV y SET 33/13,2 KV Norte-SantaRosa y General Pico
- LMT Santa Rosa-Catriló
- Ampliación frigorífico Santa Isabel
- Caminos rurales
- Acueducto "El Carancho"
- Chacra experimental Gobernador Duval
- Frigorífico Bernasconi
- Parques Apícolas Santa Rosa y General Pico
- Autódromo para competencias nacionales Santa Rosa-Toay

PROVINCIA DE LA RIOJA

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **89.680 km2** | Población: **331.847 hab.** | Densidad media: **3,7 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **14,4%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

El proceso de ocupación del territorio estuvo determinado por la posibilidad de desarrollo de actividades rurales en los valles fértiles y la especialización en el cultivo de olivo y vid, impulsada por la llegada del ferrocarril.
Si bien su crecimiento poblacional ha sido superior a la media nacional, sigue siendo una de las provincias menos habitadas. Dividida en 18 departamentos, el 83% de su población habita en centros urbanos. El subsistema central –compuesto por las ciudades de La Rioja, Chamical, Chilecito y Aimogasta– concentra más del 80% del total de población. La zona de los llanos, en el Sur, posee una red de pequeños centros en torno a la ciudad de Chepes, y la zona andina, en el Norte, asentamientos dispersos con centro en Villa Unión.
Las principales rutas son la RN38, que conecta la capital con Catamarca y Tucumán al Norte y con Córdoba al Sur; la RN79, que une las localidades del Sur; la RN150, al Paso de Agua Negra en San Juan; y la RN76, que conduce al paso de Pircas Negras hacia Chile.

DINÁMICA ECONÓMICA

La Rioja participa con el 0,53% del Producto Bruto Interno nacional. Su Producto Bruto Geográfico per cápita es de 7.006 pesos y su composición corresponde a un 69% del sector terciario, un 27% del sector secundario y un 4% del sector primario.
Debido al clima, la actividad agrícola es dependiente de los escasos recursos hídricos, algunos de ellos son el río Vinchina y el río Salado o Colorado, entre otros de menor caudal.
Los cultivos tradicionales de la provincia son la vid y el olivo, y junto con ellos se vienen desarrollando la jojoba, el melón, la sandía, los frutos de carozo, los cítricos, el pistacho, las hierbas medicinales y aromáticas, las nueces y las almendras. Las industrias, en gran parte vinculadas al agro, se concentran en los departamentos de Capital, Chilecito, Aimogasta y Chamical.
El turismo muestra un gran potencial, sobre todo en el macizo de Famatina, en el valle del Río Grande o de los Sauces, y en el Parque Nacional Talampaya.
La Rioja registró exportaciones por 222 millones de dólares anuales en 2009. Los destinos principales de exportación son Brasil, Chile y Estados Unidos.

DINÁMICA SOCIAL

La cobertura de servicios urbanos es aceptable, aunque la red de cloacas sólo cubre parcialmente los departamentos de Capital y Chilecito. La cobertura de servicios sanitarios es del 95,4% de acceso al agua corriente y el 47,8% a desagües cloacales. La población que habita una vivienda adecuada es del 40,36%, índice elaborado a partir de datos relevados en los principales aglomerados urbanos del país.
El Índice de Desarrollo Humano provincial es del 0,7083, la población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 20,4%, el porcentaje de personas viviendo bajo la línea de pobreza es del 14,2%, y bajo la línea de indigencia, del 2,5%.
La tasa de mortalidad general es del 5,6‰, la de mortalidad infantil es del 14,95‰, con un índice de mortalidad materna de 13 defunciones cada 10 mil nacidos vivos.
El total de establecimientos hospitalarios es de 281, con una disponibilidad de 1.260 camas. Más del 60% de la población posee cobertura de salud.
La Rioja posee un total de 739 establecimientos educativos, cifra que supone un crecimiento del 19,77% en los últimos seis años. Es destacable la escasa incidencia de la educación privada.

SITUACIÓN AMBIENTAL

En el centro riojano predominan las Sierras de Famatina y Velasco, donde se encuentra la capital provincial. El Sur está dominado por la Sierra de los Llanos, de las Minas, Malanzán y Chepes, todas rodeadas de planicies semidesérticas. En el Oeste se encuentra la Cordillera de los Andes.
El clima riojano es semiárido, las precipitaciones no superan los 200 milímetros anuales. La superficie a irrigar con agua superficial no supera las 20.000 hectáreas y con agua subterránea o de subálveo no supera las 28.000 hectáreas. Las zonas de regadío se encuentran concentradas en los valles intermontanos y en la depresión del salar de Pipanaco.
Entre los principales problemas ambientales se identifican la contaminación del agua por efluentes de industrias textiles y curtiembres, como la curtiembre de Nonogasta en el Departamento Chilecito, problema que se encuentra en vías de solución mediante la ejecución de una planta de tratamiento de efluentes.
Al Sudoeste de la Sierra de Sañogasta se encuentra el Parque Nacional Talampaya, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, de gran valor arqueológico y paleontológico.

RN76, camino al paso Pircas Negras.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

El suministro eléctrico de la provincia está constituido por dos ternas de 132KV y la denominada línea minera de 500 KV, entre otras. Mientras que la oferta eléctrica asciende a 113 MWh, la demanda total alcanza los 947 GWh. El consumo final de electricidad muestra una preponderancia del centro de actividad económica de la provincia. De hecho, un 20% del consumo final total de energía –190 GWh– lo efectúan los grandes usuarios industriales de la capital.

El suministro actual de gas de la provincia consiste en un caño de 6 pulgadas de diámetro que transporta 17.000 metros cúbicos por hora; se encuentra en ejecución el gasoducto Chumbicha-La Rioja con un caño de 8 pulgadas de diámetro, lo que permitirá suministrar 22.000 metros cúbicos por hora adicionales a la capacidad actual. Esto garantizará la satisfacción de la demanda en la Capital y las industrias que actualmente no cuentan con el suministro. En la actualidad el problema es crítico en el sector industrial e impedido en el crecimiento del sector residencial; se trata de resolver por el sistema de gasoductos virtuales que, sobre un total estimado de 7.000 viviendas, ha desarrollado sólo el 15% aproximadamente. Se encuentra también en ejecución la provisión e instalación de un nuevo compresor con presión de trabajo pw= 200 bares en la planta La Rioja, que solucionará el alto costo operativo del transporte de gas comprimido actual con menos de un tercio de la carga posible por viaje. De esta manera se obtendrá la máxima eficiencia en las tareas de carga de los semirremolques en tránsito.

También en materia energética, se encuentran en ejecución la provisión y montaje de doce aerogeneradores de 2,1 MW cada uno, que suman 25,2 MW de generación eólica, en funcionamiento a partir de diciembre de 2010. Está previsto que se conecten al sistema mediante una línea de 33 KV, estación transformadora y línea de 132 KV ya ejecutadas.

La Rioja posee el más bajo nivel de caudal hídrico del país, 13 metros cúbicos por segundo, y la menor cantidad de agua de superficie. Este caudal se destina principalmente al riego agrícola, y se destaca, en los últimos años, una fuerte competencia con el agua potable ante el crecimiento poblacional en la ciudad capital y en las principales cabeceras del interior provincial. Como consecuencia, las aguas subterráneas han tenido un papel fundamental, en particular en relación con el desarrollo socioeconómico de la región, como fuente de abastecimiento a la población, la industria y el riego. Se considera que el recurso hídrico constituye el principal elemento estructurante y condicionante para el desarrollo. La cantidad y calidad del agua disponible es, generalmente, el factor que limita la posibilidad del desarrollo futuro y condiciona la sustentabilidad del desarrollo actual.

La red vial provincial es extensa y sus principales vías se encuentran en buen estado de conservación. La red de administración provincial está dividida en tres categorías: red primaria, de 1.116 kilómetros; red secundaria, de 905 kilómetros; y red terciaria, de 2.000 kilómetros. La longitud total de las rutas nacionales en territorio provincial es de 1.815,54 kilómetros. Del total de 3.934 kilómetros lineales, el 60,6% están pavimentados, el 38,3% son de ripio y el 1% es de tierra. Las principales rutas están vinculadas a la capital provincial, a las ciudades del Sur y al Paso de Pircas Negras a Chile, formando un entramado que desemboca en cinco salidas del territorio provincial. Una obra emblemática que actualmente se encuentra en importante estado de avance es la RN76, de la cual sólo falta completar 194 kilómetros desde Vinchina hasta la frontera y el paso internacional de Pircas Negras hacia Chile.

La telefonía en la provincia está presente en todas las cabeceras departamentales, como así también en las principales localidades. Un servicio que promete tener una cobertura provincial es el de Internet. La provincia conformó la primera Sociedad Anónima con participación estatal Internet para Todos SA, que tiene como principal objetivo brindar conectividad a Internet a través de banda ancha en todo el territorio riojano. Actualmente, brinda el servicio en casi toda la ciudad de La Rioja y en grandes sectores de las localidades de Chamical y Chilecito.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

La provincia de La Rioja actualizó su Modelo Deseado a través de los árboles de problemas y objetivos a partir de dos premisas: su marcada característica de aridez y la distancia que separa a la provincia de los mercados consumidores. El Modelo Deseado de la provincia de La Rioja proyecta tres microrregiones.

La microrregión Andina incluye, como espacios a desarrollar, la zona en torno a las localidades de Villa Unión, Villa Castelli y Villa San José de Vinchina; y como área a potenciar, la lindante a las localidades de San Blas, Famatina y Chilecito. Se propone poner en valor su potencialidad turística y consolidar su actividad productiva en lo referente a la agricultura –de olivo, nogal, vid y distintas formas de fruticultura y horticultura– y la minería, fomentando el crecimiento de centros urbanos y dotándola de infraestructura. Se proyecta Villa Unión como nodo multimodal a crear, y Chilecito como nodo multimodal a potenciar.

Los principales problemas identificados son la escasa rentabilidad de las actividades económicas, las condiciones inadecuadas para el desarrollo y la escasa población, para los cuales se propone promover las condiciones para un desarrollo equitativo a partir de:

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Desarrollar la actividad turística	• Promover la ampliación de la planta turística • Poner en valor los recursos turísticos • Mejorar la conectividad del área
Mejorar las condiciones de rentabilidad de las actividades agrícola, industrial y extractiva	• Desarrollar las cadenas de valor • Promover la actividad industrial • Aumentar la productividad agrícola • Incentivar la actividad minera
Promover las condiciones adecuadas para el desarrollo equilibrado de los valles, fortaleciendo los nodos de la región	• Mejorar la conectividad del área • Mejorar las condiciones para el arraigo de la población

La microrregión de los Valles Centrales incluye un área a potenciar en torno de las localidades de Aimogasta y Aminga, formando un corredor en sentido Sudeste-Noroeste, y una a cualificar en el espacio de influencia de la ciudad de La Rioja, nodo multimodal que requiere intervenciones regulatorias. El objetivo central es mantener los centros urbanos existentes, desarrollando la población rural de la región. Se propone regular servicios, consolidar industrias establecidas y emprendimientos agrícolas y agroindustriales y desarrollar alternativas turísticas.

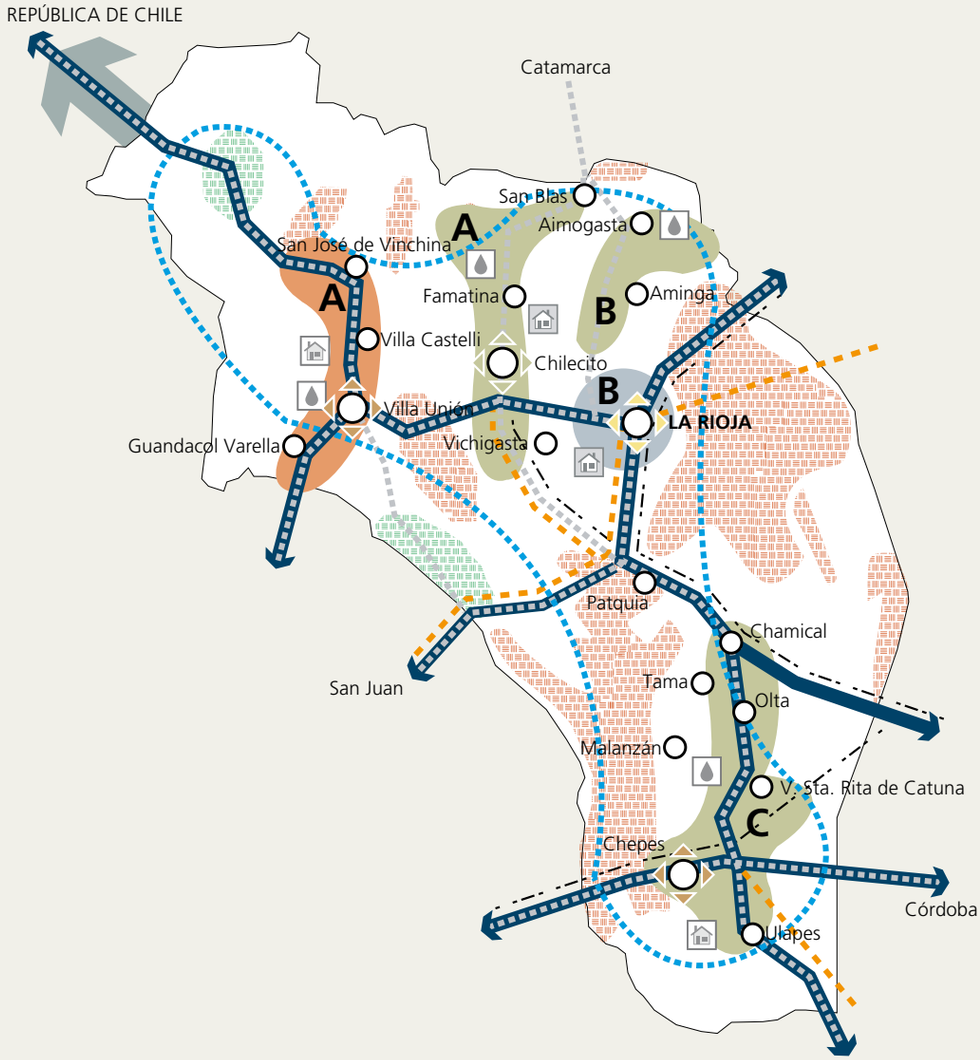
Los principales problemas identificados son la existencia de población rural dispersa, con servicios e infraestructura inadecuados, y la alta concentración de la población en un área con recursos escasos, para los cuales se proyecta lograr un desarrollo mayor y más equitativo a través de:

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Mejorar las condiciones de rentabilidad de las actividades económicas	• Desarrollar las cadenas de valor • Promover tecnologías adecuadas para la producción y comercialización • Aumentar la rentabilidad industrial • Aumentar la productividad agropecuaria
Consolidar la situación demográfica y promover la equidad socioeconómica intraárea	• Regular y desarrollar la estructura territorial para consolidar el Valle Central

La microrregión de los Llanos, en el Sur de la provincia, incluye, sobre el corredor que forman las localidades cercanas a la RN79 una zona a potenciar que abarca a las localidades de Chamical, Tama, Olta, Malanzán, Santa Rita de Catuna, Chepes y Ulapes. La estrategia principal apunta a desarrollar las potencialidades ganaderas, pecuarias-industriales, turísticas y manufactureras de la región, dotando de infraestructuras a la población rural existente. Se proyecta, en este contexto, el desarrollo del nodo de Chepes y la potenciación del nodo Chamical.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Mejorar las condiciones de rentabilidad de las actividades pecuaria, turística, agrícola, extractiva e industrial	• Desarrollar las cadenas de valor • Promover tecnologías adecuadas para la producción y comercialización • Aumentar y desarrollar la actividad pecuaria • Potenciar la actividad industrial • Aumentar la productividad agrícola • Potenciar la actividad turística
Promover las condiciones para el desarrollo equilibrado de la población	• Mejorar la conectividad del área • Mejorar las condiciones de la población urbana y rural dispersa

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Nodo multimodal a potenciar
- Nodo multimodal a construir
- Nodo multimodal a regular
- Redes con flujos de producción y personas entre áreas
- Circuitos turísticos y vinculaciones entre áreas
- Red eléctrica de alta tensión a construir
- Red ferroviaria a reactivar
- Obras hídricas a desarrollar
- Planificación de centros urbanos y ejecución de viviendas
- Desarrollo de planes de vivienda
- Áreas vulnerables
- Áreas protegidas
- Área de potencial valor económico
- Áreas a cualificar
- Áreas a potenciar
- Proyecto de cobertura del 60% del déficit de vivienda por región

Regular el crecimiento del área B, manteniendo las actividades económicas, construyendo la infraestructura necesaria, fortaleciendo los sectores internos del area. Desarrollar las áreas A y C con actividades que respondan a las vocaciones propias a partir de su calidad y singularidad: fomentando actividades económicas y empleo, fortaleciendo el flujo de personas, bienes y servicios, construyendo la infraestructura necesaria para la producción y el consumo –refuerzos en las redes de gas, energía eléctrica y obras hídricas– y el equipamiento para el desarrollo del turismo.

A Área andina. Fomentar el crecimiento de los centros urbanos. Uso del subsuelo predominante agrícola (mayor volumen y diversificación). Minería. Turismo. Industria manufacturera. Infraestructura para la producción.

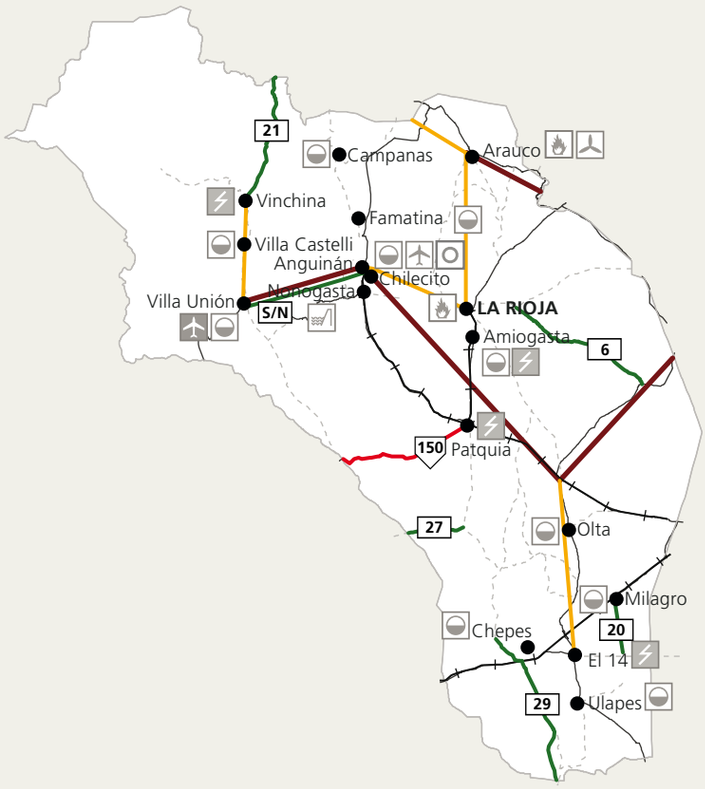
B Valles Centrales. Mantenimiento de los centros urbanos desarrollando la población rural. Uso del suelo predominante: servicios, industrial, agrícola, minería, turismo, industria manufacturera. Infraestructura para la producción: refuerzo en redes y desarrollo de obras hídricas.

C Área de los Llanos. Desarrollo del área a través de la puesta en valor de su potencialidad y de la dotación de infraestructuras necesarias para la población rural existente y en desarrollo. Uso del suelo predominante: ganadero, minería, turismo, industria Equipamiento: desarrollo de equipamiento turístico. Equipamiento para la asistencia técnica en el desarrollo ganadero.

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Ferrocarril
- Aeropuerto
- Aeropuerto con requerimientos
- Estación transformadora
- Red eléctrica con requerimiento
- Gasoducto
- Red de gas
- Energía alternativa
- Represa
- Cloaca
- Cultural y recreativo



PROGRAMA / PROYECTO

- Proyecto de Red Informática Provincial
- Ampliación del Parque Eólico de Arauco
- Construcción LAT 132KV La Rioja-Malligasta-Chilecito y obras complementarias
- Construcción de Transmisión Extra Alta Tensión (LEAT) 500 KV La Rioja-Aimogasta
- Construcción LAT 132KV Aimogasta-Tinogasta/Candelaria-El14/ Chamical-El 14/Villa Unión-Vinchina
- Programa de Electrificación Rural: Construcción de 2125 Km de Línea Aérea de Media Tensión, 549 Centros de Transformación y construcción de aproximadamente 442 Km de LBT preensamblada
- Construcción ET Aimogasta-El 14-Patquía-Vinchina
- Construcción LAT 132KV Nueva Patquía
- Gasoducto Casa de Piedra Chamical/Chamical-Chilecito/Chilecito-Villa Unión/Chumbita-Aimogasta
- Gasoducto Virtual Llanos Sur-Oeste
- Ampliación gasoductucto actual La Rioja, Capital
- Gasoducto Virtual Arauco
- Rehabilitación Cable Carril en Chilecito
- Interconexión Hídrica
- Construcción embalse de Campanas-Miranda
- Proyecto de cloacas en Aimogasta, Campanas, Chepes, Famatina, Milagro, Nonogasta, Olta, Ulapes, Villa Castelli, Villa Unión
- Proyecto de Saneamiento Industrial
- Construcción Terminal Aérea en Villa Unión
- Ampliación y puesta en funcionamiento aeropuerto de Anguinán
- Mantenimiento y mejoramiento de línea férrea Pie de Palo Milagro -Serrezuela
- Reconstrucción linea Ferrocarril Chilecito-Patquía/La Rioja-Patquía-Córdoba
- Culminación etapa faltante camino a Chile
- Repavimentación RN78 tramo Puente río Capayán-Famatina
- Repavimentación RN150 Patquía-Km 85
- Caminos vecinales y productivos
- Conexión vial La Rioja-Chilecito/Villa Unión-Chilecito (Miranda)
- Construcción RP6 entre RP5 y RN79
- Construcción RP21 entre RN76 y límite con Catamarca
- Construcción RP20 Milagro-La Isla (límite con Córdoba)
- Continuación RP27-Tramo San Ramón-límite San Juan
- Pavimentación RP29 tramo El Rodeo-Chepes
- Repavimentación, ampliación y pavimentación RP29 tramo Chepes-límite San Luis

PROVINCIA DE MENDOZA

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **148.827 km2** | Población: **1.741.610 hab.** | Densidad media: **11,7 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **10,3%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de Mendoza, situada al pie de la Cordillera de los Andes, se extiende en el Centro-Oeste argentino.
Políticamente se divide en dieciocho departamentos, incluida la Capital. Su población se encuentra distribuida de la siguiente manera: el 62,5% en el Área Metropolitana de Mendoza, el 15% en el Sur, el 12,5% en el Este, el 6% en el Centro-Oeste y sólo el 4% en el Noreste, según datos de la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano de la provincia. La población urbana representa el 79,3% del total.
Mendoza se presenta como territorio mediterráneo y continental, de clima árido a semiárido. Se distinguen tres grandes regiones naturales bien contrastadas: las montañas andinas en el Oeste, las planicies en el Centro y el Este, conformadas por los piedemontes y llanuras, y las mesetas y volcanes de la Payunia o Patagonia extraandina.
El aprovechamiento de los ríos Mendoza y Tunuyán en el Norte, Diamante, Atuel y, en menor proporción, Malargüe, en el Sur, ha permitido conformar oasis que, aun sin alcanzar en términos de superficie más del 3% del territorio provincial, concentran casi el 95% de la población, con densidades máximas en las zonas urbanas que superan los 300 habitantes/km2. Las zonas no irrigadas de montaña y de planicie son expulsoras de población y presentan graves procesos de desertificación, con efectos no sólo sobre la vida cotidiana de sus habitantes sino también en sus posibilidades de desarrollo futuro.

DINÁMICA ECONÓMICA

El oasis Norte concentra aproximadamente el 60% de la población de la provincia; y prácticamente el 80% de la población reside en localidades urbanas que superan los 2 mil habitantes. Las migraciones no presentan, en los últimos años, valores significativos.
La salud pública cuenta con una importante infraestructura, y muestra una firme tendencia a la descentralización de los servicios de atención primaria. La mortalidad infantil disminuye: el valor actual es de 10,6‰, y la esperanza de vida está estimada en 75 años. Respecto de los indicadores de educación, el analfabetismo es bajo, de 2,2% en zonas urbanas y 7,3% zonas rurales. La población menor de diez años está escolarizada prácticamente en su totalidad.
El Índice de Desarrollo Humano de la provincia es de 0,8051, de distribución no uniforme, dado que la región Noreste se encuentra en peor situación relativa debido a su carencia estructural de población.

DINÁMICA SOCIAL

La matriz productiva de la provincia de Mendoza es intensiva en servicios, está especializada en tres sectores y muestra ciertos grados de integración y de complementación. En general, hay una buena relación entre el peso de la actividad y el empleo, con excepción del sector de hidrocarburos. Las integraciones y complementaciones han logrado aumentar el valor agregado de dichas actividades.
El Producto Bruto Geográfico de la provincia tiene una participación del 3,4% y el 3,7% en el Producto Bruto Interno nacional en términos corrientes y constantes respectivamente. En la comparación de Producto Bruto y el empleo se observa que el sector de comercios, restaurantes y hoteles representa el 24,5% y ocupa al 17% de la población económicamente activa; el petróleo representa el 20% y ocupa al 6%; y la agroindustria representa el 11% y ocupa al 17%. Gran parte de este Producto proviene de actividades de alta concentración.
El 97% de la superficie mendocina no es irrigada y está ocupada por tierras con marcado déficit hídrico y baja densidad de población. Las zonas no irrigadas de montaña y de planicie albergan mayormente actividades de subsistencia, especialmente actividades ganaderas extensivas débilmente integradas a los principales circuitos de la economía provincial. La excepción la constituyen la minería, el turismo y la extracción de hidrocarburos, de gran incidencia en el total de actividad. La explotación petrolera se localiza fundamentalmente en la zona Sur, en el departamento de Malargüe, y se encuentra otro núcleo en los límites del Gran Mendoza, hacia el Este.
El sector agropecuario se distribuye en todo el territorio provincial, aunque se destacan zonas con mayor participación relativa en la generación del Producto Bruto. Considerándolos en conjunto, se observa que las regiones del Este y el Gran Mendoza aportan anualmente el 30%; la zona Sur, el 23%; y la zona del Valle de Uco, el 18%.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Sobre un territorio de alta fragilidad como el mendocino, la competencia por el uso del agua se presenta como uno de los principales conflictos ambientales en la interacción entre los

oasis y el secano. Las áreas deprimidas del desierto ya no reciben los aportes hídricos superficiales, pues los caudales de los ríos se utilizan íntegramente para el riego de las zonas cultivadas y el consumo de los asentamientos urbanos. Esta misma competencia se verifica en el uso del suelo en los oasis debido al crecimiento urbano sobre suelos de alto potencial agrícola, sobre todo vitivinícola.
Tanto la problemática derivada del uso del agua como la generada por los fenómenos de granizo y heladas impactan en la economía provincial y en el bienestar de la población. En este marco, se destaca el alto impacto de los problemas hídricos ambientales: la calidad de los recursos hídricos y del suelo de la provincia está cada día más comprometida. Los acuíferos subterráneos que abastecen a la población, la agricultura y la industria se encuentran contaminados en algunas áreas críticas de la provincia y no pueden o no podrán, en un futuro cercano, cumplir con tales fines. Cursos superficiales de agua y embalses se encuentran en estado de creciente deterioro, grandes extensiones agrícolas presentan problemas de revenición y salinización de suelos. Las acciones destinadas a optimizar la cantidad de agua disponible son tan prioritarias como aquellas destinadas a restablecer y/o preservar la calidad del recurso hídrico y de los suelos.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

Se visualiza la relación entre las concentraciones económicas del Norte y el Corredor del eje MERCOSUR-Chile, acompañados por la presencia de tres oasis irrigados: el del río Mendoza, y los de los ríos Tunuyán Inferior y Superior.
Las principales áreas donde se desarrolla la actividad industrial son los departamentos del Gran Mendoza, principalmente Godoy Cruz, Luján y Maipú, y dos polos en San Rafael y General Alvear, en ubicación coincidente con los oasis de los ríos Diamante y Atuel.
Los centros turísticos también tienen como eje la presencia de los oasis, excepto en el caso de la región del Aconcagua, que se destaca por ser el cerro más alto de América, y constituye un atractivo para turistas locales e internacionales.
Cabe destacar la existencia de vías de conexión terrestre pavimentadas entre las zonas con actividades productivas importantes, lo cual implica una ventaja a la hora de ponderar los costos de transporte de productos y materias primas. Sin embargo, tanto estas redes como la organización de los flujos de producción orientada a minimizar costos y tiempos transcurridos son susceptibles de mejora para optimizar y racionalizar los trayectos.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

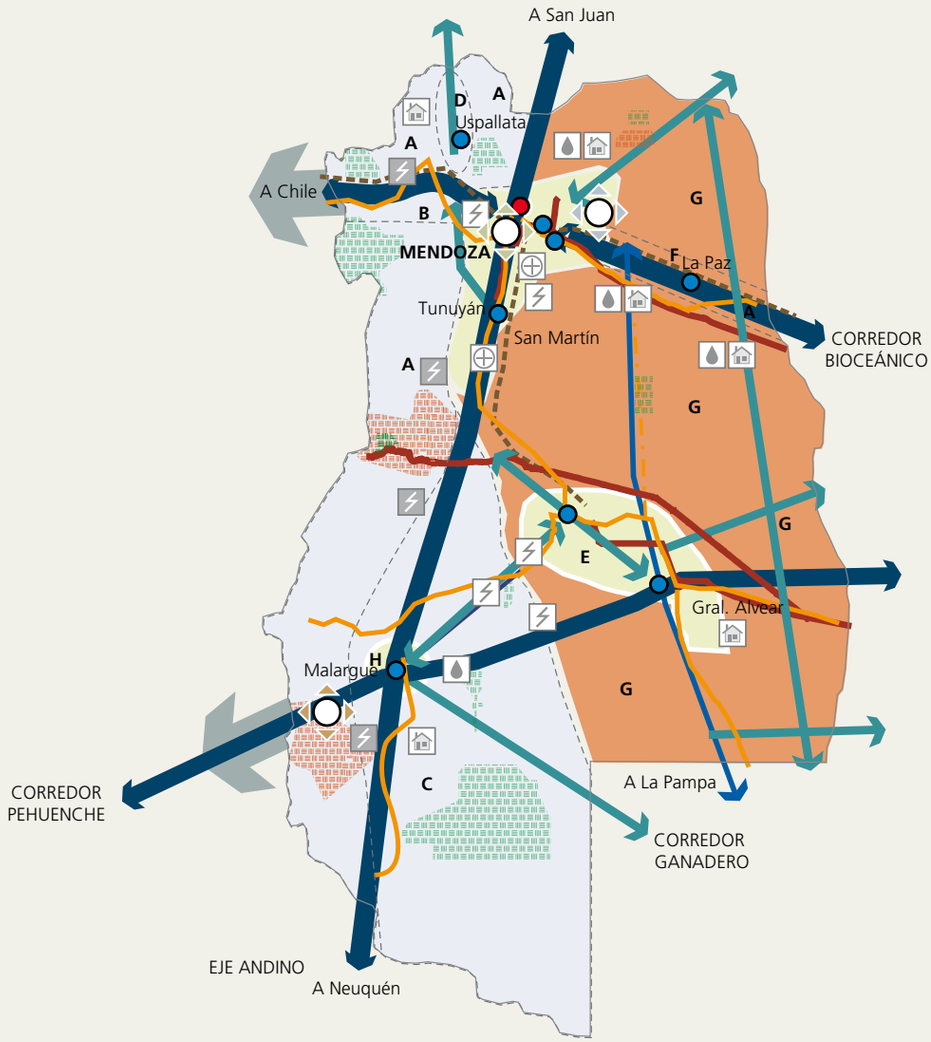
En el Modelo Deseado de la provincia de Mendoza se expresan en forma sintética las grandes unidades que caracterizan el futuro del territorio mendocino: los oasis, las montañas y la llanura.
Debido a sus características sociales, culturales, económicas y políticas, cada uno de los oasis presenta algunas diferencias, tanto en cuanto a sus procesos de desarrollo como en relación con sus funcionamientos. Los problemas más importantes detectados son la accesibilidad y el abastecimiento en infraestructuras de agua, cloacas, gas, equipamientos y tratamiento de residuos. En menor medida, pero de suma importancia, se identifican las amenazas de contaminación por colas de uranio y empresas yeseras cercanas a las zonas urbanas del oasis de Malargüe. Resulta necesario el diseño de estrategias que mitiguen sus impactos.
De acuerdo con los análisis, abordados usando la metodología de los árboles de problemas y objetivos, el oasis Norte posee problemas relacionados con el desequilibrio territorial en relación con el núcleo del Gran Mendoza –características propias de las metrópolis con gran cantidad de población, insuficientes o deficientes servicios e infraestructuras– que permiten prever que se torne inmanejable y caótico. De allí que la gran urgencia es lograr un equilibrio territorial, mejorando o implementando estrategias que fortalezcan las ciudades intermedias, y que implican la disminución de la vulnerabilidad de la población, la vulnerabilidad administrativa y de la infraestructura; y superar los problemas de contaminación y de conflictividad en la accesibilidad. Si bien estas características se repiten en menor grado en el oasis Centro, allí se prioriza solucionar temas vinculados al policentrismo, las amenazas naturales y la diversificación económica. En relación con estos problemas, se manifiesta una tendencia creciente al deterioro ambiental por contaminación. En ambos oasis, el manejo del uso agrícola del agua debe ser tomado como un eje estratégico, ya que su subutilización y su mal aprovechamiento restringirán las posibilidades de un crecimiento armónico e integral. En el oasis Sur, de dimensiones pequeñas en comparación con los otros dos, es necesario atender al nodo de Malargüe, que se encuentra en proceso de crecimiento, para que no se repitan los errores ya cometidos, y de difícil solución, en los oasis Norte y Centro.
Si se compara la superficie de las otras dos regiones identificadas –de montañas y de llanuras– con la de los oasis, representan una enorme extensión que cuenta con una mínima proporción de la población. Sumadas, las superficies que abarcan la llanura y la montaña reúnen aproximadamente el 95% del territorio mendocino.
Sobre el Este se ubica una zona llana, de características áridas a semiáridas, con suelos frágiles y una biodiversidad en estado crítico debido a que los procesos de desertificación amenazan la estabilidad estructural y funcional de este ecosistema. Allí se desarrolla la vida humana en localizaciones de baja densidad poblacional, con asentamientos dispersos, en su mayoría de autosustento. El principal problema es la desconectividad, lo cual trae aparejado el aislamiento y hace que sus procesos productivos se vean interferidos negativamente y que se dificulte la extensión de los servicios a cada uno de los puestos, problema que deberá enmendarse a través de importantes programas de nuevas tecnologías.
El Oeste tiene casi los mismos problemas de desconectividad y éxodo de jóvenes, con población agrupada en pequeñas localidades dispersas. La montaña es uno de los territorios donde se produce una importante ocurrencia de amenazas naturales y antrópicas. No obstante, en la región se conjugan una serie de aptitudes naturales como la disponibilidad de fuentes de recursos hídricos, una cantidad importante de minerales pasibles de ser extraídos e imponentes paisajes que permiten ser explotados turísticamente. En la zona montañosa del Oeste se debe establecer una buena zonificación y relevamiento de aptitud del suelo, teniendo en cuenta los riesgos, lo cual debe señalarse en los planes de ordenamiento municipal, de modo de clarificar qué lugares pueden albergar cada actividad, fortaleciendo el uso equilibrado del territorio.
El Plan Estratégico de Desarrollo elaborado en la provincia, con la participación y la generación de acuerdos de largo plazo

ESCUELA MAUELTURÁ,
Ciudad de Uspallata.

gestados entre distintos actores territoriales y sectoriales, expresa una voluntad de cambio que facilita la acción colectiva y orienta la toma de decisiones, tanto pública como privada, aprovechando las potencialidades y oportunidades, de modo de transformar las vulnerabilidades y contradicciones en instrumentos para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la provincia de Mendoza. Los lineamientos estratégicos que de este Plan se desprenden son:

- Promover un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, lo social, lo territorial y lo ambiental
- Fortalecer la institucionalidad democrática
- Consolidar un Estado fuerte, más federal, eficaz, transparente y regulador
- Fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales
- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos esenciales a toda la ciudadanía
- Promover el desarrollo económico y productivo sustentable y equitativo para todos los actores
- Diversificar la matriz productiva para incrementar la capacidad de respuesta y la sustentabilidad del sistema productivo y favorecer el desarrollo local
- Promover la competitividad sobre la base de la innovación, la calidad del trabajo, la infraestructura adecuada y el capital social
- Establecer una política energética con objetivos de eficiencia, conservación e innovación en el marco de la sustentabilidad
- Desarrollar el territorio de manera equilibrada, equitativa y sustentable
- Enfocar la política provincial a la gestión integral del recurso hídrico como herramienta básica para el desarrollo estratégico y ordenamiento territorial, reconociendo el dominio público de las aguas y el derecho humano al agua
- Implementar estrategias para la preservación, conservación y uso sustentable de los bienes naturales y culturales

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



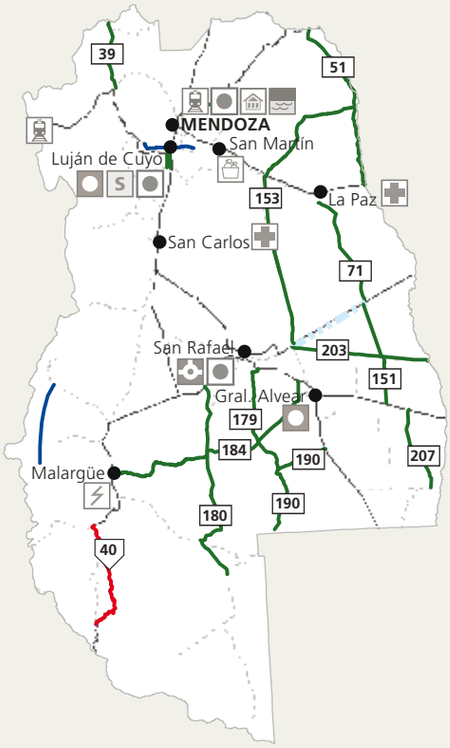
REFERENCIAS

- Nodo multimodal a potenciar
- Nodo multimodal a construir
- Nodo multimodal a regular
- Àrea metropolitana
- Localidades donde se fomentará el crecimiento demográfico
- Localidades donde se desalentará el crecimiento demográfico
- Corredores nacionales a mejorar su capacidad y diseño vial
- Infraestructura vial a mejorar con pavimentación y/o señalización y obras complementarias
- Redes con flujos de producción y personas entre zonas
- Red de telecomunicaciones y fibra óptica
- Gasoductos
- Circuitos turísticos y vinculaciones entre áreas
- **A** Área a potenciar de perfil ganadero. Turístico recreativo. Minero de protección ambiental y científico y de investigación
- **B** Área a potenciar de perfil turístico recreativo y de servicios al transporte
- **C** Área a potenciar de perfil ganadero. Turístico recreativo. Minero de protección ambiental y científico y de investigación
- **D** Área a potenciar de perfil turístico recreativo. Área protegida. Minero y de servicios de apoyo al transporte
- **C** Área a potenciar de perfil agrícola, ganadero, industrial, urbano, turístico recreativo, forestal y de servicios de apoyo al transporte
- **A** Área a potenciar de perfil agrícola, ganadero, industrial y de servicios de apoyo al transporte y a la ganadería
- **B** Área a desarrollar de perfil ganadero
- **S** Área a desarrollar de perfil agrícola urbano
- **N** Área a cualificar de perfil agrícola, industrial, urbano, turístico recreativo y centro de servicios
- Áreas naturales protegidas proyectadas
- Áreas naturales protegidas
- Infraestructura energética
- Obras de infraestructura energética proyectadas
- Infraestructura básica social a construir
- Zonas a desarrollar planes de urbanización y regularización dominial
- Zonas a desarrollar servicio de agua potable

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Acceso RN
- Ferrocarril
- Energia eléctrica
- Red eléctrica con requerimiento
- Acueducto
- Canal
- Proyectos hídricos
- Proyectos hídricos
- Residuos
- Salud
- Edificio gubernamental
- Seguridad
- Equipamientos varios



PROGRAMA / PROYECTO

- Infraestructura energética-Malargüe
- Ciudad Judicial: construcción-Mendoza Capital
- Parque Industrial y Tecnológico General Alvear
- Parque Petroquímico Mendoza-Luján
- Parque Tecnológico e industrial zona Sur
- Complejo Penitenciario Menores Adultos: construcción-Almafuerte-Luján
- Acueducto Ganadero Monte Comán-La Horqueta: construcción-San Rafael
- Aprovechamiento Integral río Tunuyán-Proyecto Los Blancos-Tunuyán
- Canal Cacique Guaymallén: mejoramiento
- Ejecución colectora escudos aluvionales maestros
- Ejecución colectores escudos aluvionales maestros San Rafael
- Solución integral aluvional - Perdriel y Agrelo-Luján
- Trasvase de Río Grande al Río Atuel-Malargüe-San Rafael
- Construcción consultorios externos Hospital Tagarelli. San Carlos
- Hospital Arturo Illia: ampliación-La Paz
- Planta de acopio y compactación de envases de agroquímicos
- Ferrocarril trasandino y túnel a baja altura-Corredor Andino
- Metrotranvía de Mendoza 2° y 3° etapas Gran Mendoza
- Acceso Norte: construcción Ciudad de San Rafael
- RN 40 Tramo Bardas Blancas-RP 221-Pavimentación-Malargüe
- RN7 Variante Ciudad Mendoza por Palmira-Ugarteche
- Anillos de Circunvalación N°1 y N°2 Gran Mendoza
- Corredor Alto Agrelo, tramo RN7-RP86
- RP51 Norte: RN7-RN142 (El Encón) Lavalle
- RP153 La Josefa-RP51Lavalle
- RP153 La Josefa-RN7 Lavalle
- RP153 La Josefa-RN7 Lavalle
- RP206-RN146-RP203 San Rafael
- RP206-RP203-RN188 General Alvear

PROVINCIA DE MISIONES

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **29.801 km2** | Población: **1.097.829 hab.** | Densidad media: **36,8 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **13,7%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de Misiones, que debe su nombre a las misiones religiosas que allí se establecieron a partir del siglo XVII, está dividida en diecisiete departamentos, integrados, a su vez, por 75 municipios. Con un 70% de población urbana, es una de las provincias con mayor porcentaje de población rural. Las principales ciudades de la provincia son Posadas, Oberá, Puerto Iguazú, Eldorado y San Vicente.
Una característica que define a Misiones es que el 90% de su perímetro corresponde a fronteras internacionales: 330 kilómetros lindantes con Paraguay sobre el río Paraná y 750 kilómetros con Brasil sobre los ríos Uruguay, Pepirí Guazú, San Antonio e Iguazú. Este rasgo determina que sus principales rutas formen sistemas de integración con el MERCOSUR: la RN12, que corre en forma paralela al Río Paraná y vincula con Brasil a través del Puente Internacional Tancredo Neves; la RN14, que integra las ciudades de Leandro N. Alem, Oberá, San Vicente, San Pedro y Bernardo de Irigoyen; y la RP17, que atraviesa la provincia en sentido Oeste-Este a la altura de la localidad de Eldorado.

DINÁMICA ECONÓMICA

El Producto Bruto Geográfico misionero representa aproximadamente el 1,3% del total nacional, calculado en 4.527 millones de pesos en 2007, valor que muestra un crecimiento del 8,19% en relación con el año anterior. Este Producto se compone en un 64% del sector terciario, un 27% del sector secundario y un 9% del sector primario.
El mayor aporte en el sector primario está vinculado con los recursos de la actividad forestal, con las explotaciones de pinos Elliotis y Taeda, eucaliptos y pino Paraná, no nativos. También se practica la agricultura, y entre los cultivos más destacados aparecen los de yerba mate, té, tabaco, stevia, cítricos, papayas y, en menor medida, caña de azúcar, arroz, maíz, café, plantas aromáticas, sandías, frutillas, melones, duraznos, bananas, paltas y ananás. La ganadería es fundamentalmente de bovinos, especialmente de cebú, y en los últimos años, se incorporó ganado de la raza Jersey. La agroindustria, vinculada a la yerba mate y el té; y la industria forestal, con sus ramificaciones en torno al tratamiento de la madera, son las principales actividades del sector secundario.
En el sector terciario tiene una gran incidencia el turismo, tradicionalmente en las Cataratas del Iguazú, uno de los centros turísticos internacionales de mayor relevancia de la Argentina, y otros destinos como las Reducciones Jesuíticas y saltos de agua como el Encantado, los del Tabay, y los Saltos de Moconá. Cabe destacar en esta actividad la incorporación del Parque Temático de la Cruz en Santa Ana y la infraestructura desarrollada como parte del tratamiento costero en las ciudades de Posadas, Garupá y Candelaria, donde se incluyen costaneras, espacios verdes, recreativos, culturales y gastronómicos.
Misiones registra exportaciones por 482 millones de dólares anuales, cifra que denota una tasa de crecimiento interanual del 9,6%. Los principales mercados de destino de sus productos, principalmente maderas, pasta celulósica, té, yerba y tabaco, son Brasil y Estados Unidos.

DINÁMICA SOCIAL

El Índice de Desarrollo Humano de Misiones es de 0,6792 según estimaciones de 2004, aunque las proyecciones de 2006 indican un incremento a 0,786, considerado de nivel medio. El porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 27,1%, se estima que un 23,9% de su población vive bajo la línea de pobreza y, dentro de este total, un 6,5% se encuentra bajo la línea de indigencia. El 17,28% de la población habita una vivienda adecuada, el 57,2% posee cobertura de agua corriente y el 11,3%, cobertura de desagües cloacales. La tasa de mortalidad general de Misiones es del 5,4%, la tasa de mortalidad infantil es del 13,92‰ y la de mortalidad materna es de 8,3 defunciones cada 10.000 nacidos vivos.
En cuanto a la salud, más de la mitad de la población cuenta con cobertura; y existen 617 establecimientos de asistencia en los que se suman 3.125 camas disponibles. En cuanto a la educación, la provincia cuenta con 1.317 establecimientos, con un promedio de 273 alumnos por establecimiento, y la tasa de matriculación es del 97,16%. Este elevado índice es producto de la explosión demográfica registrada en la provincia, que, como se menciona al inicio de este resumen, en 2010 registró una variación intercensal de 13,7%. Este crecimiento se ve conjugado con procesos de migración interna desde diversas regiones rurales hacia las principales ciudades, principalmente Posadas y su aglomerado, por lo cual la demanda de ingreso al sistema educativo en zonas periféricas a la capital es difícil de satisfacer.

SITUACIÓN AMBIENTAL

La provincia integra el macizo de Brasilia a través de la Meseta Misionera. La Selva Subtropical ocupa más de una cuarta parte del territorio, y se destaca por sus abundantes lluvias y altas temperaturas. Característicos de esta región son los suelos lateríticos, cuyo alto índice de descomposición de basaltos y meláfiros les

ESCUELA SECUNDARIA,
Ciudad de San Isidro.

otorgan el característico color marrón rojizo. Existen en Misiones dos biomas, la Selva Misionera y el Bosque en Galería, gran parte del cual ha sido modificado por la actividad antrópica.
Misiones está rodeada por cinco ríos: el Paraná, el Uruguay, el Iguazú, el San Antonio y el Pepirí Guazú, y posee las Cataratas del Iguazú, ubicadas en el Parque Nacional del mismo nombre y compuestas por 275 saltos de hasta 70 metros de altura.
La fauna y la flora son ricas en variedad, aunque la progresiva desaparición de la selva conlleva la amenaza de extinción. Las especies animales más destacadas son el yaguareté, el tapir, el oso hormiguero, el guacamayo rojo, diversos tipos de águilas y loros, el ocelote, el tatú carreta y el yacaré overo. Entre la flora pueden mencionarse el cedro misionero, el lapacho, el pino Paraná, el petiribí, las palmeras y el palo rosa.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La red vial misionera está compuesta por 3.867 kilómetros lineales, de los cuales el 50% están pavimentados. El porcentaje restante corresponde a rutas de tierra con un importante trabajo de conservación.
Las principales rutas son la RN14, que atraviesa el centro de la provincia en sentido Suroeste-Noreste; la RN12, que corre paralela al límite provincial con Paraguay; y la RP17, que cruza transversalmente y conecta Eldorado con Bernardo de Irigoyen.
La actividad portuaria tuvo un vuelco importante a partir de 2003. Los cambios de las condiciones económicas tornaron competitivos los productos regionales en los mercados exteriores, lo cual dio lugar a la reactivación de puertos sobre el río Paraná y generó muchas expectativas en torno a la puesta en marcha de los puertos de Posadas y Santa Ana. Recientemente se sancionó la Ley Provincial de Puertos, importante herramienta en la estrategia de desarrollo, que contempla la salida de la producción propia y plantea esa misma posibilidad a la producción de países vecinos como Paraguay y Brasil, lo cual confirma la posición estratégica de Misiones en el marco del MERCOSUR.
En cuanto al transporte de energía eléctrica, actualmente se encuentra en proceso de construcción la segunda terna de 132 KV entre Posadas y Puerto Mineral, cerca de la localidad de Ruiz de Montoya, obra importante para resolver el menor desarrollo relativo, considerada de primera prioridad por el Consejo Federal de la Energía.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

La provincia de Misiones proyecta varias microrregiones de planeamiento, coincidentes con las clasificadas por el Plan Estratégico Nacional. Más allá de las áreas a cualificar, que son puntos específicos en el mapa –Posadas y su aglomerado, identificados como nodo multimodal, los Saltos del Moconá y el área en torno a las Cataratas del Iguazú, con Puerto Iguazú como otro nodo multimodal–, predominan las áreas a desarrollar y a potenciar.
Dentro de las áreas a desarrollar se distinguen las de perfil agrícola, turístico-recreativo, de servicios ambientales y áreas protegidas, ubicadas en torno a la Sierra de Misiones y el extremo Noreste: las localidades de El Soberbio, Andresito, San Vicente y Bernardo de Irigoyen. Para estas regiones se planean ciertos objetivos generales y específicos, que se desagregan en proyectos particulares que derivan de las estrategias específicas.

OBJETIVO GENERAL	ESTRATEGIAS	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS
Impulsar el progreso económico y aumentar la calidad de vida para que las personas y sus comunidades concreten sus proyectos de vida sin necesidad de abandonar su lugar de origen	**Dinamizar los ámbitos productivos**	• Articular y completar el sistema de conectividad regional y provincial • Ampliar la explotación de los circuitos turísticos • Aumentar la tecnificación y diversificación productiva • Apoyar, por medio del crédito, a los productores agrícolas
	Incrementar y completar la cobertura de sistema educativo	• Adecuar la infraestructura y el equipamiento • Dotar de recursos humanos
	Adecuar la infraestructura de servicios básicos	• Desarrollar sistemas para la adecuada provisión de agua y cloacas • Incrementar el suministro energético
	Incrementar y completar la infraestructura del sistema de salud	• Adecuar la infraestructura y el equipamiento • Fortalecer y eficientizar la gestión sectorial y municipal

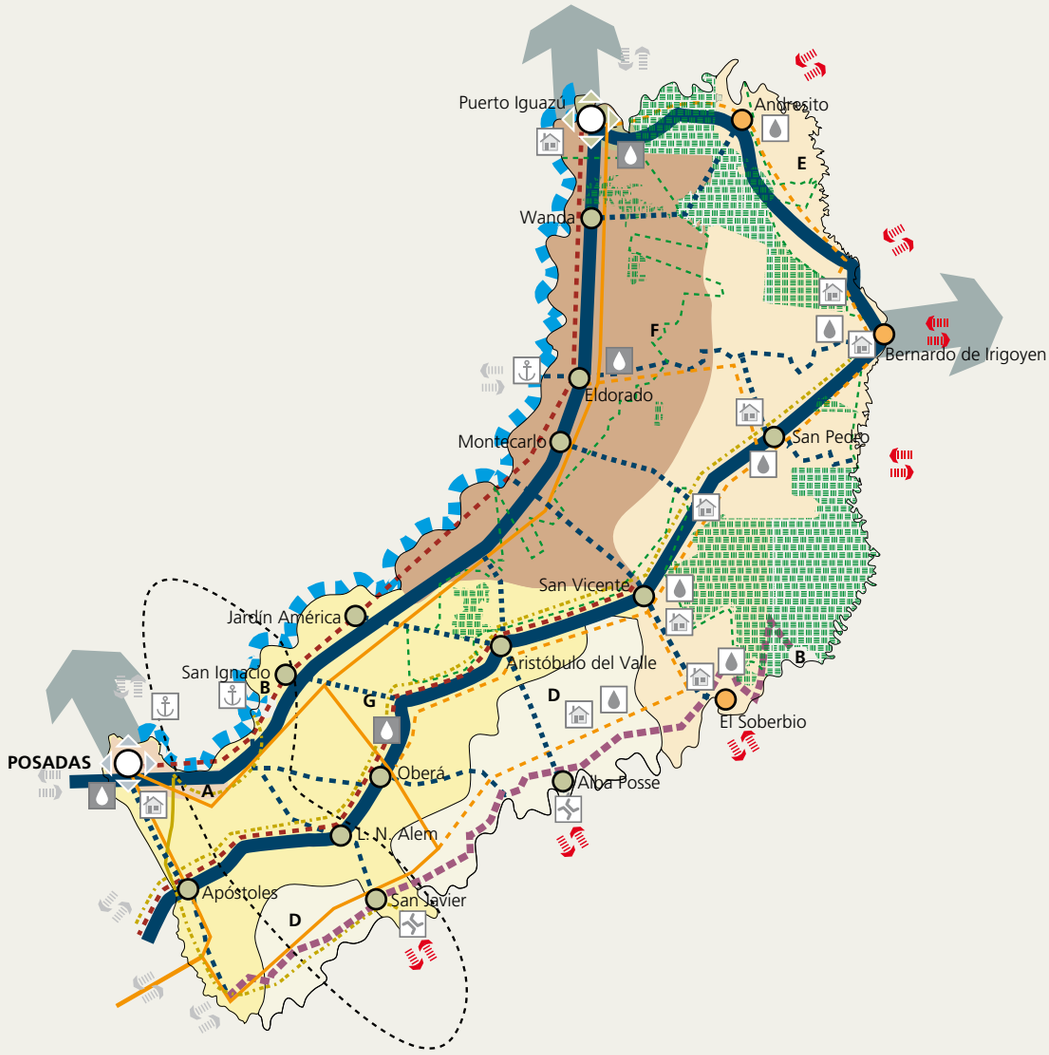
Las áreas a cualificar son las que presentan mayor consolidación relativa en cuanto a medio construido, pero requieren de una adecuación de sus infraestructuras y equipamientos, teniendo en cuenta el crecimiento del turismo y de los flujos de intercambio en el núcleo del MERCOSUR, mitigando los impactos ambientales que acarrea el crecimiento sin planificación.

OBJETIVO GENERAL	ESTRATEGIAS	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS
Desarrollar la matriz agrícola y la competitividad de las pyme para lograr un mayor desarrollo económico y social	**Equilibrar y fortalecer la matriz agrícola-forestal**	• Apoyar la producción forestal capaz de sustentar emprendimientos industriales • Integrar las cadenas productivas priorizando el apoyo a cuencas con capacidad instalada • Apoyar la incorporación de tecnología en la producción • Desarrollar información de producción y precios de mercado • Apoyar, por medio del crédito, a los productores agrícolas • Desarrollar los centros urbanos de servicios de apoyo a zonas rurales
	Aumentar la competitividad de las pyme	• Reducir costos de transporte mediante el desarrollo del sistema portuario provincial • Mejorar la infraestructura básica • Aumentar la provisión de energía • Capacitar a los recursos humanos • Lograr la diferenciación y certificación de productos para favorecer una mayor comercialización

Las áreas a cualificar son las que presentan mayor consolidación relativa en cuanto al medio construido, pero requieren de una adecuación de sus infraestructuras y equipamientos, teniendo en cuenta el crecimiento del turismo y de los flujos de intercambio en el núcleo del MERCOSUR, mitigando los impactos ambientales que acarrea el crecimiento sin planificación.

OBJETIVO GENERAL	ESTRATEGIAS	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS
Potenciar y diversificar el sistema de servicios urbanos y tender a un ordenamiento territorial	**Potenciar el crecimiento de la economía**	• Aumentar la capacidad multimodal para la vinculación regional • Aumentar la fluidez del movimiento transfronterizo de personas y cargas • Apoyar la radicación de industrias y la formación de recursos humanos para el sistema productivo • Divulgar permanentemente información y estadísticas sobre el perfil de las ciudades
	Adecuar la infraestructura de servicios básicos	• Privilegiar el transporte público • Aumentar la provisión de agua y cloacas • Aumentar el suministro de energía eléctrica • Desarrollar redes urbanas de gas natural
	Acompañar la expansión urbana con calidad ambiental	• Recuperar y sanear cuencas hídricas • Renovar y revalorizar los espacios públicos, en especial los ribereños • Restablecer el equilibrio entre áreas urbanas, periurbanas y rurales • Concertar la acción de responsables institucionales en materia de infraestructura y equipamiento en el ámbito municipal • Fortalecer la capacidad de gestión del suelo urbano por parte de los municipios
	Elaborar planes que propicien la amplia participación pública y privada	• Planear y desarrollar la infraestructura portuaria • Planear y desarrollar parques industriales • Responder a la afectación del embalse Yacyretá

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



REFERENCIAS

- Nodo multimodal a potenciar
- Nodo multimodal a cualificar
- Localidades a potenciar
- Localidades a desarrollar
- Puertas de acceso viales
- Puertas de acceso a construir
- Autovía
- Infraestructura vial a mejorar con ampliación de calzada, señalización y obras complementarias
- Red ferroviaria a potenciar
- Red ferroviaria a construir
- Hidrovía
- Red eléctrica de alta tensión 500KV
- Red eléctrica de baja tensión 132KV
- Gasoductos a construir
- Corredor de las Misiones Jesuíticas

- **A** Área a cualificar: perfil urbano, industrial, turístico-recreativo, centro de servicios, científico y de investigación de alta tecnología.
- **B** Área a cualificar: perfil turístico-recreativo
- **C** Área a cualificar: perfil turístico-recreativo, Centro de servicios y de protección ambiental
- **D** Área a desarrollar: perfil agrícola, turismo recreativo, y de servicios de transporte
- **E** Área a desarrollar: perfil agrícola, industrial, y de servicios de transporte.
- **F** Área a potenciar: perfil predominantemente foresto-industrial y de servicios de apoyo al transporte
- **G** Área a potenciar: perfil agrícola, forestal, industrial, turísmo-recreativo, de servicios de transporte y de protección ambiental.
- Áreas naturales protegidas
- Corredor verde, Áreas de protección ambiental
- Puerto a construir
- Puentes a construir
- Zonas a potenciar servicio de agua potable
- Zonas a desarrollar servicio de agua potable

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Aeropuerto con requerimientos
- Hidrovía
- Ferrocarril
- Energía eléctrica
- Red eléctrica con requerimiento
- Gasoducto
- Agua potable
- Cloaca
- Agua - Cloaca
- Salud
- Paso fronterizo

PROGRAMA / PROYECTO

- Sistema de agua potable de Comandante Andrés Guacurarí
- Sistema de agua potable de Bernardo de Irigoyen
- Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable de San Antonio
- Sistema de desagües cloacales de Bernardo de Irigoyen
- Sistema de desagües cloacales de Comandante Andrés Guacurarí
- Sistema de desagües cloacales de San Antonio
- Sistema cloacal de Eldorado
- Línea 132 KV Eldorado-San Pedro
- ET 132/33/13,2 KV San Pedro
- Línea 132 KV San Pedro-Bernardo de Irigoyen
- Línea 132 KV Posadas-Leandro N. Alem
- Línea 132 KV Leandro N. Alem-Oberá
- Segunda terna 132 KV Posadas-Gobernador Roca-Puerto Mineral
- E.T. 132/33/13,2 KV. Bernardo de Irigoyen
- Línea 33 KV. Deseado-San Antonio-Bernardo de Irigoyen
- Línea 33 KV. Dos de Mayo-San Vicente-El Soberbio
- Línea 33 KV. Salto Encantado-25 de Mayo
- Línea 33 KV. Santa Rita-Colonia Aurora
- Línea 33 KV. Concepción de la Sierra-San Javier
- Proyecto de Electrificación Rural
- Pavimentación RN14 Tramo Empalme RP20-Empalme RP17
- Repavimentacion y banquinas RP19 - Tramo Empalme RN12-Límite con Brasil
- Ensanche RP17 Tramo Eldorado-Bernardo de Irigoyen
- Desarrollo RN12
- Ensanche RP5 (Oberá-Panambí)
- Pavimentación y puentes RP8 Tramo Campo Grande-25 de Mayo (Producción)
- Pavimentación RP3 Tramo Cerro Azul-Concepción de la Sierra (Producción)
- Pavimentación RP215 Tramo Empalme R4-Mojón Grande (Producción)
- Pavimentación RP209 Tramo Mojón Grande-Florentino Ameghino (Producción)
- Puente Alba Posse (Argentina)-Porto Mauá (Brasil)
- Centro de Frontera de Comandante Andrés Guacuararí
- Ampliación Centro de Frontera de Bernardo de Irigoyen
- Centro de Frontera de Paraje Comandante Rosales
- Pavimentación RP16 Tramo RN14-RP27
- Pavimentación RP27
- Pavimentación RP22 Tramo RP27-Paraje Rosales
- Pavimentación RP21 Tramo Paraje Paraíso (RN14)-Empalme RP2 (Moconá)
- Pavimentación RP2 Tramo Límite con Corrientes-Concepción de la Sierra
- Dragado hidrovía Alto Paraná
- RP8 Tramo Leoni-Campo Grande-25 de Mayo
- Ensanche RP103 Tramo RN14 (Oberá)-Alba Posse
- Centro de Atención Primaria de Salud Barrio Aduana (Bernardo de Irigoyen)
- Puente San Javier (Argentina)-Porto Xavier (Brasil)
- Ampliación Centro de Atención Primaria Salud Km 130 (San Antonio)
- Ferrovía Posadas-Bernardo de Irigoyen
- Hospital San Vicente
- Gasoducto NEA

PROVINCIA DE NEUQUÉN

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **94.078 km2** | Población: **550.344 hab.** | Densidad media: **6,01 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **13%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Neuquén, situada en el Norte de la Patagonia, limita al Este y al Sur con Río Negro, al Oeste con la República de Chile y al Norte con Mendoza.
Conformada por 16 departamentos, aproximadamente el 11,4% de su población habita áreas rurales –de manera dispersa o en localidades de menos de 2.000 habitantes– y el 88,6% en áreas urbanas. El 55% de ella está concentrada en el aglomerado Neuquén–Plottier-Centenario.
La provincia ha mostrado una elevada tasa de crecimiento poblacional, debida principalmente a las importantes migraciones de otras provincias argentinas y de Chile.

DINÁMICA ECONÓMICA

Neuquén ha experimentado un crecimiento económico importante durante los últimos 40 años. Su Producto Bruto Geográfico actual es 25 veces mayor al promedio de la década del sesenta, lo cual indica un crecimiento anual del 8,2%, basado principalmente en actividades de explotación de recursos energéticos y actividades conexas –como la construcción y los servicios–. En el año 2007, el Producto alcanzó los 21.053 millones de pesos, que representa un ingreso mensual per cápita de 3.255 pesos y un 4,6% del Producto Bruto Interno.
Dentro de la composición del Producto neuquino, la actividad primaria es la de mayor significación, con el 55% del total, participación muy superior al promedio nacional de 9%. Le siguen en importancia el sector terciario, con un 30% de participación, y el secundario, con el 15%, ambos inferiores al promedio nacional, de 66% y 25% respectivamente.
La provincia tiene una fuerte identidad como productora de bienes primarios. Las actividades están basadas en la explotación de sus recursos naturales, principalmente recursos energéticos, como la producción de hidrocarburos y la hidroenergía. La explotación hidrocarburífera mejoró sustancialmente ya que la renovación de precios tuvo un efecto positivo ante el aumento de las regalías sobre las finanzas. En 2004, por ejemplo, se registró un crecimiento anual del 20% para el petróleo y del 40% para el gas.
Respecto de la producción hidroenergética y la generación del mercado eléctrico mayorista, en 2005, la provincia aportó al sistema nacional el 11,95%, con una potencia instalada en las centrales eléctricas para ese año de 5.701 GW. Relacionado con los ingresos, para el período 2000-2007, presentó un incremento del 28,8%.
El turismo es uno de los sectores que mejor han evolucionado durante la última década. La afluencia de turistas, tanto nacionales como extranjeros, ha sido constante en las últimas temporadas. En 2005, los pernoctes se incrementaron un 9% en la temporada estival y un 7% en la temporada invernal en relación con el año anterior. En total, se incrementó un 115% la cantidad de turistas arribados anualmente en la última década, y un 76% la cantidad de plazas hoteleras ofrecidas, y se generaron más de 5.800 nuevos empleos vinculados con el sector durante los últimos cuatro años.
La actividad agropecuaria y la silvícola constituyen el tercer sector económico. La agricultura representa el 65% del Producto y registró un incremento del 10% en el período 2000-2007, siendo el 95% actividad frutícola. La ganadería, actividad de gran impacto social en el interior, ocupa el 57% de la superficie. La actividad forestal, inicialmente extractiva de bosques nativos, se revirtió a partir de la década del setenta a través de la protección y la promoción de forestaciones con especies exóticas en zonas de secano, a partir de los 700 milímetros, hacia la cordillera.
La minería representa el 0,87% del Producto. Otras actividades relacionadas con los recursos naturales son la hidrocarburífera, la producción de cerámicos, la elaboración de agua pesada, la elaboración de jugos, y recientemente, la actividad vitivinícola. En el período 2000-2007, todos los sectores incrementaron sus actividades, principalmente la construcción, con una evolución económica del 113%, el turismo con el 91% y el comercio y la industria con el 70%.

DINÁMICA SOCIAL

El índice de pobreza en el aglomerado Neuquén-Plottier registró en 2006 que el 22,4% de los hogares eran pobres y el 8,7% indigentes, mientras que en 2009 disminuyeron al 6,6% y al 3% respectivamente. Sobre 128.351 hogares, el 66% son consideradas viviendas adecuadas.
Respecto de la salud, la provincia logró disminuir la tasa de mortalidad infantil del 10,4‰ en 2004 al 9,6‰ en 2007, mientras que la mortalidad general fue del 4,8%. Neuquén cuenta con un total de 205 establecimientos asistenciales: 29 hospitales, 88 puestos sanitarios, 76 centros de salud públicos y 12 puestos de salud privados, en los que se totalizan 1.737 camas disponibles. La cobertura social alcanza al 50% de la población.
En cuanto a la educación, en el período 1998-2008 la matrícula se incrementó 15% sobre un total de 174.143 matriculados, el 85% en escuelas oficiales y el 14,35% en escuelas privadas,

sobre un total de 741 establecimientos, de los cuales el 87% son públicos y el 12,5% son privados.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Los principales problemas ambientales son los constituidos por los altos impactos de la actividad hidrocarburífera y minera, que contribuyen a la contaminación hídrica superficial y subterránea; la desertificación, producida por el sobrepastoreo, mayormente de ganado caprino y ovino; la problemática de los residuos sólidos urbanos, junto con los residuos patológicos, industriales y agropecuarios; los continuos avances de áreas urbanas sobre suelos aptos productivos y suelos con bosques nativos, y los bajos porcentajes de áreas naturales en relación con la superficie del territorio.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La red vial está configurada por las rutas del subsistema Neuquén Capital-Cutral Có-Zapala: la RN22, uno de los corredores viales de mayor tránsito, conforma el corredor bioceánico, el eje Norte-Sur está constituido por la RN40, el corredor andino por la RN234 y el corredor Sureste por la RN237. Otras rutas provinciales son la RP7 y la RP5, que vinculan el área petrolera, y la RP17, que vincula áreas productivas entre los departamentos Confluencia y Añelo. La provincia dispone de un sistema de accesos y conectividad urbana de 5.000 kilómetros de rutas, 2.493 de los cuales están pavimentados, 1.698 son caminos consolidados y 1.864 son rutas mejoradas. A lo largo de sus 700 kilómetros de frontera con Chile cuenta con diez pasos fronterizos, como el Paso Cardenal Samoré al Sur, el Paso Pino Hachado en el centro y el Paso de Consenso Pichachen al Norte, entre otros.

La red ferroviaria provincial cuenta con la línea General Roca, que conecta las ciudades de Buenos Aires, Bahía Blanca, Neuquén y Zapala, actualmente como tren de carga.

Neuquén capital cuenta con un aeropuerto internacional y en el interior están operativos los aeropuertos de San Martín de los Andes, Rincón de los Sauces, y varios aeródromos.

La provincia cuenta con seis centrales hidroeléctricas, cinco de ellas sobre el río Limay, y comparte parte de la generación con Río Negro, y una asentada sobre el río Neuquén, que totalizaron en 2005 una generación de 15.573 GWh, valor que representa el 43% de la energía hidroeléctrica del país.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Los objetivos y estrategias diseñados implican pasar de una economía centrada en la actividad hidrocarburífera a una economía diversificada e integrada, con fuerte presencia de la actividad agroindustrial. La decisión de avanzar en la reconversión de la matriz productiva hacia un perfil de mayor sustentabilidad se ha convertido en una verdadera política de Estado.

Los lineamientos generales del Plan Director y los objetivos provinciales específicos son:

1) Promover perfiles complementarios para desarrollar las localidades del interior de la provincia y acompañar el crecimiento de las comunidades con infraestructura en educación y salud. Recuperar y desarrollar la atención primaria de la salud.

2) Mejorar la situación habitacional, la entrega y construcción de viviendas sociales, fomentar la autogestión y el esfuerzo propio en la ejecución de soluciones habitacionales.

3) Aumentar la conectividad entre los centros urbanos a nivel provincial y establecer rutas estratégicas para el desarrollo de las regiones. Mejorar la pavimentación y señalización de las vías de comunicación terrestre.

4) Priorizar los pasos fronterizos hacia la República de Chile para afianzar los lazos internacionales y consolidar el eje del corredor bioceánico a través del paso Pino Hachado.

5) Mejorar la conectividad aérea.

6) Promover el aumento sistemático de la producción y la competitividad. Crear un desarrollo vertical de la producción primaria, establecer y promover nuevas zonas bajo riego para la producción agrícola intensiva, forestal y de pastizales.

7) Mejorar la infraestructura energética y promover nuevas fuentes de energía renovables, especialmente en zonas rurales.

8) Programar el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, aplicando tecnologías más limpias para evitar las externalidades económicas que producen las industrias de alto riesgo.

9) Control y manejo sustentable del bosque nativo e implantado.

Neuquén presenta una caracterización heterogénea, que ha llevado a establecer siete Regiones Provinciales de Planificación para el desarrollo territorial. Se adoptó la región como escala intermedia entre la provincia y el municipio, que representa el nivel de integración y asociación histórico, cultural, social, productivo, biogeográfico y ambiental.

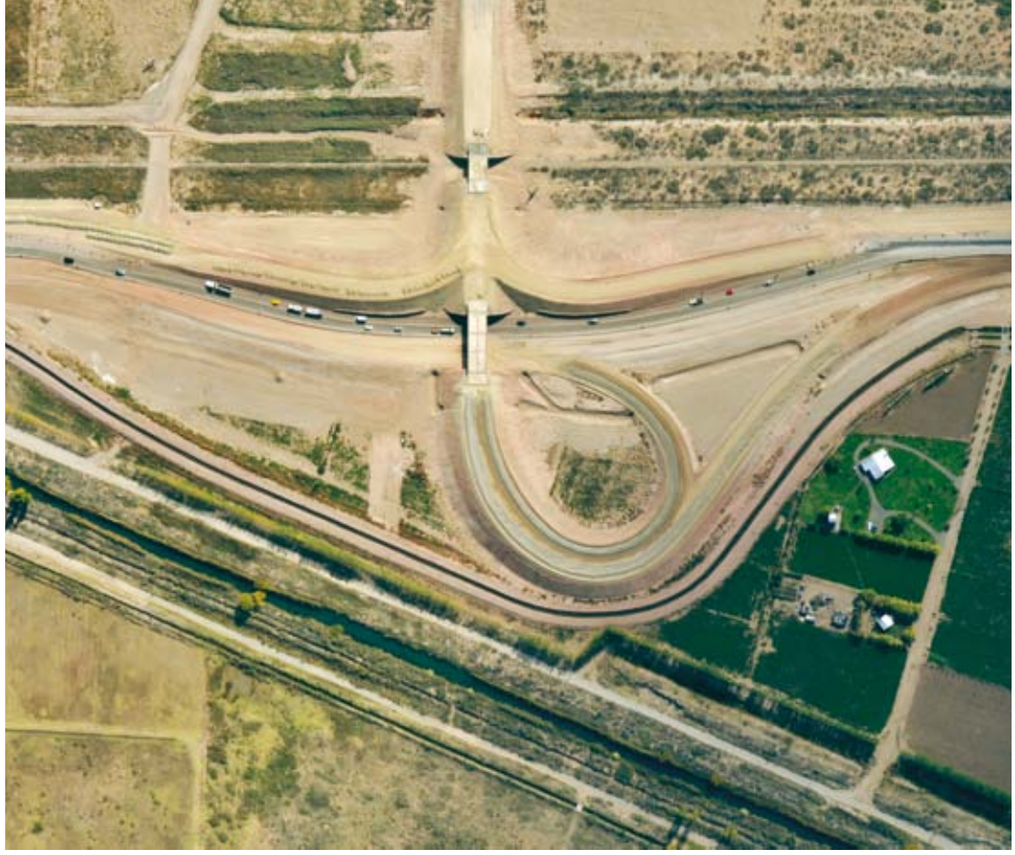
Sobre la base de esta metodología, se tomaron en cuenta los objetivos provinciales específicos y el contexto sociodemográfico y económico de las comunidades, considerando las dimensiones de evolución, crecimiento, sexo, edad, Necesidades Básicas Insatisfechas, densidad, educación, salud, seguridad, y las variables económicas que estas comunidades generan, como las vinculadas con el mercado laboral.

La región Sur posee, desde sus orígenes, un perfil productivo forestal con el desarrollo de aserraderos, dependiente del mejoramiento de la infraestructura y la accesibilidad. Se favorece el desarrollo del turismo, actualmente la principal actividad de la región, especializado en deportes de nieve, pesca y caza deportiva.

La región Añelo-Pehuenche es parte de una importante cuenca hidrográfica. Incluye presas para controlar las crecidas del río Neuquén, regular los caudales, generar energía y asegurar la provisión de agua para el riego y el consumo humano. Los importantes yacimientos petrolíferos y gasíferos son el motor del desarrollo en esta área, y hay perspectivas alentadoras en relación con los nuevos yacimientos no convencionales de *tight* y *shale gas* y *oil*. Es importante destacar también la existencia de recursos paleontológicos con una alta potencialidad a desarrollar.

Las bellezas escénicas de la región Norte han dado lugar a un incipiente mercado turístico. La actividad predominante, no obstante, es la cría de ganado caprino, en complemento con la agricultura, la forestación y la minería de incipiente desarrollo.

La región de los Valles Irrigados integra el centro-Este de la provincia y contiene en su extensión territorial a los ríos Limay y Neuquén, que han marcado su desarrollo agrícola junto con los grandes movimientos migratorios, y definieron el perfil de la actividad frutícola. Estos cursos de agua son también fuente de actividades como la hidroeléctrica y la turística. El área se caracteriza por tener la mayor concentración poblacional, con más del 55% asentada en las localidades de Neuquén, Centenario y Plottier, siendo la ciudad capital el epicentro demográfico, social y económico



CIRCUNVALACIÓN,
Ciudad de Neuquén.

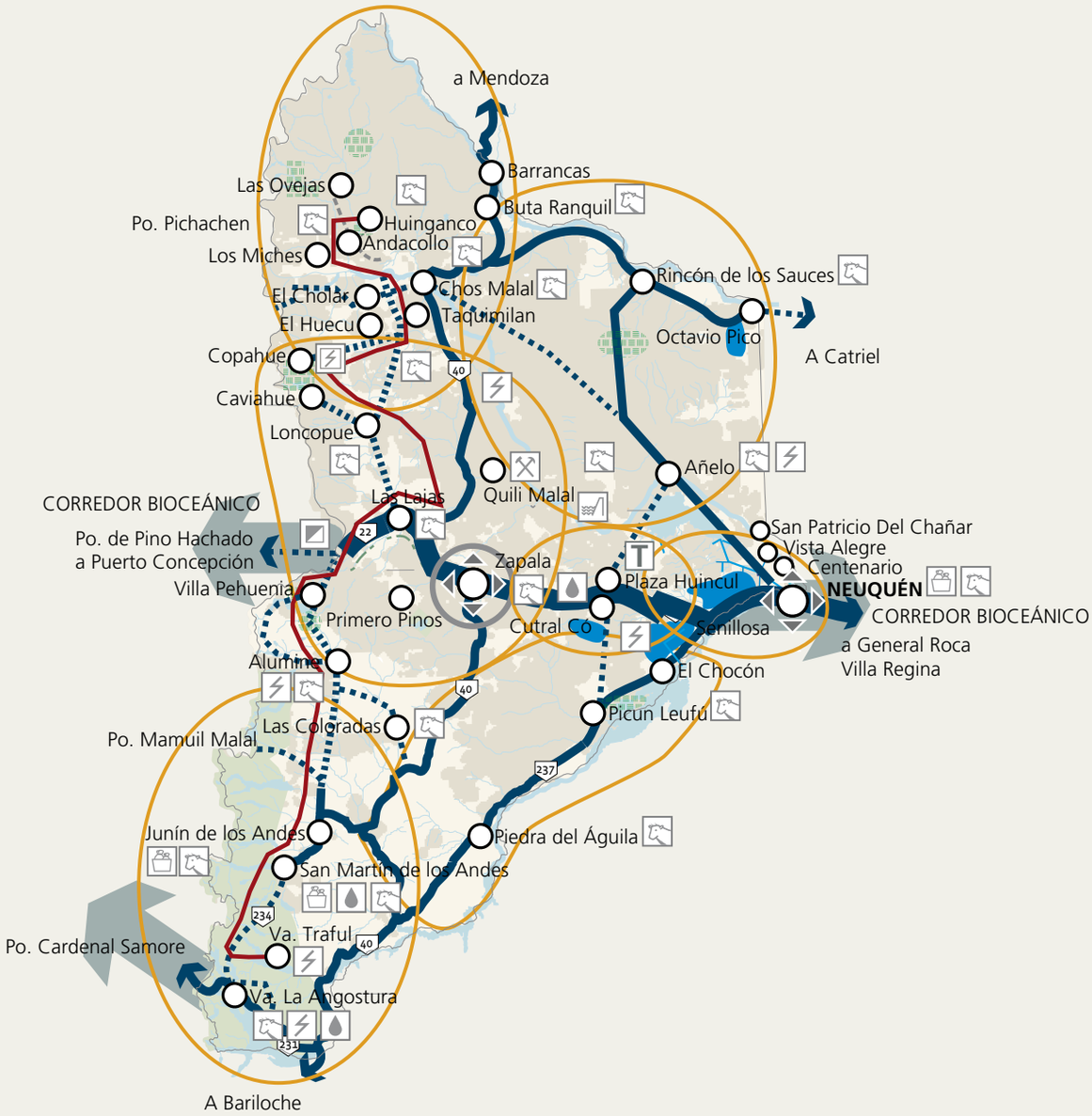
de la región, de la provincia y del Norte de la Patagonia. Los ejes productivos son diferenciados, vinculados con la fruticultura, la reciente vitivinicultura y la incipiente actividad turística.

La Región de la Comarca Petrolera, inicialmente dedicada a la explotación de hidrocarburos, está experimentando una modificación de su perfil, vinculada con el cambio de la matriz productiva ante el futuro agotamiento del recurso hidrocarburífero. Se están desarrollando nuevas fuentes vinculadas a las agroindustrias y al turismo. En la actualidad se está generando, además, un polo científico y tecnológico para el desarrollo de energías alternativas, fundamentalmente energía eólica, junto con una infraestructura de investigadores e incubadoras de empresas basadas en conocimientos.

Si bien la región Centro cuenta con importantes recursos naturales para el impulso del desarrollo local, la aún insuficiente infraestructura desalienta el interés del sector privado en la inversión y la generación de empleo.

La región Limay está atravesada por la cuenca del río homónimo, en la cual se encuentran los embalses Pichi Picún, Piedra del Águila, Arroyito y Ezequiel Ramos Mexia. La generación anual de las represas Piedra del Águila y El Chocón ubica a éstas en el segundo y quinto lugar, respectivamente, de generación de energía hidroeléctrica en nuestro país. Es importante destacar que los cursos de agua de la cuenca no atraviesan grandes ciudades, y por lo tanto mantienen su alta calidad y pureza. Las actividades económicas que se han desarrollado en la región son en su mayoría agrícolas y ganaderas de pequeña escala. La construcción de grandes obras hidroeléctricas ha generado un gran impacto a nivel provincial, pero desde la perspectiva del desarrollo endógeno, hay todavía muchas oportunidades y fortalezas para aprovechar.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



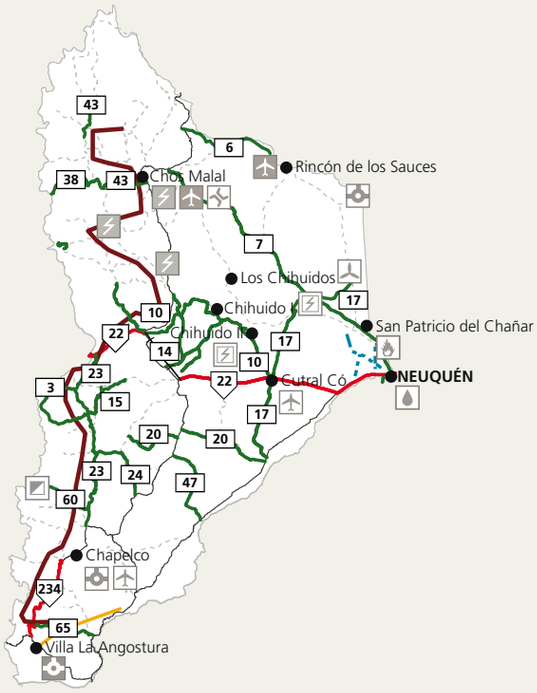
REFERENCIAS

- Centro urbano multimodal
- Centros urbanos
- Principales corredores
- Rutas a asfaltar
- Red ferroviaria
- Proyecto Ferrocarril Trasandino
- Proyecto riego: Canal Mari Menuco-Confluencia, Represa Chihuido II, Canal Challacó-Arroyito-Chocón, Canal del Arroyo Covunco, Arroyo Picún Leufú
- Gasoducto
- Áreas naturales protegidas
- Parques Nacionales
- Áreas potenciales a regar
- Tierras privadas
- Tierras fiscales
- Regiones
- Zona franca
- Saneamiento
- Proyecto represa hidroeléctrica
- Gestión de residuos sólidos
- Ganadería
- Centrales de generación eléctrica
- Pasos internacionales
- Minería
- Energía geotérmica - Parque termal
- Parque tecnológico

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Ferrocarril
- Energía eléctrica
- Acueducto
- Energía alternativa
- Estación transformadora
- Generación de energía
- Red de gas
- Aerodromo
- Aeropuerto con requerimientos
- Acceso RP
- Acceso RN
- Paso fronterizo
- Puente
- Agua potable



PROGRAMA / PROYECTO

Región de los valles irrigados
- Aprovechamiento Multipropósito Hidroeléctrico Chihuido I
- Reubicación RN22 Cipolletti-Cañadón de las Cabras
- Proyecto Tren del Valle de pasajeros interurbano Villa Regina–Senillosa
- Proyecto Multipropropósito Mari Menuco (poner bajo riego 12.000 has)
- Proyecto Multipropósito Acueducto Agua Potable para Neuquén, Plottier, Centenario, Vista Alegre y Senillosa
- Autovías de circulación tramo Plottier-Senillosa y tramo Senillosa-Arroyito
- Obra de gasoducto a San Patricio del Chañar
- Proyecto de planta de tratamiento de RSU Neuquén

Región Sur
- Interconexión 132 KV Villa Angostura, Traful y costa del Limay (Alicurá)
- Circunvalación Villa La Angostura RN231
- Paso Mamuil Malal (a la altura de Junín de los Andes)
- Pavimentación RP60
- Finalización tramo Ruta de los Siete Lagos-RN234
- Planta de saneamiento para San Martín de los Andes y Plan Director de Agua Potable para Villa La Angostura
- Gasoducto troncal cordillerano
- Proyecto de Planta de tratamiento residuos sólidos urbanos (Sur)

Región Norte
- Nuevo puente sobre río Curi Leuvu y accesos
- Chos Malal-Proyecto pavimentación RP7
- Pavimento RP6 empalme RN40 Chos Malal-El Cholar (primer tramo)-Pavimento RP6 empalme RN40 Chos Malal-El Cholar-segundo tramo-Pavimento tramo El Cholar-Moncol-Pavimento RP6 tramo Moncol y Paso Pichachén-Chos Malal-Acceso Buta Ranquil y Barranacas desde RN40
- Rotondas de acceso a la Planta Urbana desde RN40 Chos Malal
- Gasoducto troncal cordillerano
- Red de mataderos

Región Limay
- Readecuación RP17-Tramo Picún Leufú-Cutral-Có

Región Centro
- Complejo polimodal Pino Hachado-Paso Pino Hachado-Consolidación RP23-Rahue-Pilo Lil-RP23 tramo km. 23-Litrán-RN-Tramo aduana-límite con Chile. Paso internacional Pino Hachado
- Reconstrucción y mantenimiento RN242 Las Lajas-Pino Hachado-Autovía Cutral-Có-Zapala
- Electrificación rural
- Red de mataderos
- Proyecto de energía geotérmica
- Proyecto Termal
- Proyecto FF.CC. Trasandino del Sur
- Gasoducto Troncal Cordillerano
- Pavimento RP23 (Pino Hachado) Litrán-Pavimento RP11 empalme RP13 Moquehue
- Línea de alta tensión 132 KV Cerro Bandera-Aluminé y estaciones transformadoras 132-33-13.2 KV 7.5 MVA

Región comarca petrolera
- Parque Tecnológico Cutral-Có-Plaza Huincul
- Readecuación RP17-Tramo Cutral-Có-Picun Leufú
- Proyecto Multipropósito Hidroeléctrico Chihuidos I
- Acueducto Los Barreales Proyecto Productivo 3.000 has-Obra de readecuación del sistema de agua potable.
- Acueducto Los Barreales-Plaza Huincul-Cutral-Có, recambio acueducto de 600 Etapa II
- Mantenimiento RN22-Tramo Arroyito-Zapala, autovía Cutral-Có-Zapala

Región Añelo
- Proyecto Multipropósito Hidroeléctrico Chihuidos I
- Proyecto minero ubicado en el área de Los Chihuidos
- Pavimentación tramo RP7-Punta Carranza con RN40 y complementario RP6-crucero Catriel-Octavio Pico
- Abastecimiento energético para Añelo y electrificación rural a establecimientos y crianceros
- Red de mataderos

PROVINCIA DE RÍO NEGRO

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **203.013 km2** | Población: **: 633.374 hab.** | Densidad media: **3,12 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **14,6%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Río Negro era territorio de ocupación de varias etnias originarias, denominadas luego como complejo tehuelche. Con la llegada de los españoles, en 1779, se establece uno de los primeros asentamientos europeos en la Patagonia, al fundarse el Fuerte de Nuestra Señora del Carmen de Río Negro. Comienza entonces un nuevo proceso de organización, que en 1955 logra la categoría de provincia, cuya Constitución se redacta en 1957.
La provincia está dividida en trece departamentos, en los cuales se localizan municipios y comisiones de fomento. Ocupa el 7,3% del territorio nacional y posee el 1,58% de su población. Las principales ciudades son San Carlos de Bariloche, General Roca, Cipolletti y Viedma –con más de 30 mil habitantes–, Villa Regina, Allen, Cinco Saltos, Catriel, San Antonio Oeste, El Bolsón y Río Colorado –con más de 10 mil–.
En su esquema territorial actual se distinguen cuatro regiones. La Meseta Centro-Sur, integrada por los departamentos de Norquinco, Pilcaniyeu, 25 de Mayo, 9 de Julio, El Cuy, Valcheta y el Sur de Avellaneda; la región Andina, que coincide con el departamento Bariloche e incluye las ciudades de San Carlos de Bariloche y El Bolsón; la región Atlántica, donde se encuentra la capital provincial, conformada por los departamentos de San Antonio Oeste y Adolfo Alsina; por último, la región de los Valles Interfluviales, donde las localidades de Villa Regina, General Roca, Allen, Cipolletti y Cinco Saltos, ubicadas en el Alto Valle del río Negro, forman el área más densamente poblada de la provincia. Se destaca, asimismo, la localidad de Choele Choel, en el Valle Medio. Esta área comprende los departamentos de General Roca, Pichi Mahuida y parte del departamento Avellaneda.
Los departamentos de General Roca y Bariloche concentran más del 70% de la población total, cifra que supera en cinco veces la media provincial. Un fenómeno importante es la pérdida de población en la línea Sur, atribuible a múltiples causas que combinan la rigurosidad del clima y la fragilidad económica ocasionada por la oscilación del valor de la lana, las escasas posibilidades de trabajo y el deterioro de los campos como producto de la desertización.

DINÁMICA ECONÓMICA

La participación de la provincia en el Producto Bruto Interno nacional es del 1,4%. Las principales actividades económicas son la fruticultura, el turismo, la minería, la pesca y la ganadería, además de los servicios y el comercio, de fuerte incidencia en el Producto Bruto Geográfico provincial.
A nivel microrregional se observan marcadas diferencias. En la Meseta Centro Sur, la actividad predominante es la ganadería extensiva de ovinos y caprinos y la minería de explotación de piedra laja en la zona de Los Menucos.
En la Región Andina, la principal fuente de ingresos y empleos es el turismo, con las ciudades de San Carlos de Bariloche y El Bolsón como núcleos, aunque se destacan también el cultivo de lúpulo, frutas finas y la presencia de algunos establecimientos ganaderos e industriales y de establecimientos de alta tecnología.
La zona Atlántica concentra el grueso de la administración pública, por lo cual el peso relativo del sector terciario es importante. Además, se desarrolla el turismo de costa, con la localidad de Las Grutas en el Golfo San Matías como centro, y la actividad pesquera, con San Antonio Oeste como núcleo y principal puerto exportador de frutas del Alto Valle. Es destacable la reapertura de la mina de hierro, que otorga nueva vida a la ciudad de Sierra Grande.
Por último, en los Valles Interfluviales existe una enorme gama de actividades relacionadas con la agricultura, con gran desarrollo de la fruticultura en el Alto Valle, particularmente en el departamento de General Roca, así como la actividad vinculada a la industrialización de esta producción.

DINÁMICA SOCIAL

El Índice de Desarrollo Humano de la provincia de Río Negro es de 0,831, considerado alto, y el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 17,9%. La tasa de mortalidad es de 6,1‰, la tasa de mortalidad infantil es de 11,7‰ y la tasa de mortalidad materna es de 3,6‰ nacidos vivos.
Aproximadamente el 50% de la población posee cobertura de salud, y existen en la provincia 315 establecimientos asistenciales con 1.930 camas disponibles.
El 44% de la población habita una vivienda adecuada, mientras que el 89,3% cuenta con cobertura de agua potable y el 51% con cobertura de desagües cloacales.

SITUACIÓN AMBIENTAL

En la Meseta Centro Sur, el paisaje es de planicies esteparias semidesérticas y bajos esteparios, con mesetas de 200 a 300 metros de altura que ocupan más del 50% de la superficie provincial. El clima es muy árido, con fuertes vientos y algunos arroyos y cuencas sin desagües.

En la región Andina predominan dos paisajes: la Cordillera, con alturas superiores a los 1.200 metros, abundantes bosques naturales y registros de precipitaciones superiores a los 1.500 milímetros anuales, y los valles fluvio-glaciales, muchos de ellos originados por el retiro de los glaciares y la formación de sistemas de lagos ramificados.
La zona Atlántica presenta una mayor diversidad de paisajes naturales: el mar, el valle del río Negro en su tramo inferior, las mesetas semidesérticas y los bajos.
Los Valles Interfluviales son una planicie aluvial con una suave pendiente hacia el Este, con una altura media que oscila entre los 300 y los 600 metros, caracterizados por la presencia de dos valles de origen fluvial recorridos por el río Colorado y el río Negro, de orientación Oeste–Sureste.
Respecto de las amenazas, las inundaciones, fenómeno con mayor frecuencia de eventos en el período 1970-2004, presentan una periodicidad de aproximadamente diez años, tanto en el río Negro como en el río Colorado. Este fenómeno también tiene lugar en la zona andina, como consecuencia de las altas precipitaciones, que en algunos casos se unen a los deshielos, como el arroyo Ñireco en San Carlos de Bariloche y el arroyo Quemquetreu en El Bolsón. Debido a la ocupación irregular de las zonas bajas, en esta zona se producen daños aproximadamente cada cinco o diez años.
Otra amenaza relevante son los incendios forestales, que abarcan extensiones de terreno de diverso tamaño y afectan desde bosques con especies forestales nativas hasta zonas de estepa ricas en especies forrajeras utilizadas para el pastoreo del ganado.
Frente a estas amenazas, el gobierno provincial ha avanzado en la adopción de planes y programas –como el Servicio de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales– y ha impulsado la sanción de algunas normas tendientes a revertir la situación.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

Los asentamientos poblacionales están vinculados a las vías de conectividad.
En la Meseta Centro-Sur se ubican a lo largo del ferrocarril y la RN23, que corren paralelos. En la Región Andina, la RN40 conecta San Carlos de Bariloche y El Bolsón. En la Región Atlántica, la localidad de San Antonio Oeste funciona como nodo de conexión nacional Norte-Sur a través de la RN3, RN250 y RN251; estas dos últimas la conectan con la RN22, corredor de intenso tráfico hacia el Alto Valle del Río Negro, y con la RN 23 como nexo entre el mar y la montaña. Esta última conforma, junto con el ferrocarril, el proyecto Corredor Bioceánico.
Este proyecto se consolida sobre la RN23 en sentido Este-Oeste, que vincula el Atlántico con el Pacífico a través de la República de Chile y conecta con la RN3 y la RN40, ambas en sentido Norte-Sur. Es un proyecto de fuerte impacto en la región, que beneficia el desarrollo de las conexiones intraprovinciales así como la proyección hacia mercados internacionales del Sudeste asiático.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Las ideas-fuerza surgidas del proceso de planificación participativa llevado a cabo en la construcción del Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico son:

- Concepción del desarrollo sustentable, que integra las dimensiones económico-productiva, social, territorial-ambiental e institucional
- Valoración de los recursos humanos y de la identidad rionegrina.
- Cuidado del medio ambiente y valoración de los recursos paisajísticos
- Diversificación e integración de la estructura productiva, asignando especial importancia a la innovación, el conocimiento y la formación de recursos humanos.
- Desarrollo equilibrado y armónico de las cuatro microrregiones provinciales
- Generación de fuerzas endógenas capaces de atraer y sumar fuerzas exógenas al desarrollo provincial.
- Articulación dentro del sector público entre los diferentes niveles nacional, provincial y municipal; y del sector público con el sector privado y la sociedad civil
- Ética colectiva para forjar una democracia participativa sobre la base de concertaciones entre el Estado y las organizaciones empresariales, sindicales y de diversos sectores de la sociedad civil
- Plan como construcción colectiva, flexible y susceptible de ser corregido

Las cuatro dimensiones que señalamos a continuación integran un rombo cuyos vértices, sumados, constituyen al desarrollo sustentable como un producto cualitativamente diferente de sus partes. Estos vértices contienen, a la vez, lineamientos específicos que se materializan en proyectos estratégicos:

Dimensión económica-productiva, que incluye como áreas temáticas principales la producción, el turismo y el aprovechamiento del recurso hídrico:

- Fomentar las políticas de diversificación de la estructura productiva
- Crear un plan integral de turismo para consolidar productos turísticos tradicionales y promover los potenciales y/o relegados.
- Generar diversidad en la oferta turística e integrar la totalidad del territorio, para trascender la oferta polarizada que ofrecen centros como San Carlos de Bariloche o Las Grutas
- Fortalecer la marca Río Negro-Patagonia, para diferenciar la producción rionegrina dentro de la región
- Consolidar una región agrícola, ganadera e industrial capaz de satisfacer el mercado interno y de ser comercializado en el exterior, que cuente con generación de energías alternativas y vías de comunicación adecuadas
- Incorporar valor agregado
- Optimizar la asignación y el uso de recursos.
- Articular esfuerzos para el desarrollo de nuevas actividades productivas, crear escuelas técnicas, ampliar la oferta de capacitación, implementar cadenas de valor
-

Dimensión social, que supone los tópicos de familia, salud, educación, provisión de agua y vivienda.

- Impulsar la educación como base del desarrollo, en función de las potencialidades de cada región
- Reconocer a la producción de conocimientos y la educación como mecanismos de inclusión
- Difundir el Plan Estratégico de Río Negro en los distintos niveles educativos
- Fortalecer el concepto de identidad rionegrina

RP1, CAMINO DE LA COSTA.

- Integrar la provincia hacia afuera sin desestimar la identidad propia
- Lograr la plena participación e integración de los jóvenes
- Promover el espíritu constructivo de "hacer entre todos"
- Instalar y sostener políticas de salud con la participación y articulación de las organizaciones gubernamentales, gremiales, civiles, científicas y profesionales, integradas en un sistema conducido por el Estado que priorice la cobertura universal, la adopción de mejores estilos de vida y la calidad de la atención sanitaria
- Enfatizar en tres ejes específicos de política social: políticas nutricionales, infraestructura para el desarrollo social y promoción familiar

Dimensión institucional, que implica un sistema de capacitación de jóvenes dirigentes políticos, un proyecto de implementación del voto electrónico, la informatización de los registros de personas y propiedades, la seguridad y el fortalecimiento municipal.

- Planificar y programar desde el Estado provincial, brindando apoyo para la integración espacial y social
- Construir, desde los municipios, un nuevo paradigma de acción desvinculado de la gestión tecnocrática autónoma
- Constituir a los entes de desarrollo como unidades de gestión y promoción del Plan Estratégico Provincial
- Promover la integración de los programas de desarrollo provinciales con las Universidades Nacionales de Comahue y de Río Negro.
- Fortalecer el rol de las instituciones
- Priorizar la educación y promover la constitución de mejora de la calidad de vida
- Establecer el Plan Estratégico Provincial como política de Estado, e impulsar su apropiación por parte de los actores locales
- Modificar el rol del Estado, a través del Plan como construcción participativa, consensuada y endógena
- Constituir el Plan como instrumento flexible, de resultados tangibles

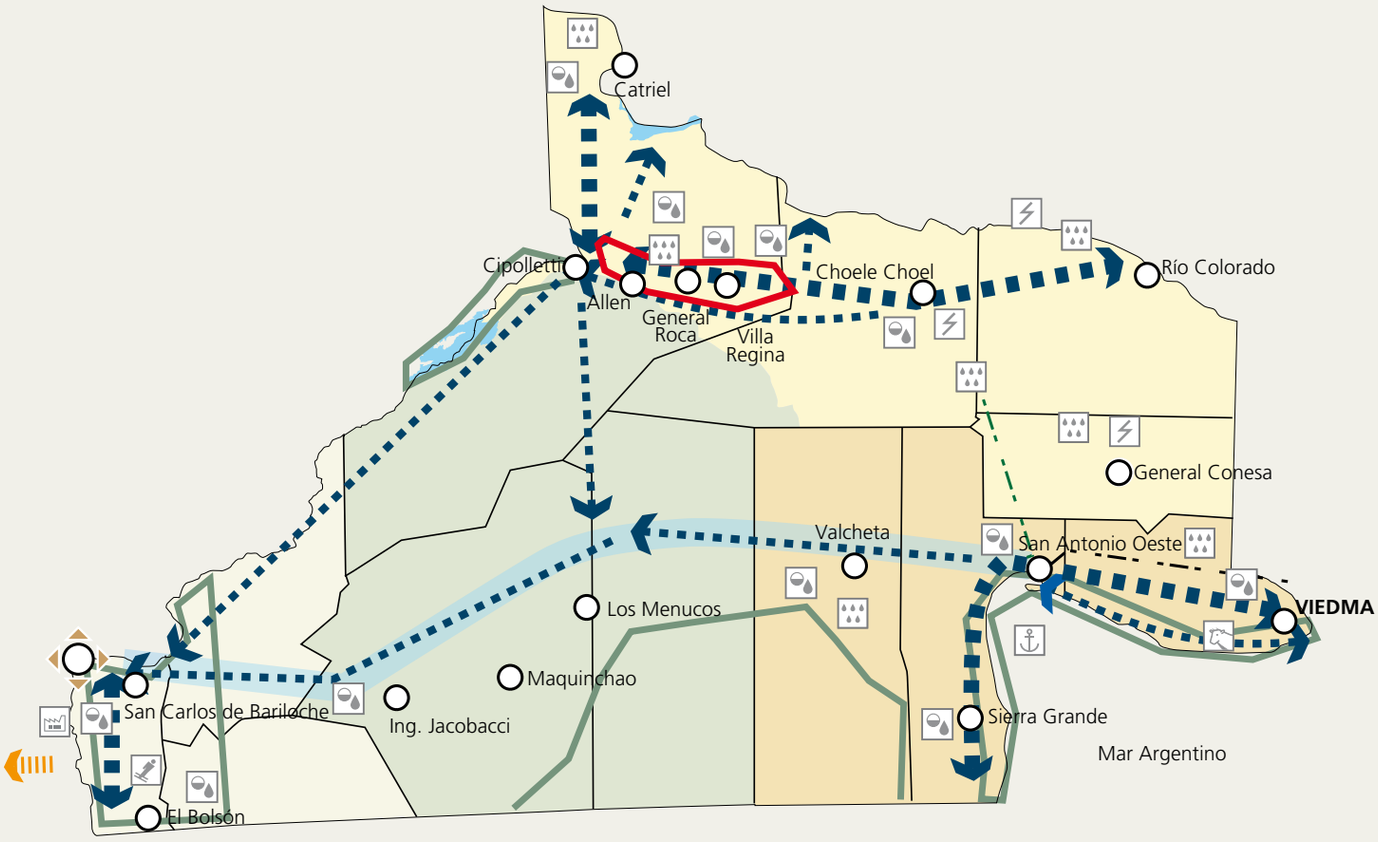
Mostrar acciones concretas como señales del inicio del Plan en el corto plazo.

- Mejorar la eficacia y la eficiencia de las acciones del Estado

Dimensión territorial-ambiental, que se expresa en el proyecto de organización territorial

- Formular un plan de monitoreo de variables territoriales
- Implementar alertas tempranas a través de la centralización de datos de diversas fuentes como producción, finanzas, estadística, etcétera
- Formular un plan de monitoreo ambiental del río Negro
- Crear un plan integral de infraestructura, especialmente vial, para lograr una mejor articulación interprovincial en la región Centro-Sur
- Crear un atlas temático de la provincia
- Disminuir los desequilibrios y las desigualdades regionales
- Establecer planes de manejo de las áreas naturales protegidas

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



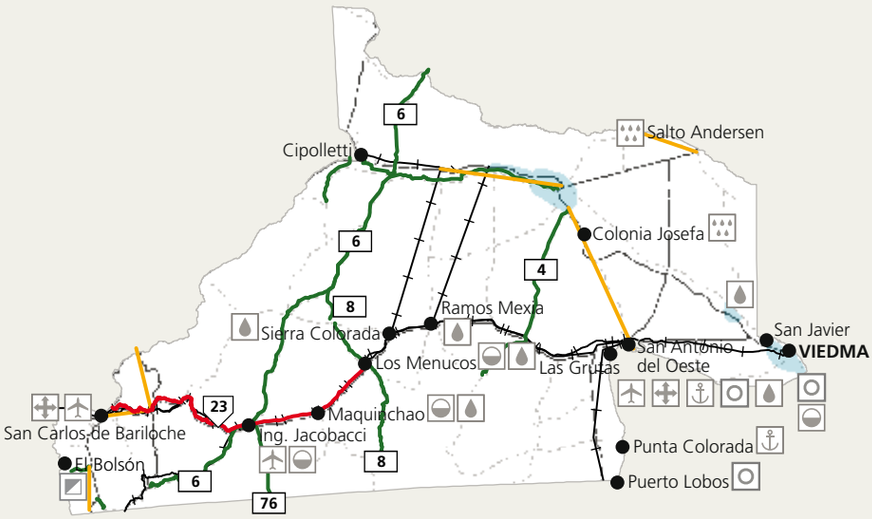
REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Nodo multinacional a construir
- Corredores regionales a mejorar capacidad
- Infraestructura vial a mejorar
- Vía férrea
- Vía férrea a construir
- Apertura de paso internacional Chile por Río Negro
- Corredor Bioceánico Atlántico-Pacífico
- Región Andina
- Región Meseta Centro-Sur
- Región Atlántica
- Región de los Valles Interfluviales
- Proyecto Integral del Río Negro
- Perfil turístico recreativo protección ambiental
- Ampliación del área bajo riego
- Obras de infraestructura energética
- Agua potable y cloaca
- Desarrollo portuario
- Infraestructura deportes invernales
- Complejo tecnológico industrial
- Acueducto ganadero turístico

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Nodo
- Paso fronterizo
- Ferrocarril
- Puerto
- Aeropuerto con requerimientos
- Energía eléctrica
- Riego
- Área de riego
- Agua potable
- Cloaca
- Cultural y recreativo



PROGRAMA / PROYECTO

- C. Bioceánico - Infraestructura energética para servicios básicos de las localidades de la región Sur
- C. Bio-Desarrollo de una eco-aldea turística en Puerto Lobos
- C. Bio-Construcción puertos deportivos en Las Grutas/Puerto Lobos/ desembocadura del río Negro
- C. Bio-Adecuación de infraestructura aduanera y migratoria
- C. Bio-Adecuación aeropuerto Ingeniero Jacobacci/Bariloche/San Antonio Oeste-Las Grutas
- C. Bio-Conexión ramal FF.CC. Alto Valle c/tren Patagonico Chelforo - Ramos Mexia/ FF.CC. S.A.Este-Sierra Grande-Puerto Madryn/S.A.Este-Sierra Grande-Puerto Madryn/Remodelación ramal FF.CC. Buenos Aires-Bariloche/Remodelación ramal turístico La Trochita
- C. Bio-Construcción plataformas de transferencia en S.A. Oeste, Bariloche, Puerto Madryn
- C. Bio-Ampliación Puerto San Antonio Este
- C. Bio-Adaptación y especialización Puerto Punta Colorada
- C. Bio-Pavimentación Paso Fronterizo Manso/Puelo/RN22, 23, RP 4, 6, 7, 8, 60, 76, 83
- C. Bio-Conectividad vial para las areas naturales protegidas de la Meseta del Somuncurá
- Apertura del paso internacional por El Manso
- Construcción de la playa multimodal de transferencia de cargas en San Carlos de Bariloche / San Antonio Oeste
- Desarrollo de la comunicación ferroviaria Chichinales-Neuquén.
- Interconexión eléctrica El Radal-El Bolsón / río Vilegas-El Bolsón / Choele Choel-Villa Regina / Salto Andersen-Río Colorado y AT Pomona-San Antonio Este
- Ampliación del sistema Alicurá-Pilcaniyeu-Bariloche
- Sistematización del río Negro superior y Valle Medio
- Proyecto de riego en Colonia Josefa/Salto Andersen / Guardia Mitre / margen norte del río Negro y modernización sistemas regionales
- Plan de agua potable San Antonio Oeste / Las Grutas / San Javier / Mtro. Ramos Mexía / Sierra Colorada/ Los Menucos / Maquinchao
- Plan de desagües cloacales en Maquinchao / Viedma / Ingeniero Jacobacci / Los Menucos
- Plan de conservación de la red de caminos provinciales
- Programa de uso racional de energía renovable y no renovable
- Construcción del ramal ferrocarretero Chelforó a Sierra Colorada
- Remodelación del hospital de Ingeniero Jacobacci y centro de salud de Sierra Colorada
- Ferrocarril La Trochita de Ingeniero Jacobacci a Esquel
- Integración al Paso Puelo
- Camino de la Costa desde El Cóndor hasta San Antonio Este
- Adecuación de la traza vial costera desde San Antonio Oeste a Arroyo Verde
- Terminal Internacional aérea de cargas en San Carlos de Bariloche
- Remodelación y ampliación del puerto de San Antonio Este
- Dotar de Infraestructura a la margen sur de los ríos Limay y Negro
- Adecuación de los gaseoductos y LAT de la Línea Sur
- Infraestructura del Parque Nacional Meseta de Somuncurá

PROVINCIA DE SALTA

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **155.488 km2** | Población: **1.215.207 hab.** | Densidad media: **7,8 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **12,6%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de Salta es una jurisdicción con fuertes contrastes entre intensas concentraciones urbanas y extensas zonas deshabitadas o con muy baja densidad poblacional.
En la época precolonial habitaban el territorio salteño varios grupos indígenas como los humahuaca, los diaguitas y los atacamas, conquistados hacia fines del siglo XV por los incas. En la región del Chaco salteño se encontraban, asimismo, los wichis, los chanés, los chiriguanos y los vilelas, entre otros. Con la llegada de los españoles, el área formó parte inicialmente del Virreinato del Perú y luego del Virreinato del Río de la Plata, en ambos casos constituyéndose como una localización de gran relevancia debido a su ubicación estratégica en las rutas comerciales y militares. La conformación de las fronteras actuales del territorio salteño se definió en 1943, luego de un largo proceso de disputas con provincias y países vecinos.
La provincia limita con seis provincias y tres países: Jujuy y Bolivia al Norte, Paraguay, Formosa y Chaco al Este, Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca al Sur y Chile al Oeste. Salta se divide administrativamente en 23 departamentos, subdivididos a su vez en 59 municipios. Los siete primeros centros urbanos aglutinan el 61,4% de la población total, y se estima que el 84% de las personas habitan en ciudades. La ciudad de Salta concentra más del 40% del total de la población. En un rango casi ocho veces inferior se encuentran las ciudades de San Ramón de la Nueva Orán y Tartagal. Una tercera escala de centros urbanos está conformada por localidades de menos de 25 mil habitantes, entre las que se incluyen General Güemes, Metán, Rosario de la Frontera y Rosario de Lerma.
Las principales rutas son las vinculadas a la capital en sentido Norte-Sur –la RN9, la RN34 y la RN68– y en sentido Este-Oeste –la RN51 y la RN16–, y las vinculadas a las localidades de San Ramón de la Nueva Orán y Tartagal –la RN81 y la continuación de la RN34–.

DINÁMICA ECONÓMICA

La economía salteña tiene asiento principalmente en la explotación de hidrocarburos y en la agricultura practicada en los valles fértiles, con el cultivo de tabaco, azúcar y soja, completados con cítricos, vid, aromáticas, porotos y maíz. Cabe mencionar el cultivo de la quinoa, que si bien aún se mantiene a nivel de subsistencia, es un producto ancestral de la región puneña cuya incorporación al régimen alimentario de otras regiones del país se encuentra en evidente ascenso.
El Oeste de la provincia se caracteriza por ser una zona con abundantes recursos minerales, como el oro, el cobre, el plomo, la plata, el estaño, el litio, el bórax, el salitre y el potasio.
Al Sudoeste, los Valles Calchaquíes son ricos en recursos y en industrias vitivinícolas, actividad que se encuentra en proceso de crecimiento y es objeto de una fuerte inversión infraestructural y tecnológica.
En la zona central se encuentra la Zona Franca, se estableció un parque industrial en la localidad de Güemes y se están promocionando nuevos parques en las localidades de Mosconi, Pichanal y Rosario de la Frontera. También en el centro, específicamente en el Valle de Lerma, se localiza la producción tabacalera. Los cultivos de azúcar y tabaco se enmarcan dentro de complejos productivos de alta eficiencia pero de escasa repercusión sobre las condiciones de vida de la mayor parte de la población.
La zona Norte se caracteriza por la presencia de hidrocarburos, como petróleo y butano, y por una gran producción de frutas y hortalizas y actividades basadas en la explotación de los recursos forestales.
Finalmente, en las zonas Sur y Sudeste se cultivan legumbres, principalmente porotos y soja.
La participación salteña en el Producto Bruto Interno de la Argentina es del 1,5%, y la provincia se ubica en el noveno puesto en la escala nacional. El Producto Bruto Geográfico provincial se compone de un 64% correspondiente al sector terciario, 21% al sector secundario y 15% al sector primario. La tasa de desempleo es del 11,1%.
La economía salteña registra un crecimiento interanual del 25,6%. Es el segundo exportador de la región del Noroeste –luego de Catamarca– y representa el 1,7% del total de exportaciones nacionales. Los principales mercados de destino de sus productos son las repúblicas de Brasil y China y la Unión Europea.

DINÁMICA SOCIAL

En una provincia como Salta, de marcadas diferencias en cuanto a ocupación del territorio, el nivel de densidad poblacional determina la calificación del porcentaje de hogares con carencia de servicios urbanos. En aquellos departamentos donde la densidad es mayor, sobre todo los ubicados en el Sur, los servicios domiciliarios tienen niveles de prestación aceptables. En los departamentos del Este, del Oeste y en parte de los departamentos del Norte existe una elevada cantidad de hogares sin servicios por red, fenómeno debido principalmente a la gran dispersión poblacional.

CENTRAL TERMOANDES,
Ciudad de General Güemes.

El Índice de Desarrollo Humano provincial es del 0,817, considerado alto según la escala de las Naciones Unidas y ubicado en el puesto 15 en el contexto nacional, mientras que el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 31,6%. El porcentaje de población que habita una vivienda adecuada es del 35,4%, índice elaborado a partir de datos relevados en los principales aglomerados urbanos del país. Los porcentajes de cobertura de servicios sanitarios son de 89,9% en el caso del acceso al agua corriente y de 51,1% en el caso del acceso a desagües cloacales.
La provincia muestra una tasa de mortalidad general de 5,4‰, y dentro de ella una tasa de mortalidad infantil del 14,4‰, con un índice de mortalidad materna de cuatro defunciones cada 10 mil nacidos vivos.
Salta es una de las provincias de mayor crecimiento poblacional, por lo cual la respuesta inmediata al crecimiento de la matrícula educativa es muy dificultosa. No obstante, se han hecho importantes avances en la materia durante las últimas décadas, gracias a los cuales el índice actual de analfabetismo descendió al 4,6%.

SITUACIÓN AMBIENTAL

En el territorio salteño se distinguen cuatro paisajes diferenciados: la Puna en el Oeste, la Cordillera Oriental en el centro-Oeste –que presenta el cordón occidental más elevado y el cordón oriental más bajo– y las Sierras Subandinas y la Llanura Chaqueña en el Este.
Se identifican diversas amenazas y vulnerabilidades, generalizables a toda la provincia, aunque de distinto peso relativo en cada una de estas regiones. Las más destacadas son los procesos de remoción en masa y las crecidas durante los meses de precipitaciones estivales, las variaciones del nivel de la napa freática, la inestabilidad de las laderas, la erosión fluvial, la desertificación, las crecidas, desbordes y sedimentaciones –de particular importancia en las cuencas del río Tartagal y el río Seco–, la deforestación, los incendios forestales, las sequías y la contaminación de suelos y recursos hídricos por agentes diversos como arsénico, agroquímicos y efluentes.
La provincia cuenta con una Ley de Protección del Medio Ambiente, que reglamenta la preservación de su patrimonio natural y cultural, y ha implementado un Sistema Provincial de Áreas Protegidas. Se encuentran ubicados en Salta varios Parques Nacionales. En primer lugar, el más antiguo, el Parque Nacional El Rey, de aproximadamente 44 mil hectáreas, cuyo objetivo es la preservación de la yunga y los ecotonos entre ésta y el Chaco Serrano. En segundo lugar, el Parque Nacional Baritú, con una extensión de más de 72 mil hectáreas, también de conservación del bioma yunga en su tipo montaña. Y por último, el de creación más reciente, el Parque Nacional Los Cardones, de unas 65 mil hectáreas de prepuna, donde se protegen restos paleontológicos de importancia y vestigios de culturas prehispánicas.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La red vial salteña está compuesta por un total de 9.121 kilómetros lineales, de los cuales el 23,1% están pavimentados, el 35,4% son de ripio y el 41,6% son caminos de tierra. La red vial

cubre un 5,87% de la superficie total de la provincia, y resulta en una densidad de 118 habitantes por kilómetro de red vial. Las rutas principales son la RN34, que atraviesa la provincia en sentido Norte-Sur y conecta con Tucumán y con Bolivia; la RN9, que vincula con Tucumán y con Jujuy; la RN16, con Chaco; la RN81 con Formosa y la RN68, que empalma con la RN40.
En términos de transporte ferroviario, el ferrocarril General Belgrano conecta Salta con el Norte del país y con los países limítrofes.
En cuanto al transporte aéreo, varias líneas aéreas operan en el aeropuerto Martín Miguel de Güemes, el más activo del Norte argentino, ubicado en la ciudad de Salta, que incluye los recorridos del denominado Corredor Federal, que implementa vuelos directos a ciudades como Iguazú y Mendoza. También existen aeropuertos con vuelos regulares en las ciudades de Orán, General Mosconi y Cafayate.
En términos energéticos, la provincia cuenta con la central de generación eléctrica Termoandes, con una potencia instalada de 411 MW, y atraviesa la región la línea de extra alta tensión de 500 KV NEA-NOA, construida en el marco del Plan Energético Nacional.

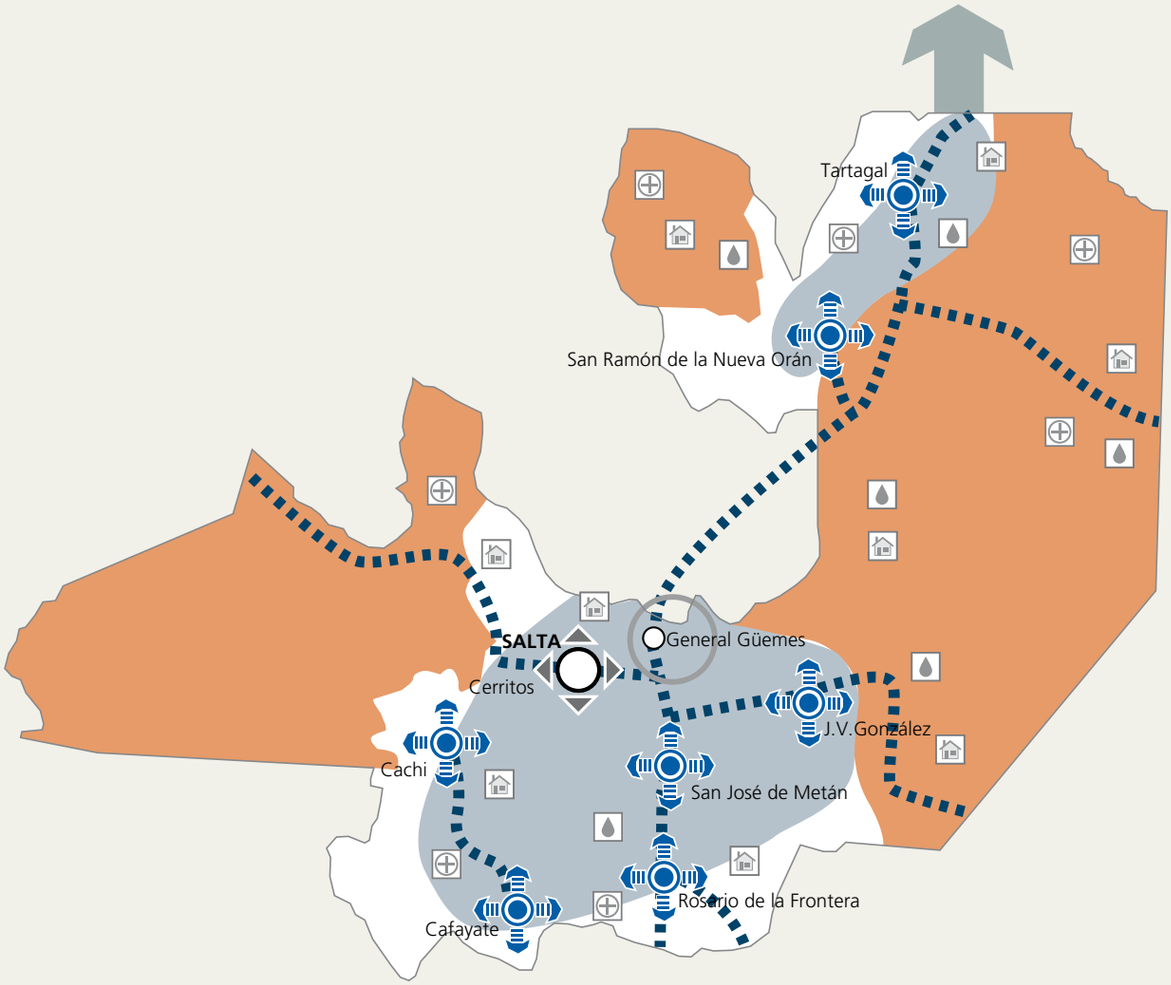
MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

El Plan de Desarrollo Estratégico de Salta 2030, actualmente en proceso de construcción, surge como respuesta a la necesidad de buscar caminos alternativos y complementarios a los modelos tradicionales de gestión pública. Asimismo, este Plan busca establecer consensos que deriven en políticas de largo plazo.

Como guía para el logro de sus objetivos se proponen los siguientes ejes estratégicos:
- Lograr una gestión solidaria y responsable con su gente
- Otorgar valor agregado a los productos primarios de la región
- Desarrollar el talento y el conocimiento en todos sus niveles
- Consolidar una posición de liderazgo en la Región del Noroeste Argentino
- Conectar a la provincia con el resto del mundo a través de infraestructura física y acceso tecnológico
- Establecer a Salta como centro económico y núcleo en el corredor bioceánico para el comercio Este-Oeste
- Constituir a Salta en una región verde, que funcione como puerta al turismo internacional

Paralelamente, en una escala menor, se está desarrollando el Plan de Desarrollo Sustentable y Sostenible de los Pequeños Municipios y Comunas de la Provincia, que abarca 30 municipios con una población menor a 10 mil habitantes.
Se identificaron en la provincia ocho microrregiones diferenciadas como áreas de intervención territorial: el Norte Andino, la Yunga, el Chaco Norte, el Chaco Sur, la Cuenca del Río Juramento, el Centro, los Valles Calchaquíes y los Andes.
A partir del trabajo de identificación de las infraestructuras necesarias para alcanzar el Modelo Deseado del Territorio salteño, realizado en el marco del PET, se plantearon árboles de problemas y objetivos por cada microrregión, y se determinaron objetivos en respuesta a los problemas detectados.
En el área del Norte Andino, los objetivos son: fortalecer la integración de la región tanto internamente como con el resto de la provincia, proveer infraestructura de servicios adecuada reduciendo el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, fortalecer el desarrollo socioeconómico de la región y desarrollar el turismo.
En la microrregión de la Yunga, los objetivos son: resolver los problemas ambientales y sociales derivados de la erosión hídrica, distribuir equitativamente la riqueza y los servicios sociales –especialmente entre las poblaciones aborígenes– fortalecer la integración de la microrregión en sentido Este-Oeste, fortalecer el desarrollo y la identidad local y desarrollar el turismo.
Para las microrregiones del Chaco Norte, Chaco Sur y Cuenca del Río Juramento se identificaron problemáticas similares, por lo cual se determinaron objetivos coincidentes: fortalecer la integración de las microrregiones con el resto de la provincia, brindar una adecuada dotación de infraestructuras de servicios para lograr una mejor calidad de vida de la población y adecuar la estructura socioeconómica de la población rural.
En la región Centro se reconocen seis objetivos prioritarios: promover el desarrollo turístico, mejorar las vinculaciones entre localidades, mejorar la calidad de la infraestructura de servicios, ampliar la oferta de energía eléctrica en la microrregión, promover una mejora en la solución de los problemas ambientales y apoyar las actividades económicas regionales para aportarles mayor valor agregado.
En la región de los Valles Calchaquíes, los objetivos definidos son: mejorar la articulación regional, mejorar la provisión de infraestructura de servicios para disminuir el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, aportar mayor valor agregado a la economía y promover el desarrollo del turismo.
Por último, para el área de Los Andes, los objetivos determinados para solucionar las principales problemáticas detectadas son: desarrollar en mayor medida la actividad turística, mejorar la vinculación entre localidades para lograr una mejor articulación regional, dotar de infraestructura básica adecuada para disminuir el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas y apoyar las actividades económicas regionales de modo de agregarles valor.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



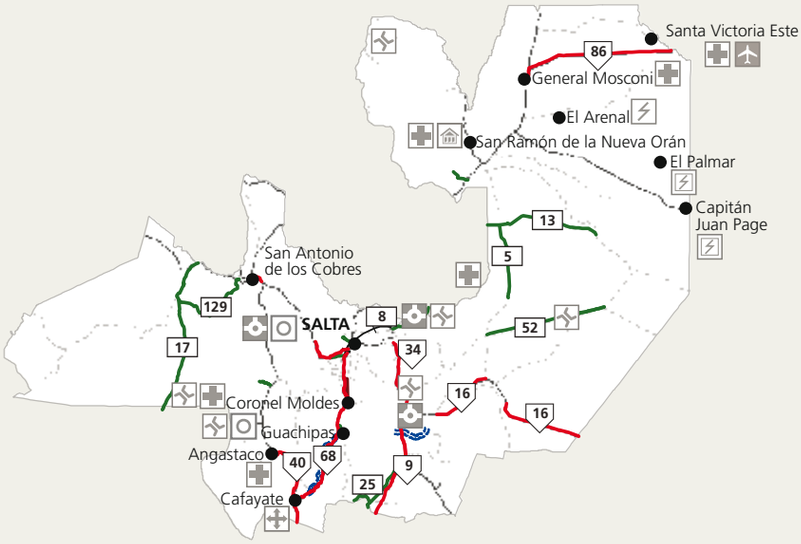
REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Nodo multimodal (ferroviario + carretero + aéreo)
- Áreas donde se fomentará el crecimiento demográfico
- Zona franca y centro de transferencia de cargas
- Áreas a desarrollar
- Áreas a cualificar
- Infraestructura vial a mejorar con pavimentación y/o señalización y obras complementarias
- Infraestructura básica social a construir
- Zonas a desarrollar, plan de urbanización y regularización de la tenencia de la tierra
- Zonas a desarrollar, servicio de agua potable

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Acceso RN
- Nodo
- Aeródromo
- Generacion de energía
- Energía eléctrica
- Gasoducto
- Defensas
- Salud
- Educación
- Edificio Gubernamental
- Cultural y recreativo



PROGRAMA / PROYECTO

- Mejorar la red vial de la región 1 mediante obras varias en las RP7, RP19, R145
- Mejorar la red vial de la región 2 mediante obras varias en las RP5, RP13, RP14, RN34, RN86, RN50, RN81
- Mejorar la red vial de la región 3 mediante obras varias en las RP41, RP52, RP13, RP15
- Mejorar la red vial de la región 4 mediante obras varias en las RP5, RP41, RP52, RP68, RP46, RN16
- Mejorar la red vial de la región 5 mediante obras varias en las RP5, RP6, RP25, RP121 S, RN9, RN9-34, RN16
- Mejoramiento de la red vial de la región 6 RP6, RP8, RP22, RP24, RP26, RP28, RP107S, RP122S, RP21 y autopistas/RN9-34, 51, 68
- Mejoramiento de la red vial en la región 7 RP33,RP64 y RN40
- Mejoramiento de la red vial en la región 8 RP17, RP27, RP129S y RN51
- Obras varias para mejorar la provisión de agua potable y el servicio cloacal en distintas localidades
- Mejoramiento del sistema de obtención y provisión de agua potable en Metán y Rosario de la Frontera
- Obras varias para mejorar la provisión de agua potable y el servicio cloacal en toda la región
- Provisión de agua potable y servicio cloacal en Cafayate y Cachi
- Mejora en el servicio de provisión de agua potable y servicio cloacal en San Antonio de Los Cobres
- Refacción, remodelación y construcción de hospitales en Orán, General Mosconi-San Martín, Santa Victoria Este-Rivadavia, Capital, Coronel Moldes, Angastaco y San Antonio de los Cobres
- Obras hídricas: nuevo embalse fuera de cauce río Capari en San Martín, defensas y encauzamiento de los ríos Las Conchas y Metán, presa reguladora sobre río Candelaria
- Estudio integral y obras de desagües pluviales en Embarcación-San Martín, General Güemes y Capital
- Sistemas de riego en el río Toro, Mojotoro y San Carlos
- Generación eléctrica Capitán Page, El Palmar, La Zanja km 75, Rivadavia; electrificación El Arenal en Rosario de la Frontera
- Gasoducto-Coronel Moldes, El Carril y Guachipas
- Ciudad Judicial y Ministerio Público de Orán, Instituto Técnico, Morgue Judicial, Poder Judicial en la Ciudad de Salta
- Parque Industrial en Pichanal-Orán, en Mosconi-Tartagal, Rosario de la Frontera
- Reactivacion FF.CC. Belgrano Cargas C-18, C-16, C-15 en Orán y San Martín. Tren urbano Salta-Cerrillos y Salta-Güemes
- Aeródromos Santa Victoria Este-Rivadavia y Cafayate y Rosario de la Frontera
- Construcción terminal de ómnibus en Cafayate
- Nuevo albergue p/comunidades aborígenes en Salta Capital
- Parques urbanos de la ciudad de Salta y valorización de la Reserva Natural Finca Las Costas
- Desarrollo del turismo comunitario en la provincia de Salta-Valles Calchaquíes
- Desarrollo del turismo aventura en la región Norte
- Puesta en valor y preservación de las cuevas pintadas y creación de un Centro de Interpretación en Guachipas

PROVINCIA DE SAN JUAN

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **89.651 km2** | Población: **680.427 hab.** | Densidad media: **7,6 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **9,7%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

El territorio de la provincia de San Juan representa un 3,2% de la superficie total de la Argentina. El 80% está ocupado por importantes cuerpos montañosos que corresponden a la Cordillera de los Andes y al sistema de las Sierras Pampeanas, compuesto a su vez por la Sierra de Valle Fértil y la Sierra de la Huerta.
Las restricciones climáticas, propias de una zona templada y semiárida como la sanjuanina, y la distribución de la red hidrográfica provincial en tres cuencas limitan en gran medida las posibilidades de asentamiento. La superficie útil disponible es de aproximadamente 170 mil hectáreas, próximas a tres ríos: en el Norte, el río Jáchal; en el centro-Sur, el río San Juan; y en el Este, el río Vinchina-Bermejo, cuyas cuencas han sido utilizadas históricamente para organizar sistemas de riego que alimentan las áreas pobladas, reconocidas como oasis.
En este contexto, se destaca el enorme desequilibrio entre el Valle de Tulúm-Ullúm-Zonda, ubicado en el centro-Sur, y el resto de la provincia. En esta zona está asentada más del 90% de la población total, y se encuentra sometida a un proceso continuo de acumulación de servicios, capitales y actividades productivas, especialmente en el área Norte, cercana a la salida del río San Juan a la planicie. Las consecuencias de esta concentración son una vulnerabilidad ambiental creciente, fuertes desequilibrios sociales y altos costos de creación y mantenimiento de la infraestructura para la producción.

DINÁMICA ECONÓMICA

El nodo Gran San Juan aglutina las principales actividades económicas, tanto del sector industrial como del comercial y de servicios, y cuenta con infraestructura adecuada para la producción.
La alta montaña, que comúnmente se percibe como una zona no productiva, es rica en recursos que otorgan potencial para diversificar el esquema productivo provincial actual, dado que allí se combinan una alta potencialidad minera, recursos hídricos estratégicos y recursos turísticos todavía no explotados.
Las localidades de San José de Jáchal y Rodeo, en el Noroeste, conforman una zona de actividad agrícola de muy baja productividad, con escasa conectividad con mercados nacionales e insuficientes servicios a la producción. Con la apertura del Paso de Agua Negra, San José de Jáchal se convertirá en el principal nodo de servicios para el Corredor Bioceánico, encargado de suministrar los servicios básicos para cruzar la cordillera.
En los departamentos de Jáchal y Valle Fértil, sobre el Noreste, existen riquezas paleontológicas y geológicas de alto valor como recursos turísticos, aunque con servicios de apoyo limitados.
En la zona ya mencionada de cultivo de vid y olivo, que abarca los departamentos de Pocito, 9 de Julio, 25 de Mayo y Sarmiento, en el centro-Sur, el campo tiene muy bajo nivel de tecnificación.
Por último, la zona del Valle de Calingasta, al Sureste, antiguamente próspera y de gran atractivo, presenta en la actualidad una productividad muy baja. No obstante, se encuentra en proceso de mejorar su conectividad y acceso a mercados locales, regionales y nacionales.

DINÁMICA SOCIAL

La ciudad de San Juan y su área de influencia, denominada Gran San Juan, es el principal nodo de alcance provincial y constituye la zona urbana de máxima concentración de población, dotada de infraestructura básica y servicios de mayor complejidad. Está formada por los departamentos de Capital y las áreas urbanas de los departamentos de Santa Lucía, Chimbas, Rawson, Rivadavia y el Norte de Pocito.
Un número importante de localidades presentan serios déficits en la calidad de sus recursos humanos, ya que más del 25% de la población no ha completado su educación básica. Las posibilidades de acceso a los servicios de salud son, asimismo, muy bajas.
Algunos departamentos han tenido un alto crecimiento demográfico intercensal, como Ullúm, Zonda y Pocito, lo cual ha generado una presión sobre la infraestructura y que la prestación de servicios no pueda ser aún adecuadamente satisfecha.
Pocito, 9 de Julio, 25 de Mayo y Sarmiento conforman una zona rural rica en producción de vid y olivo. No obstante esta prosperidad, esta área posee la mayor vulnerabilidad rural provincial, con un índice de crecimiento intercensal mayor al 30% e índices de desocupación, Necesidades Básicas Insatisfechas y déficits en la prestación de servicios básicos de aproximadamente 25%.

SITUACIÓN AMBIENTAL

Al Oeste de San Juan está ubicada la cordillera de los Andes, que comprende la Cordillera principal u occidental, la frontal u oriental, y la Precordillera –que es uno de los lugares de mayor actividad sísmica–. La Precordillera se encuentra separada

de la Cordillera frontal por los Valles Altos y limita al Este con los denominados Valles Bajos de Jáchal, Ullum, Zonda y Tulúm, convertidos en oasis irrigados por ríos permanentes de escaso caudal. Al Este de la provincia se encuentran las travesías cuyanas, depresiones geológicas rellenadas con los sedimentos provenientes de los Andes, en las que emergen cordones serranos aislados pertenecientes a las Sierras Pampeanas, atravesadas por los ríos Bermejo, Jáchal y San Juan.
El clima sanjuanino es seco, árido, de gran amplitud térmica debido a la escasa influencia oceánica. Es destacable el fenómeno del Zonda, un viento cálido y seco que sopla desde el Oeste.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

El sistema vial se presenta incompleto, formado por una red primaria de vinculación interregional, integrada por las RN40, RN20 y RN141, complementada por una de vinculación local, ambas en buen estado de mantenimiento. La red de vinculación secundaria es, por el contrario, deficiente. En conjunto, no logran articular a San Juan con los mercados emergentes.
En este contexto cabe destacar el proyecto de construcción del Corredor Bioceánico Porto Alegre-Coquimbo/La Serena como una alternativa válida para superar esta ineficiencia actual.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

El esquema provincial de ordenamiento territorial propuesto proyecta:

Fortalecer y reorganizar la zona Norte, que incluye Iglesia y Jáchal
1) introduciendo nuevas funciones destinadas a prestar servicios al transporte nacional e internacional, motivadas por el Corredor Bioceánico
2) reactivando la actividad agrícola-ganadera, orientándola hacia los mercados nacional e internacional
3) desarrollando actividades complementarias a la minería de radicación permanente
4) desarrollando y consolidando la actividad agro-industrial, sobre la base de la diversificación creciente que han tenido históricamente estos departamentos a nivel productivo

Equilibrar la zona Sur, que incluye los valles de Tulúm, Ullúm y Zonda
1) transformándola en una zona compleja de producción agrícola-industrial de mercado internacional, actividades industriales manufactureras y servicios de alcance regional
2) dotándola de una planificación especial para prevenir los factores de riesgo natural que la caracterizan
3) desarrollando capacidad de distribución de funciones dinámicas, como distritos industriales, centros comerciales, nodos de transporte y logística, centros de comunicaciones y distritos de negocios
4) logrando un sistema urbano-rural policéntrico compuesto por
- los núcleos del valle de Tulúm, Ullúm y Zonda –tales como Gran San Juan, Villa General San Martín-Albardón, Ciudad de Caucete, Villa Aberastain-Pocito y Villa Media Agua-Sarmiento– combinados con centros de servicios rurales –Villa Basilio Nievas-Zonda, Villa Ibáñez-Ullúm, Villa El Salvador-Angaco, Villa 9 de Julio–9 de Julio y Villa Santa Rosa–25 de Mayo– interconectados entre sí, que permitan, en conjunto, brindar los servicios necesarios para fortalecer la figura de zona de producción agrícola-industrial y de servicios de alta complejidad
- los núcleos del resto de los oasis productivos –Iglesia, Jáchal, Valle Fértil y Calingasta– que completan el territorio con centros principales –Rodeo, San José de Jáchal, San Agustín y Barreal combinados con centros de servicios menores Las Flores, Iglesia, Tamberías y Vª Calingasta, Niquivil, Huaco, Los Berros, Encón y Astica– para alentar el desarrollo y el fortalecimiento social y promover la mejor distribución de las oportunidades de trabajo, con el objetivo de reducir la inequidad y la fragmentación

5) generando políticas de descentralización de funciones y servicios
6) resguardando la fortaleza natural del Gran San Juan como nodo rector de la provincia
7) previendo un conjunto de incentivos financieros para influir en la localización de actividades económicas fuera del Gran San Juan, además de inversiones públicas en infraestructura.
8) generando políticas destinadas a preservar, mejorar y acrecentar las áreas rurales y productivas que rodean al Gran San Juan y que ocupan Ullúm, Zonda y el valle del Tulúm, tanto sobre la ribera derecha como la izquierda del río San Juan.
9) incorporando en las políticas del valle de Tulúm a la zona semiárida que le es próxima para fortalecer su población y acercarla a los servicios y al mercado, sobre la base de la producción ganadera y minera y su posición estratégica hacia los mercados extraprovinciales en el Este y el Sudeste, y sobre la base de la producción minera y agrícola en el Sudoeste

Renovar y reactivar la zona Oeste, en el área de Calingasta
1) rescatando y mejorando las potencialidades agrícolas tradicionales y no tradicionales rescatadas y mejoradas
2) estimulando la vinculación de la zona con la minería y turismo de alta montaña, generando inversiones para equipar al valle en la prestación de los servicios necesarios para esa producción.
3) diversificando las posibilidades económicas del área por medio de la ampliación del servicio de salida y entrada de productos y cargas pesadas, ya que se la considera una alternativa de salida para los minerales y otras producciones regionales a través de dos corredores bioceánicos –el central y el Paso de Agua Negra–
4) manteniendo su vinculación con el valle de Tulúm a través de la recientemente mejorada RP414 para estimular su crecimiento
5) abriendo la posibilidad de fortalecer su función como nodo turístico asociado a las zonas de los nuevos diques embalses –Caracoles y Agua Negra– y las zonas de Ullúm y Zonda, entre las cuales pueden generarse circuitos turísticos de alto nivel ecológico y paisajístico

Conectar y lograr la autosustentabilidad de la zona Este, en el Valle Fértil
1) vinculándola con los diferentes mercados de servicios provinciales, de modo que ofrezca a la red sanjuanina de ciudades la oportunidad de apertura hacia los mercados del Centro y el Este
2) desarrollando una oferta de equipamientos y servicios turísticos de alto nivel
3) mejorando el sistema de riego para ampliar las posibilidades productivas locales
4) fomentando la ganadería para alentar la autosuficiencia de la población residente

Establecer dos nodos urbanos de primer nivel, Gran San Juan y San José de Jáchal, encargados de la coordinación de actividades

CENTRO CÍVICO,
Ciudad de San Juan.

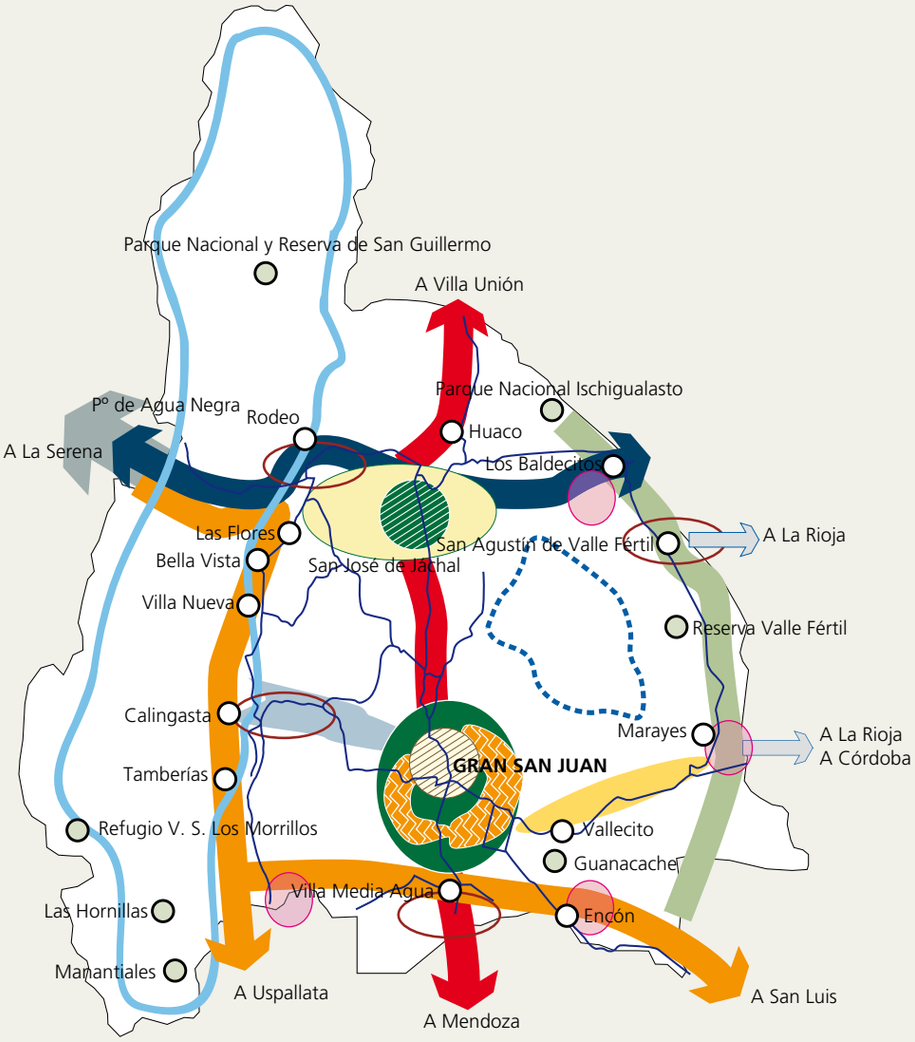
de comercio y transporte internacional y de cambiar la figura de la provincia de una de punto secundario terminal de transporte a una zona de tránsito de mercaderías de nivel internacional, cada uno con funciones diferentes y responsabilidades complementarias
1) Gran San Juan, conduciendo, como en la actualidad, los aspectos administrativos, políticos, comerciales, financieros e industriales de impacto provincial, sosteniendo un proceso de selección, ordenamiento y derivación hacia el resto de la provincia de aquellas actividades económicas que aumentan la competitividad territorial de las diferentes áreas y mantienen el peso y atracción del nodo en niveles adecuados
2) San José de Jáchal, desarrollando una fuerte figura de centro de servicios para las cargas en tránsito en el corredor bioceánico del Paso de Agua Negra, con zonas de control fronterizo y zonas de control de cargas en sus inmediaciones y en la localidad de Rodeo; liderando además, a nivel local, un proceso de reconversión de la producción de los oasis de Iglesias y Jáchal, orientado a mejorar la oferta de la zona para llegar a los mercados que la apertura del Paso ofrezca
3) estableciendo entre estos nodos el Corredor Central de Integración del Comercio para la provincia de San Juan, área que sirve de apoyo y concentra los flujos de transporte comercial de media y larga distancia

Establecer cuatro centros urbanos de segundo nivel o centros subregionales: Rodeo en Iglesias, San Agustín en el Valle Fértil, Media Agua en Sarmiento y Barreal en Calingasta

Instituir cuatro áreas de gestión ambiental preferencial: las cabeceras de los ríos Jáchal–Huaco, las cabeceras del río San Juan, una zona de recuperación hídrica y ambiental del río Bermejo y una zona de gestión y protección del agua en el sistema de embalses de Ullúm y Zonda y en las lagunas de Guanacache. Estas áreas están destinadas a generar políticas especiales de protección y control, ya que de ellas depende la subsistencia de los oasis, su capacidad de producción y sus posibilidades de ampliación a mediano y largo plazo

Constituir un sistema integrado de redes viales de articulación interdepartamental e interregional para integrar las áreas entre sí, estimular la sinergia y facilitar la inserción de la provincia de San Juan en diferentes mercados

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



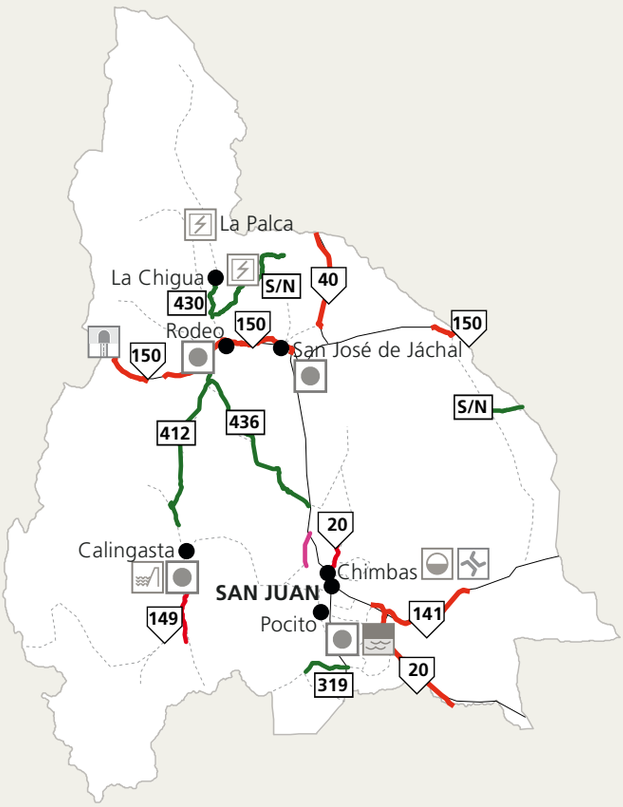
REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Zona de reservas naturales
- Corredor de integración minera con actividades agrícolas - ganaderas complementarias - Turismo
- Corredor de integración turística (Camino de los Dinosaurios) Centros de interpretación y actividades agrícola-ganaderas complementarias
- Corredor de integración del comercio
- Corredor bioceánico Paso de Agua Negra, Sistema Integrado de Redes
- Corredor de integración del desierto: servicios básicos al transporte y al turismo
- Zonas de control de cargas
- Zona de servicios al comercio y al transporte internacional, con actividades agroindustriales
- Área de gestión y protección de agua. Zona de recreación y turismo.
- Zona de producción agrícola-industrial de mercado internacional. Actividades industriales manufactureras y servicios de alcance regional. Zona de prevención, gestión del riesgo sísmico y aluvional
- Centros urbanos de alcance subregional
- Zona de tratamiento ambiental preferencial preservación de cuencas hídricas altas. Ríos Jáchal-Bermejo y San Juan
- Zona de recuperación hídrica y ambiental del río Bermejo
- Centro integral de servicio al comercio internacional Servicios agroindustriales y al turismo
- Centro de coordinación integral del movimiento de cargas. Nodo de servicios complejos de alcance regional. Centro administrativo financiero
- Corredor urbano de servicios para el área rural de exportación

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puente
- Túnel
- Generación de energía
- Energía alternativa
- Represa
- Canal
- Proyectos hídricos
- Cloaca



PROGRAMA / PROYECTO

- Túnel internacional
- Túnel internacional por Agua Negra-PROAT I
- Corredor Binacional RN150
- Ojo de Agua-Límite con Chile-13 km-PROAT I
- RP436-Emp. RN150-Las Flores 102,2 km-PROAT I
- Límite La Rioja-Ischigualasto-21 km-PROAT IV
- Arrequintín-Límite con Chile-34,77 km-PROAT I
- San Roque-Zanja Doña Julia-Rodeo-Las Flores-104 km-PROAT I
- San Roque- Peñasquito-99,73 km-PROAT I
- Generación fotovoltaica RP54-Dpto. Ullúm-PROAT II
- El Horcajo (Multipropósito: riego y generación de energía)-PROAT III
- Centrales hidroeléctricas de pasada: La Chigua/La Palca PROAT I
- Integración regional: Buena Esperanza-Gualcamayo, puente sobre el río San Juan en C. Rodriguez, Barreal-Leoncito, Paso Andes-La Plata-RN20, Buenos Aires-RN20-RP1, La Laja-Empalme RN40, RN40 (Cienaguita)-(Divisadero), Huaco-Límite con La Rioja, RN20-Límite con La Rioja-Empalme RN20, RN147-Límite con San Luis-Encon-Caucete, Valle Fértil-Aguango, San Agustín-Límite con La Rioja
- Sistema cloaca: Subsistema cloacal Chimbas-PROAT III
- Rutas locales
- Emp. RN40-Pedernal-34,43 km-PROAT II
- Emp. RN20-Puente río San Juan-22 km-PROAT II
- Emp. RN150-Bella Vista 15,80 km-PROAT III
- Sorocayense-Barreal-19,75 km-PROAT III
- Barreal 4,25 km-PROAT III
- Bella Vista-Empalme RP436-90 km-PROAT III
- Bermejo-Empalme RN20 (acceso a Bermejo)-PROAT II
- Conectividad Localidades Alejadas I y II-PROAT I-PROAT II-PROAT III-PROAT IV
- Electrificación rural-PROAT I-PROAT II-PROAT III-PROAT IV-13,2 y 33,2 KV a puestos rurales->400m-<20Km
- Endicamiento-Protección contra aluviones-Río San Juan-Rodeo-PROAT I
- Enrocado-Jáchal-PROAT I / Pocito- Zonda-PROAT II/ Calingasta-PROAT III
- Red de riego canal Céspedes y calle 18 Dpto. Pocito-canal del Norte Dpto. San Martín-Canal Matriz-El Pinar Dpto. Rivadavia. Generación hídrica a través de miniturbinas
- Rutas de integración turística: Buena Esperanza-Murallón C. del Viento, Angualasto-La Chigua, RN40 Tucunuco-RN40 (Matagusanos)-RP60-Mogna, Las Hornillas-Manantiales, Barreal-Las Hornillas, Los Bretes-Quimilo-La Majadita

PROVINCIA DE SAN LUIS

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **76.748 km2** | Población: **431.588 hab.** | Densidad media: **5,62 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **17,3%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de San Luis está ubicada en el Centro-Oeste de la República Argentina e integra la región del Nuevo Cuyo junto con las provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja. Ocupa el 2,7% de la superficie nacional y alberga al 1,1% de su población.
Los habitantes originarios del actual territorio puntano fueron los comechingones, los huarpes y los het que, con la llegada de los españoles, fueron diezmados o aculturados. La ciudad de San Luis, actual capital, fue fundada en el año 1594 por Luis Jofré de Loaysa y Meneses, cuando la región formaba parte del Corregimiento de Cuyo, con cabecera en la ciudad de Mendoza e integrante de la Capitanía General de Chile, dependiente del Virreinato del Alto Perú. La mencionada ciudad fue fundada nuevamente en 1596, y el Corregimiento fue integrado al Virreinato del Río de la Plata en 1776, cuando sufrió diversos vaivenes jurisdiccionales hasta su declaración de autonomía, en febrero de 1820.
La provincia se encuentra dividida en nueve departamentos y 65 municipios y comisiones municipales, que están organizados de acuerdo con un sistema de ejidos no colindantes. El índice de población urbana es de aproximadamente el 87% y los principales núcleos poblados son la aglomeración del Gran San Luis –que incluye las localidades de San Luis y Juana Koslay y totaliza alrededor de 162 mil habitantes– y la ciudad de Mercedes, con más de 100 mil habitantes. Se encuentran densidades poblacionales secundarias también en el Valle del Conlara y en el Norte, en torno de San Francisco y Quines.

DINÁMICA ECONÓMICA

El Producto Bruto Geográfico puntano fue, en el año 2006, de 8.252 millones de pesos, compuesto por un 38% de servicios, un 9% de bienes primarios y un 53% de bienes secundarios.
La especialización productiva tradicional de San Luis es la actividad agropecuaria orientada a las producciones pampeanas, en especial a la ganadería. No obstante, la economía provincial ha sufrido importantes modificaciones en su estructura a partir de la industrialización de nuevas áreas, entre las cuales se destaca la expansión verificada en las ramas industriales metálicas básicas, metalmecánica, de sustancias químicas y, en menor medida, de textiles y confecciones.
A esta característica se agregan las exportaciones de manufacturas, principalmente en rubros como calzados y, en menor importancia, en los rubros de maquinarias y de vehículos. Las exportaciones totales, en el periodo 2005–2006, aumentaron un 15,1%.
El perfil económico de la provincia cambió a partir de las políticas de promoción industrial aplicadas desde las décadas del ochenta y del noventa. Los establecimientos industriales que se instalaron desde esa época exhiben actualmente una gran diversificación y están ubicados principalmente en torno a los dos principales centros urbanos: la ciudad capital y Villa Mercedes.
En el sector agroindustrial se destacan, ante todo, los frigoríficos y las curtiembres, y se registró un crecimiento en los últimos años de la actividad lechera, la producción de electrodomésticos, los plásticos y los artículos de papel y cartón.
También se desarrolla la industria minera en las sierras de San Luis –específicamente en la del Gigante y en la de la Estanzuela– ricas en granito y lajas, de donde se extraen calizas, basalto y mármol.
Por último, cabe destacar el acento dado al turismo –sobre todo en el valle de Conlara, en la villa serrana de Merlo, propulsado mediante un programa de incentivos fiscales– y a las industrias culturales, expresado en los programas San Luis Cine y San Luis Música, de fomento a la producción cinematográfica y musical, respectivamente.

DINÁMICA SOCIAL

Entre los indicadores más importantes de la realidad puntana se encuentran el Índice de Desarrollo Humano de 0,815 –considerado alto–, el pleno empleo, la ausencia de déficit habitacional, la reducción de la mortalidad infantil por debajo de la media nacional y la inexistencia de casos de desnutrición. Cabe destacar, en este sentido, el funcionamiento de programas como el Subprograma de Obras y Construcción de Viviendas, mediante el cual los trabajadores construyen sus propias soluciones habitacionales y sus propios materiales, lo cual colabora con la generación de empleo y con la dotación de infraestructura habitacional.
En la provincia hay un total de treinta hospitales, a los que se suman dos actualmente en construcción con diferentes estados de avance, lo cual supone un promedio de un hospital cada 13 mil habitantes. En este sentido, y vinculado con los derechos humanos, se destaca la importante política de desinstitucionalización de menores, ancianos y enfermos mentales.

SITUACIÓN AMBIENTAL

San Luis muestra dos ambientes bien diferenciados: el paisaje serrano al Norte y el relieve llano al Sur. El clima predominante es

continental seco, con lluvias en disminución conforme se avanza en sentido Este-Oeste. Cabe destacar la existencia del microclima en el valle de Conlara, caracterizado por la alta ionización negativa del aire y su alto contenido de ozono, famoso por su efecto benéfico sobre la salud.
En materia de recursos hídricos, San Luis tiene la mayor cantidad de diques del país y no permite las embarcaciones con motor contaminante. Es uno de los pocos estados que supera el porcentaje de bosque nativo protegido a perpetuidad que recomienda Naciones Unidas, el 23% del territorio está declarado como área natural protegida y existe un promedio de nueve árboles por habitante.
Se llevan adelante programas de reciclaje de e-basura –todo tipo residuos de aparatos electrónicos que se ensamblan fabricando computadoras de bajo costo–, la administración provincial está emplazada en un edificio sustentable y la provincia cuenta con un Inventario de Gases de Efecto Invernadero.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

San Luis posee 2.950 kilómetros de caminos pavimentados, 506 kilómetros mejorados y 3.800 kilómetros de caminos naturales o huellas. Cuenta, además, con una importante red de autopistas, que conecta a la mayoría de las localidades turísticas con la capital provincial. Dos nuevas autopistas se hallan en construcción: una entre las localidades de Villa Mercedes y Nueva Galia, al Sur de la provincia, y otra entre San Luis capital y Candelaria, en el límite con La Rioja.
San Luis es pionera en la realización de obras hidráulicas, entre las que se incluyen las obras de infraestructura para el aprovechamiento integral de las zonas de los perilagos. Posee un total de quince diques –de los cuales seis se han proyectado y construido en los últimos diez años–, tres más se encuentran en plena ejecución y dos adicionales en etapa de proyecto de ingeniería y urbanismo del perilago.
El Gobierno se encuentra en la actualidad construyendo sistemas de cloacas y plantas potabilizadoras en todos los pueblos y ciudades. Sesenta y cuatro municipios ya poseen plantas de tratamiento de agua –la cobertura del servicio alcanza al 98% de la población–, mientras que 26 localidades poseen redes cloacales en funcionamiento y 37 poseen redes que se encuentran en proceso de licitación o ejecución. Estas obras se enmarcan dentro del Plan Hepatitis Cero, en el cual tienen un rol clave los intendentes comunales.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

La provincia de San Luis promueve como objetivo general el de dotar al territorio de infraestructuras y equipamientos que apoyen su desarrollo socioproductivo con un carácter socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y ambientalmente sustentable. La premisa subyacente es que todos los habitantes cuenten con una adecuada accesibilidad a los recursos tecnológicos, culturales y servicios sociales e institucionales. Derivado de este objetivo provincial, se identifican en la amplia y diversa geografía puntana tres tipologías de áreas en coincidencia con las áreas de intervención nacionales, con sus improntas sobre las que se pretende accionar.

· ÁREAS A CUALIFICAR
Son las definidas por las regiones más dinámicas, con economías competitivas insertas en el mercado internacional y con un medio urbano construido de buen grado de consolidación, que tienen por vocación sostener su rol como generadoras de riqueza.
Para ello necesitan, hoy, adecuar sus infraestructuras y equipamientos a las demandas presentes y futuras, así como mitigar los impactos ambientales negativos que acarrea el posible crecimiento sin planificación.
La meta, entonces, es fortalecer el planeamiento urbano como herramienta de previsibilidad y formación de consenso, con el objetivo de garantizar su sostenibilidad futura, y la concientización respecto de la necesidad de regulación del uso del suelo y la consecuente zonificación de sus áreas de influencia.
Se trabaja en la orientación de la inversión pública y privada en materia de emprendimientos e inversión en infraestructura, lo que constituye un elemento fundamental para garantizar un desarrollo urbano sostenible. Es decir, se atiende a la mitigación de los impactos ambientales negativos a la vez que a los posibles procesos de segregación socio-espacial que se suscitan en las grandes ciudades.

· ÁREAS A POTENCIAR
Este tipo de áreas tienen en común el hecho de poseer excelentes recursos naturales y/o particularidades de tipo ambiental, cultural o paisajística no suficientemente explotados. En la zona de las sierras nacen gran cantidad de arroyos que alimentan los ríos Conlara y Quinto, varios de los cuales son aprovechados con embalses para generar energía hidroeléctrica, regular sus caudales y generar agua para riego y consumo humano.

· ÁREAS A DESARROLLAR
Se trata de las áreas actualmente más rezagadas y menos pobladas de la provincia.
Se trabaja en promover el desarrollo económico y social, haciendo eje en sus potencialidades ambientales y humanas. También, de apoyar o transformar la base productiva de su economía regional, fomentando su diversificación y afirmando, paralelamente, la cultura y la identidad locales. Ejemplo de ello son la promoción de emprendimientos que estimulan las organizaciones asociativas, basados en el reconocimiento de nichos de mercado a nivel regional, provincial y nacional, como así también la promoción de las actividades asociadas al sector turístico como la hotelería, o la valorización de las artesanías u otras actividades locales.
Todo ello está asociado a programas de incentivo y asistencia continua, habida cuenta del déficit que soportaron históricamente sus habitantes en materia educativa, en infraestructuras tales como provisión de energía, abastecimiento y administración del agua y mejoramiento de los caminos rurales, así como el fortalecimiento de los centros de servicios asistenciales locales y regionales. Un ejemplo concreto de estos pasos es el reconocimiento a las culturas originarias en localidades como Pueblo Ranquel, al Sur de la provincia, y Pueblo Huarpe, al Noroeste, a las que se les restituyeron miles de hectáreas, se construyeron núcleos habitacionales –respetando sus características habitacionales históricas– con todos los servicios, incluyendo escuelas y hospitales.
Un proyecto de importancia crucial en la consecución del Modelo Deseado provincial es el denominado San Luis Logística, que propone convertir a San Luis simultáneamente en un centro nodal de logística para el comercio provincial, regional, nacional e internacional –de concentración y distribución de bienes y servicios– y soporte de la producción local, un corredor franco de cien kilómetros de longitud –que incluye zona franca, aduanas y zona logística– y el punto sobresaliente del corredor interoceánico con la más alta

DIQUE SAN FRANCISCO.

gama de servicios e infraestructura como zonas aduaneras –en San Luis, Villa Mercedes y Justo Daract–, una zona franca –en Justo Daract–, una zona de actividades logísticas (ZAL). Este proyecto incluye una serie de propósitos diferenciados en dos categorías:

· **PROPÓSITO ESTRATÉGICO COMERCIAL**

- Aumentar la competitividad territorial de la provincia posicionándola como eje del corredor bioceánico
- Consolidar el rol de corredor franco-logístico en el contexto del eje Atlántico-Pacífico
- Consolidar a San Luis como polo logístico-productivo nacional
- Conformar un sistema en red –zona franca, ZAL, zonas aduaneras, autopistas, aeropuertos– como soporte para los complejos industriales, mineros, agropecuarios y comerciales de la provincia

· **PROPÓSITO ESTRATÉGICO PARTICULAR**

- Optimizar el funcionamiento de la zona franca, redefinir su perfil e incorporar nuevas inversiones y empleos
- Prestar nuevos servicios en los territorios aduaneros para que las empresas provinciales concentren sus exportaciones desde San Luis
- Contribuir a la competitividad de la producción puntana mediante la disminución en el costo del flete con la efectiva puesta en marcha de la ZAL y el sistema logístico provincial
- Implementar un sistema inteligente para el transporte de carga provincial, nacional e internacional que potencie la infraestructura existente.
- Dotar de nuevos equipamientos –terminal granaria, terminal minera, biocombustibles–

Se propone asimismo consolidar un sistema policéntrico de ciudades, equilibrando la oferta de dotaciones y servicios en el territorio, con un doble objetivo: garantizar el arraigo de la población en su lugar de origen, proveyendo condiciones para su reproducción con una calidad de vida digna, y ofrecer condiciones atractivas para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo local y regional. Para esto se intenta lograr el desarrollo, en el territorio provincial, de una red de centros intermedios que complementen a las ciudades principales en lo que respecta a las ofertas de salud, educación, vivienda, recreación equipamiento urbano –educativo, sanitario y social– que contribuyan a retener a la población mejorando su hábitat y/o a atraer nueva, en el marco de programas de incentivo a la producción.

En este sentido, la ciudad de la Punta merece por sí misma una mención. Se caracteriza por sus modernas construcciones y urbanismo futurista, y está dotada además de un nuevo atractivo turístico mediante la construcción de la réplica exacta de la que fue la Plaza de Mayo y el Histórico Cabildo de 1810, como homenaje del pueblo puntano al Bicentenario de la patria. También se emplazan allí equipamientos de gran relevancia como el set de Cine, el estadio Juan Gilberto Funes, el hipódromo y un hotel de máxima categoría, obras acompañadas con la construcción de una autopista hasta la Ciudad Villa de la Quebrada, que busca enlazar este nuevo corredor turístico con enorme potencial con el que nace en Merlo y atraviesa la zona central de las amplias praderas sembradas que son hoy el orgullo provincial.

Asimismo, y a los efectos de potenciar las nuevas actividades económicas que este flujo generará –de comercio, servicios y nuevas industrias– se propone consolidar un sistema urbano-rural policéntrico, que tiene como vocación afianzar nuevos corredores de desarrollo y reestructurar el territorio provincial, para superar la fragmentación a la que ha conducido su modelo de organización actual, e incorporar además las actividades de servicios a la minería, a la agroindustria y al turismo como elementos del desarrollo territorial concebido desde una perspectiva integral.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

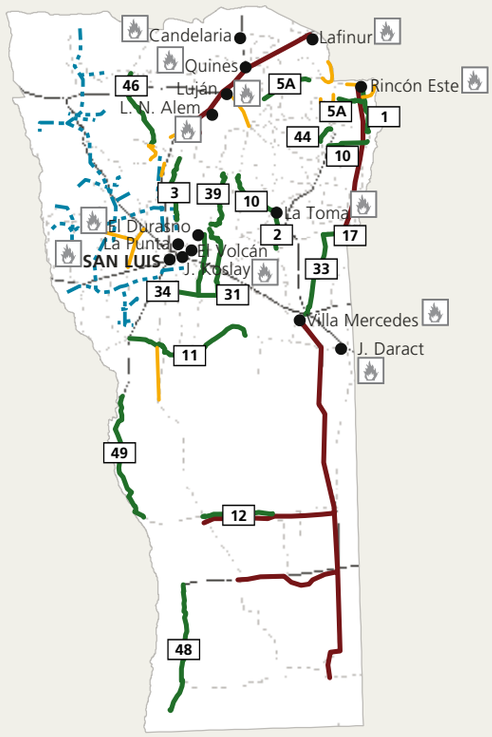
REFERENCIAS

- Localidades a cualificar
- Localidades a potenciar
- Localidades a desarrollar
- Corredor nacional
- Traza de rutas nacionales existentes
- Traza de rutas provinciales
- Proyectos de rutas nacionales a pavimentar
- Proyectos de rutas provinciales a pavimentar
- Traza de gasoducto proyectado
- Traza de la red eléctrica proyectada de 132 KV
- Traza de la red eléctrica proyectada de media tensión
- Traza de acueductos proyectada
- Región 1
- Región 2
- Región 3
- Región 4
- Reconocimiento hacia las culturas originarias: Huarpes
- Áreas de cobertura de proyectos de energía monofilar
- Diques proyectados

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Energía eléctrica
- Gasoducto
- Red de gas
- Acueducto



PROGRAMA / PROYECTO

- Acueducto de Nogolí
- Gasoducto del Norte. Lafinur-Quines-Luján-San Francisco
- Gasoducto de la costa. De la Punilla-Merlo por RP1
- Gasoducto del Sur. Villa Mercedes-Arizona, Nva Esperanza-Nahuel Mapa, Nueva Galia-Unión
- Ampliación de la red de gas: Candelaria, Quines, Luján, Rincón el Este, Juana Koslay
- Lafinur. Red de Gas Natural
- Leandro N.Alem, Red de gas natural
- La Toma. Gas Natural
- El Volcán. Construcción de red de gas natural
- El Durazno. Construcción de red de gas natural
- Ciudad de la Punta. Gas Natural
- Villa Mercedes. Gas Natural
- Justo Daract. Gas Natural
- Autopista Merlo-Villa Larca
- Autopista Nogolí-La Punta
- Autopista RP36 altura El Trapiche
- Pavimentación tramos varios de RP,48,12,49,11,31,30,39, 10,10-41, 2,33, 46, 40, 44,28,5a
- Electrificacion Varela (Zanjitas y Varela), Balde, El Barrial, El Paliguante, Pozo del Tala, Mesilla del Cura,El Sauce-Los Lobos, Carpintería-Los Cocos-Colonia La Argentina, Cañada La Negra, Barrio San Martín
- 2176 viviendas para el año 2012
- Ampliación y terminación hospital Candelaria, Fortuna, Santa Rosa, Justo Daract
- Hospital nuevo en Quines, Merlo
- Terminal de omnibus en Luján, Tiklisarao, Anchorena, Nueva Galia, La Punta
- Estación Interconexión Regional de San Luis
- Escuela Nº 306, 74, 15, 278, 14, 45, 223, 398, 320,18, 12, 176,6,388, 37, 82, 150, 147, 69, 240, 29, 33, 12, 313, 6, 28, 423, 3, 267, 7, 139, 179, 105, 125,
- Planta de tratamiento de RSU EN San Martín, Pringles, Pueyrredón, Merlo

PROVINCIA DE SANTA CRUZ

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **243.943 km2** | Población: **272.524 hab.** | Densidad media: **1,12 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **13,8%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia se divide políticamente en siete departamentos, en los que se incluyen catorce municipios, seis comisiones de fomento y tres delegaciones comunales. El modelo de gestión administrativa del territorio consiste en localidades con ejidos propios no colindantes y no superiores a las 10 mil hectáreas, lo cual determina una extensa proporción de superficie rural bajo administración provincial. La conformación poblacional de la provincia es fuertemente urbana, dado que concentra un 97,6% de su población total, lo cual determina una densidad de población rural aproximada de 0,02 habitantes/km2. Sólo Río Gallegos, Caleta Olivia y Pico Truncado, las tres principales ciudades de la provincia, representan un 64% de la población total a 2010.
Ubicada en el extremo continental austral del país, Santa Cruz posee una de las mayores extensiones de litoral costero marítimo, de 1.502 kilómetros. Se destacan tres áreas con un nivel de desarrollo relativamente alto. La primera, en las zonas central y Sur, con Río Gallegos como centro, con actividades socioeconómicas vinculadas a la ganadería ovina y funciones administrativas vinculadas a la sede de la gobernación provincial. La segunda, en el Noroeste, con Caleta Olivia como núcleo, relacionada con las actividades hidrocarburíferas, así como con una creciente multiplicación de actividades mineras relacionadas con el oro y la plata hacia el Oeste, en Perito Moreno, y hacia el Sur, en Gobernador Gregores y Puerto San Julián. Finalmente, la tercera, con El Calafate y El Chaltén como centros en el extremo Suroeste, ligada a la expansión y desarrollo del turismo, actividad que determinó, en los últimos años, uno de los mayores crecimientos demográficos del país.

DINÁMICA ECONÓMICA

Las actividades económicas centradas en la extracción de petróleo y gas se ubican en la cuenca del golfo San Jorge –región Deseado–Golfo San Jorge, en el Norte– y en la Cuenca Austral –Güer Aike, principalmente en el extremo Sureste–; mientras que la actividad minera de oro y plata se encuentra, aunque dispersa, ubicada en toda la región central y Norte de la provincia. La pesca comercial se concentra principalmente en la región del golfo San Jorge, en el Norte, colindante con la provincia de Chubut.
Las siguientes actividades económicas, lejos en importancia en términos de la generación de riqueza pero no menos importantes en términos de generación de empleo, son el comercio y el sector público. La tasa de desocupación hacia 2009 alcanzó una media anual de 2,7%, mientras que la de subocupación es del 1,6%.
El nivel de empleo y de actividad crece sistemáticamente desde 2002. Las principales actividades son la minería de oro, la extracción de petróleo, la pesca de merluza y langostinos, y el turismo. En el mismo período, la actividad de la construcción se ha triplicado y el comercio automotor duplicó sus ventas.

DINÁMICA SOCIAL

El Índice de Desarrollo Humano, de 0,862, posiciona a la provincia, en términos relativos, en el tercer puesto a nivel nacional. El porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es considerado bajo, de 10,4% según estadísticas de 2009. Para ese mismo año, el 79,6% de la población poseía cobertura de salud, uno de los mayores porcentajes del país en esta materia. Hacia finales de 2009 se contaba con un total de catorce hospitales públicos, con niveles de complejidad que variaban de III a VIII, y 136 puestos de salud públicos y privados, en los que se cuenta con un total de 694 camas disponibles.
Las estadísticas más recientes disponibles indican una tasa de mortalidad media del 5,5% al año 2006, una tasa de natalidad del 23,8% al año 2007 y una tasa de mortalidad materna del 0,18‰ al año 2008.
El hacinamiento medio en Santa Cruz es de 3%, con valores para los principales núcleos urbanos del orden de 2,7% para Río Gallegos, 4,2% para Caleta Olivia y 2,5% para Pico Truncado.
Hacia 2009 se contaba con 292 establecimientos educativos para todos los niveles, con una matrícula total de 90.237 alumnos.

SITUACIÓN AMBIENTAL

No obstante la aparente monotonía del paisaje patagónico, se han caracterizado catorce grandes unidades de paisaje en la provincia. Esto representa una diversidad de escenarios, desde bajos y planicies hasta niveles aterrazados y mesetas onduladas, serranías y cordones montañosos, en tres grandes regiones: el litoral costero, las mesetas centrales y la cordillera de los Andes. Se presentan aquí ocho áreas ecológicas, definidas principalmente por las comunidades vegetales dominantes. La meseta central, los matorrales de mata negra y el pastizal subandino son los más extensos en superficie. Estos ambientes guardan una estrecha relación, tanto con la potencialidad productiva propia como con los riesgos y vulnerabilidades ambientales reconocidos en la actualidad, como la desertificación a gran escala, que abarca desde las zonas de transición boscosas hasta la costa del mar, en toda la extensión del territorio provincial –aunque con

un mayor desarrollo en la región central, Norte y Noreste–, debido fundamentalmente a una desafortunada combinación de agresivas prácticas de ganadería ovina extensiva durante el siglo XX y a un sutil, aunque progresivo, cambio en el clima regional. El riesgo de incendios –forestales y de pastizales– es permanente, aunque de baja intensidad. El riesgo de nevadas invernales suele ser elevado, en especial en las zonas Central y Oeste, con habituales impactos en la productividad ganadera, aunque son escasas las estadísticas disponibles que permitan dimensionar el fenómeno. Pese a ello, la frecuencia de eventos de gran impacto regional ha disminuido significativamente desde mediados de siglo XX al presente, y con ello ha disminuido progresivamente la disponibilidad de aguas para la recarga de acuíferos en primavera, lo que afecta anualmente en forma negativa a la oferta de forraje para la ganadería extensiva.
Los ambientes cordilleranos ubicados en el extremo Oeste de la provincia han sido considerados ambientes marginales para la explotación ganadera tradicional y, de tal forma, se han mantenido relativamente inaccesibles y poco explotados durante décadas. Actualmente se encuentran entre las regiones de mayor potencialidad para el desarrollo del turismo, si bien de incipiente aprovechamiento dada la aún escasa disponibilidad de infraestructura.
La provincia posee un Sistema de Áreas Protegidas con una cobertura total aproximada de 16.500 kilómetros cuadrados, equivalente a un 6,7% de la superficie territorial total. El sistema asegura una buena representatividad de los diferentes ambientes naturales de la provincia, aunque con un importante sesgo, en términos de superficie, hacia los ambientes cordilleranos y ecotonales (bosques, pastizales andinos y glaciares, principalmente).

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

Dos extensas rutas comunican el Norte y el Sur de la provincia: la RN3 sobre la costa atlántica y la RN40 sobre la cordillera, la primera pavimentada y la segunda a punto de ser finalizada, ambas integrantes de los poco más de 2.400 kilómetros de extensión de rutas nacionales en el territorio. Tres ejes principales vinculan el litoral atlántico con la cordillera: el eje pavimentado RN281–RP43 en el Norte, el eje parcialmente pavimentado RP27–RN288–RP25–RN40 en el centro y el eje pavimentado RN3–RP5–RN40–RP11 en el Sur. En el conjunto, la red vial del territorio consta de 8.917 kilómetros más de rutas nacionales, provinciales y caminos vecinales de uso público, lo cual equivale a una densidad media de caminos de 0,037 kilómetros lineales sobre más de 200.000 kilómetros cuadrados de territorio.
Existen cinco aeropuertos con infraestructura y equipamiento de servicios suficientes para asegurar la operación de medianos y grandes aviones de carga y de pasajeros: Río Gallegos, Puerto San Julián, Perito Moreno, Puerto Deseado y El Calafate, complementados con una red de 127 pistas aeródromos y helipuertos, en buena proporción y distribución territorial y operables durante el año completo. Si bien estos últimos carecen de infraestructura para asegurar un servicio regular de transporte, representan una buena conectividad de gran valor ante situaciones de emergencia, crisis y catástrofe.
La comunicación marítima está asegurada por la existencia y operatividad de doce muelles ubicados en cinco puertos de municipios costeros, todos ellos con acceso a la casi totalidad de servicios portuarios, dado que han sido concebidos y construidos como multipropósito. Estos brindan servicios sobre todo a las actividades hidrocarburíferas y carboníferas, y unos pocos a la incipiente actividad pesquera. Se cuenta también con siete muelles lacustres distribuidos en diversos puntos del Oeste provincial, que carecen casi completamente de infraestructura más allá de la necesaria para la operación exclusiva con pasajeros en temporada para la actividad turística.
En la actualidad se encuentra operativa sólo una línea férrea de trocha angosta –de 750 milímetros– con unos 287 kilómetros de extensión entre los yacimientos carboníferos de Río Turbio, en el Suroeste de la provincia, hasta el muelle de aguas profundas de Punta Loyola, en el litoral atlántico, que fue desactivado durante la década del noventa y mantiene hoy un bajo nivel de operatividad.
Existen doce pasos fronterizos habilitados, que cuentan con actividad permanente y aseguran una buena conectividad con la república de Chile.
La generación de energía es exclusivamente local, en cada municipio y comisión de fomento, con escasos márgenes exportables a través de líneas de media tensión que permiten abastecer algunos sitios de actividad, como yacimientos mineros, fuera de los ejidos municipales. Las explotaciones mineras y petroleras y los establecimientos ganaderos cuentan, mayormente, aunque no de manera exclusiva, con generación propia de energía. En la actualidad se hallan, con diverso grado de avance, obras de infraestructura para la generación de grandes volúmenes de energía, como la central termoeléctrica de Río Turbio, con un potencial estimado de generación de 240 MV, el interconectado de alta tensión Pico Truncado–La Esperanza y los complejos hidroeléctricos Cóndor Cliff –en construcción, de potencial estimado de 600 MV– y La Barrancosa –en licitación y estudio, de 1.140 MV–, ambos sobre el río Santa Cruz.
La extracción de gas y petróleo se encuentra repartida en dos cuencas sedimentarias, en ambos casos, compartidas: la cuenca del golfo de San Jorge, con la provincia de Chubut, y la cuenca Austral, con la república de Chile.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Hacia 2010 se ha propuesto un nuevo esquema de regionalización de la provincia en cinco microrregiones, si bien aún con un sentido preliminar y orientado a la puesta en marcha de procesos de planificación y desarrollo territorial, sobre la base del sistema planteado previamente, en 2008, en nueve microrregiones. Como continuación de la estrategia esbozada entonces, la mayor parte de las planteadas en la actualidad se sustentan en la centralidad de los procesos demográficos en la problemática provincial. Los criterios de diferenciación propuestos para esta zonificación se han formulado teniendo en cuenta las aptitudes del medio natural e histórico, así como el esquema de polarización resultado de los diagnósticos realizados en la segunda fase del Plan de Ordenamiento Territorial de la provincia. Las microrregiones propuestas para la provincia de Santa Cruz son:

• GÜER AIKE LITORAL
Con su centro en Río Gallegos e incluyendo Punta Loyola, Güer Aike y parajes cercanos como Bella Vista –frontera actual de la explotación petrolera continental en la Cuenca Austral–. El eje estructural de la región se encuentra en torno a las RN3, RN40 y RP5. En esta etapa se pretende reforzar el nodo de La Esperanza en el marco de la construcción de las represas sobre el río Santa Cruz y por su función de subnodo de servicios a un área de influencia aún mayor. Los objetivos y lineamientos

INTERCONECTADO
ELÉCTRICO,
Ciudad de Pico Truncado.

se centran en cualificar y mejorar las condiciones de provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos para la población, de manera de asegurar un desarrollo sustentable de las actividades y diversificándolas de forma tal de no asentarse solamente en la explotación del petróleo, la ganadería y la administración pública.

· DESEADO-GOLFO SAN JORGE

Con su nodo principal en Caleta Olivia, abarca además las localidades de Las Heras, Pico Truncado y Puerto Deseado, las comisiones de fomento de Koluel Kayke, Cañadón Seco y Fitz Roy/ Jaramillo y el paraje Tres Cerros, en la zona Norte de la provincia. Esta región se estructura en sentido Este–Oeste en torno al eje de las RN291, RP43, el ex–ferrocarril Puerto Deseado–Las Heras y la RN3 en sentido Norte–Sur hasta Tres Cerros. Los objetivos y lineamientos apuntan a cualificar, diversificar y reconvertir su perfil productivo, orientado en la actualidad casi exclusivamente al petróleo, el gas y la pesca, y mejorar las condiciones de provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos para la población, para promover el accionar de actividades productivas que permitan asegurar el desarrollo sustentable del territorio.

· SUROESTE

Presenta su centro en El Calafate e incluye las áreas de influencia de las localidades de Río Turbio, 28 de Noviembre, las comisiones de fomento de Tres Lagos y El Chaltén –futuro municipio– y el paraje La Esperanza. Los ejes estructurales de la región son la RN40, la RP5, la RP23 y la RP9, a las que se suma la RN288 de conexión Oeste-Este. Previendo la construcción de la represa de Cóndor Cliff, con la posible instalación de un nuevo asentamiento cercano al cierre de la obra sobre el río Santa Cruz, se incluiría a dicho asentamiento como futuro subnodo, para promover actividades asociadas a la obra o al embalse, como la intensificación de la producción agropecuaria, de manera de consolidar la RP9 y el asentamiento de servicios rurales. En este sentido, los objetivos y lineamientos para esta región apuntan a cualificar y mejorar las condiciones de provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos para la población y asegurar un desarrollo sustentable de las actividades productivas, no sólo centradas en el turismo en cordillera y la explotación minera en Río Turbio o de hidrocarburos en Esperanza, sino apuntando a mayor agregado de valor regional.

· CENTRO

Con nodo propuesto en Puerto San Julián, en la zona Central costera de la provincia, incluye las localidades de Gobernador Gregores, Comandante Luis Piedrabuena, Puerto Santa Cruz y el paraje de La Julia. Esta región se estructura en torno a la RN3 en sentido Norte–Sur, las RN288 y RP27 en sentido Sudeste–Noroeste entre Comandante Luis Piedrabuena, La Julia y Gobernador Gregores, la RP25 desde esta última hacia Puerto San Julián y, hacia el Oeste, hasta el empalme a la RN40 y la RP9, entre las localidades de la desembocadura del río Santa Cruz y El Calafate. Esta última actúa como acceso al obrador de la represa de La Barrancosa, proyectada sobre el tramo inferior del río Santa Cruz, así como la RN288 entre La Julia y Tres Lagos, en la región Sudoeste, se vincula con El Chaltén y la RP12 desde Gobernador Gregores comunica hasta Pico Truncado, en la región de Deseado. De todos estos accesos, sólo la RN3 está pavimentada, no obstante se encuentra en terminación el tramo que une Comandante Luis Piedrabuena con Gobernador Gregores. Con una mejora en el estado de las rutas restantes, Gobernador Gregores se transformaría en uno de los principales nodos de la red vial provincial, dada su situación geográfica central en el territorio provincial.

· CORDILLERA-NOROESTE

Con gravitación compartida entre Perito Moreno y Los Antiguos, además de estas localidades, la región abarca la comisión de fomento de Hipólito Yrigoyen y el paraje de Bajo Caracoles. Se estructura en torno a la RN40 en sentido Norte–Sur. Debido a que la pavimentación de esta ruta aún no está concluida, y por lo tanto no existen asentamientos de apoyo al transporte que se hayan consolidado como subnodos, se trata de la región menos integrada internamente y con significativos espacios con muy escasa ocupación en el sector Sur. Asimismo, existen presiones inmobiliarias en el sector turístico sobre la totalidad de la región y las propuestas de creación de nuevos asentamientos sobre la RN40 o hacia la cordillera en las cercanías del posible trazado de la futura RN41, actualmente en proyecto. Ante esto, se sugiere la creación de un nuevo centro en la región Sudoeste; en este caso resulta apropiado promover el refuerzo de Bajo Caracoles y la creación de subnodos de servicios en los actuales parajes de Las Horquetas y de Lago Cardiel, sobre la RP29 o sobre la RN40, en las cercanías de los cascos de las estancias de La Siberia o Primera Argentina. Otra alternativa gira en torno al asentamiento proyectado y en estudio en el estado provincial que se encuentra entre Cocoví y Tucu-Tucu, en la margen del lago San Martín, cercano o frente a Villa O'Higgins del lado chileno, que estaría asociado a la futura traza de la RN41. Los objetivos y lineamientos regionales apuntan a potenciar un desarrollo sustentable de las actividades actualmente existentes, y la incorporación de actividades nuevas en la medida de la mejora de las condiciones de accesibilidad, particularmente en y hacia el Sur, de las dos localidades nodales.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

REFERENCIAS

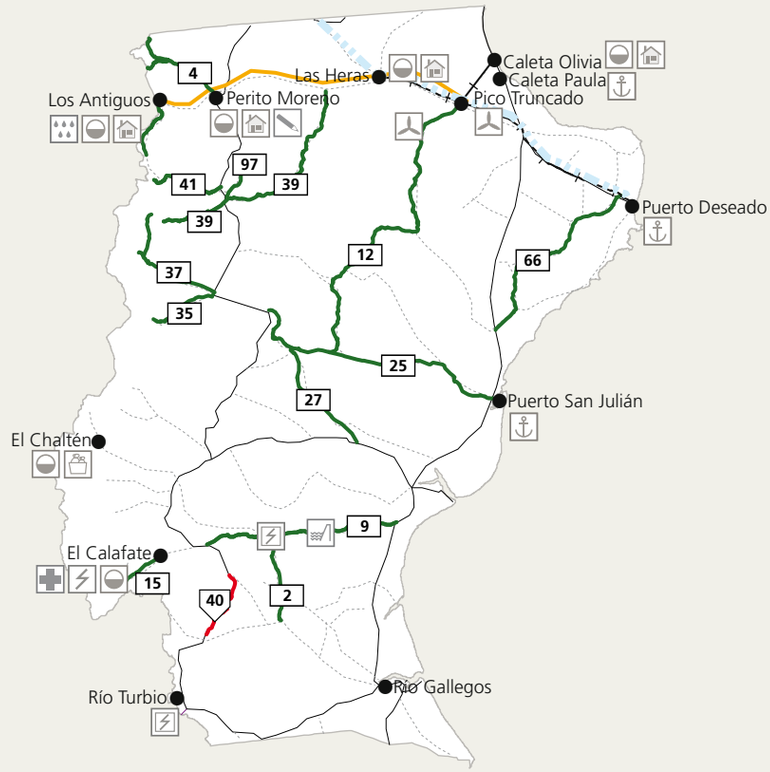
DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS LOCALES ESPERADAS AL AÑO 2016

- Crecimiento mayor al 25%
- Nodos de circulación en crecimiento
- Crecimiento bajo con NBI bajo
- Nuevos asentamientos poblacionales
- Ejes de circulación
- Ejes de circulación potenciales
- Rutas a pavimentar
- Ferrocarril
- Línea férrea en construcción
- Acueducto
- Áreas a desarrollar
- Áreas a potenciar
- Áreas a cualificar
- Áreas a reconvertir
- Área protegida
- Alto desarrollo relativo
- Intermedio desarrollo relativo
- Alto potencial desarrollo relativo
- Área de alto valor ecológico
- Urbanizaciones
- Riego
- Proyecto represas hidroeléctricas
- Cloacas
- Agua potable
- Proyecto gestión de residuos sólidos
- Usina carboeléctrica Río Turbio

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Ferrocarril
- Puertos
- Generación de energía
- Energía eléctrica
- Energía alternativa
- Represa
- Energía eléctrica
- Puente
- Túnel
- Acueducto
- Riego
- Cloaca
- Residuos
- Viviendas
- Educación
- Salud



PROGRAMA / PROYECTO

- Extensión de red eléctrica en Puerto Deseado
- Mejora red de energía en El Calafate
- Megausina en Río Turbio
- Ampliación red de riego en Los Antiguos
- Represa Cóndor Cliff
- Represa La Barrancosa
- Mejoramiento RP39, 45, 72
- Pavimentación RP47, 25
- Mejoramiento RP97, 37, 35, 38, 39, 12
- Pavimentación RN40
- Construcción del Camino Cordillerano RP41
- Pavimentación RP9 (empalme RN40-RN3), RP2 (empalme RP9-Esperanza), RN40 (tramo Tapi Aike-Cerrito), RP15 a Paso Zamora
- Terminación pavimento RP27
- Extensión redes cloacales y tratamiento de residuos líquidos en Los Antiguos
- Extensión redes cloacales y tratamiento residuos líquidos en Perito Moreno
- Ampliación de equipamientos educativos en Perito Moreno
- Mejora de equipamientos de salud
- Nuevo Hospital del Calafate
- FF.CC. Pico Truncado-Caleta Olivia
- Recuperación FF.CC. Las Heras-Puerto Deseado
- Construcción de viviendas en Las Heras, Caleta Olivia, Puerto Deseado, Perito Moreno, Los Antiguos
- Ampliación parque eólico Pico Truncado
- Parque eólico Koluel Naike
- Extensión red cloacal y planta de tratamiento Las Heras y Caleta Olivia
- Programa Provincial Valle Rio Deseado, que comprende: Fibra óptica, Interconectado 132 KV, gasoducto de 500 km Pico Truncado-Los Antiguos, acueducto, áreas bajo riego y ramal ferroviario bioceánico
- Ampliación Puerto Deseado
- Ampliación Puerto de Caleta Paula
- Extensión red de agua potable Puerto Deseado
- Mejora red cloacal en El Calafate y El Chaltén
- Planta de tratamiento de RSU en El Chaltén
- Ampliación muelle San Julián
- Pavimentación RP25
- Promoción de Río Gallegos como nodo de transporte regional
- Colector cloacal Río Gallegos
- Planta de tratamiento de RSU Río Gallegos

PROVINCIA DE SANTA FE

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **132.694 km2** | Población: **3.200.736 hab.** | Densidad media: **24,1 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **6,7%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de Santa Fe se extiende aproximadamente 1.000 kilómetros de Norte a Sur. Su población representa un 8% del total nacional y se encuentra distribuida en 50 municipios y 312 comunas.
La configuración del territorio provincial, en lo referente a las infraestructuras de movilidad y a su desarrollo social y económico-productivo, pone de manifiesto la centralidad de sus principales núcleos urbanos. Entre ellos se destacan: Rosario, cuya área metropolitana concentra aproximadamente 1.500.000 habitantes; Santa Fe, con 500 mil habitantes; y las ciudades de Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto, en el rango entre 60 y 100 mil habitantes. Por sus dinámicas de desarrollo, estas ciudades funcionan como articuladoras de servicios, producción e información.
Si bien el suelo urbanizado ocupa menos del 1% de la superficie provincial, el 93% de la población habita en ciudades. Mientras que las densidades medias de población en los departamentos Rosario y la Capital son de 634,1 habitantes/km2 y 170,8 habitantes/km2 respectivamente, el promedio del resto de la provincia es de 11,58 habitantes/km2. Estas características dan cuenta de un profundo desequilibrio territorial, que se complejiza por la existencia de zonas modernizadas con un alto nivel de servicios y de otras con evidentes carencias. Estas asimetrías comenzaron a ser abordadas en 2008 a través de una nueva organización de la provincia en cinco regiones, identificadas a partir del reconocimiento de las marcas naturales del territorio, las infraestructuras y servicios, los orígenes de su población, las identidades culturales, las formas de organización social y de las actividades productivas y las potencialidades comunes. El territorio es concebido como una gran red en la que se entrecruzan actores locales diversos, actividades sociales, económicas y políticas, patrimonio natural y cultural.
En cada una de estas cinco regiones integrantes de la red se identifican nodos de articulación, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos: en la Región 1 se estableció el nodo Reconquista; en la Región 2, el nodo Rafaela; en la Región, 3 el nodo Santa Fe; en la Región 4, el nodo Rosario; y en la Región 5, el nodo Venado Tuerto. Este proceso de innovación institucional entiende la regionalización como un instrumento clave para promover la proximidad del Estado provincial, e implica un proyecto integral de transformación del territorio, concebido a partir de la descentralización, la planificación estratégica, la participación ciudadana y la concertación.

DINÁMICA ECONÓMICA

Santa Fe es la cuarta economía del país en términos de producto, aporta un 8,3% del Producto Bruto Geográfico Nacional, genera el 21% del valor total de la producción exportable nacional y brinda empleo directo al 12% de los habitantes argentinos.
La riqueza del suelo y el clima de la provincia permiten un amplio desarrollo de la producción agropecuaria, en la que predominan los cultivos de soja, maíz, trigo, girasol y, en menor medida, sorgo, arroz, algodón y caña de azúcar. Se ubica como la primera provincia productora de oleaginosas y la segunda productora de cereales. Más del 75% del volumen de exportaciones argentinas de cereales y el 58% de oleaginosas sale por los puertos santafesinos.

DINÁMICA SOCIAL

El Índice de Desarrollo Humano santafesino, por medio del cual se evalúa el progreso promedio en las dimensiones de salud, educación y crecimiento económico en un valor entre 0 y 1, es de 0,832, cifra que ubica a Santa Fe en la novena posición en el ranking total del país. El porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es de 14,8%. La proporción de personas bajo la línea de pobreza es del 14,6%, de las cuales un 5,51% se encuentran bajo la línea de indigencia.
Según datos del Ministerio de Salud provincial (2011), el 69,6% de la población posee cobertura de salud. La tasa de mortalidad infantil ha descendido en el año 2010 a 9,7‰ nacidos vivos y la de mortalidad materna es de 2,1 defunciones cada 10 mil nacidos vivos. El sistema sanitario cuenta con 5.568 camas, dispuestas en 760 efectores públicos, y 4.508 en efectores privados.

SITUACIÓN AMBIENTAL

El territorio santafesino forma parte de la región más fértil y dinámica del país, y se caracteriza por una gran diversidad ambiental. Al Noroeste se encuentra el Chaco Semiárido, zona de escasas lluvias. En una extensa franja en el centro-Norte se ubican los Bajos Submeridionales, con amplias alternancias de inundaciones y sequías. Al Noreste se halla la Cuña Boscosa, formación arbórea con gran variedad de especies vegetales y animales. En el centro-Sur se ubica la zona Transicional, con bosques bajos, pastizales amplios y un relieve suavemente ondulado, y al Sur se halla la Pampa Húmeda. Al Este se encuentra el valle del río Paraná, un conjunto de islas y arroyos dentro del cual se ubica el sitio RAMSAR Jaaukanigás, el humedal

PUENTE, Laguna La Picasa.

de mayor biodiversidad de la Argentina; y al Sur, el Humedal Laguna Melincué, declarado de importancia internacional por la Convención RAMSAR. Santa Fe posee un frente fluvial de 849 kilómetros sobre la hidrovía Paraná-Paraguay, que representa un tercio de su extensión total.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

En Santa Fe se ubica uno de los sistemas portuarios más importantes de América Latina. En su tramo Sur es apto para la navegación de buques de ultramar, que hace necesario el dragado a 32 pies hasta el puerto de Santa Fe, estratégico punto de transferencia de cargas de la hidrovía Paraná-Paraguay.
Este sistema portuario, principalmente localizado en el Gran Rosario, junto a uno de los mayores polos de producción de oleaginosas del mundo, ha generado un fuerte crecimiento de los flujos de transporte que ha saturado la infraestructura vial y ferroviaria de la región. La consolidación de un corredor metropolitano de cargas –Plan Circunvalar– optimizará la accesibilidad regional y los niveles de capacidad operativa.
El aeropuerto Islas Malvinas de la ciudad de Rosario es la única terminal aeroportuaria internacional de la provincia con capacidad para operaciones de importación y exportación, lo cual hace necesario potenciar y consolidar, junto con otras terminales de la región, una red aérea que sea una opción competitiva para el tráfico de pasajeros y movimiento de cargas.
Las regiones 1 y 2 presentan las mayores deficiencias infraestructurales, sobre todo en cuanto a redes de energía eléctrica, gasoductos y acueductos.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

El Modelo Deseado de la Provincia de Santa Fe responde a la visión estratégica desarrollada participativamente durante 2008 en Asambleas Ciudadanas celebradas en las cinco regiones, en las cuales se formuló el Plan Estratégico Provincial. Se propone avanzar hacia una provincia integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico, conectada y diversa, con derecho a la educación, a la salud, a la cultura, al trabajo decente y al agua potable, con proyección internacional y capacidades potenciadas a través del conocimiento, la investigación y la creatividad.
La visión estratégica se sustenta en valores: acceso universal a los bienes públicos, perspectiva de género para la igualdad de oportunidades, valoración de la diversidad y respeto de las minorías, superación de la pobreza y de la vulnerabilidad, ampliación efectiva de los espacios de participación ciudadana, desarrollo sostenible y cuidado del medio ambiente, prioridad de trabajar con los niños y jóvenes y equilibrio territorial e interregional. Sobre esta base, se identificaron 234 proyectos comprendidos en tres líneas estratégicas, hacia las cuales se hace necesario orientar los esfuerzos del Estado, el mercado y la sociedad civil. Ellas son: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo.
Los proyectos incluidos en la línea Territorio Integrado buscan superar la histórica fragmentación de la provincia, mejorando la movilidad y las comunicaciones, promoviendo la vinculación interregional y las relaciones entre lo urbano y lo rural y dinamizando las principales actividades económicas de los distintos sectores. Asimismo, se orientan al uso responsable de los recursos naturales y a la reducción del impacto de las actividades económicas, industriales y de servicios, así como a desarrollar, a partir de un Estado moderno y cercano, las capacidades necesarias para resolver situaciones complejas promoviendo una democracia de proximidad. En este sentido, resulta indispensable, en primer término, la adecuación y ampliación de la red viaria estructural, el desarrollo de las conectividades viales transversales, la construcción de redes regionales que articulen

el territorio provincial y nos conecten con otras provincias y el impulso de un programa preventivo de mantenimiento y conservación, que asegure la transitabilidad de la red y contribuya a su uso racional, convirtiendo a las rutas y caminos provinciales en corredores seguros. También es necesario el fortalecimiento del programa de acceso a centros urbanos, a fin de garantizar la accesibilidad permanente a todas las localidades de la provincia, y el desarrollo de un programa de consolidación de los caminos comunales. Por otra parte, es prioritaria la reconversión de la infraestructura ferroviaria para posibilitar la complementariedad del ferrocarril con los restantes modos de transporte y con las áreas portuarias y parques industriales, optimizando la fluidez de los tráficos de cargas, priorizando las actuaciones sobre el acceso a las terminales portuarias, intermodales y zonas de actividad logística, y mejorando el sistema de pasajeros a través de la inserción del ferrocarril en el medio urbano. Es necesario consolidar, por último, el sistema de la Hidrovía Paraná-Paraguay, a los efectos de posibilitar el aprovechamiento de los recursos naturales, limitando al mínimo su impacto ambiental y la reducción de costos en relación con las infraestructuras de transportes terrestres, dando lugar a una mayor previsibilidad y regularidad en la prestación del transporte fluvial, mejorando las condiciones operativas y de utilización de los equipos de transporte de cargas de gran volumen y bajo valor agregado y contribuyendo a la promoción de la competitividad en la comercialización de los productos.

La Calidad Social se fortalece garantizando los derechos humanos básicos –educación, salud, cultura, agua potable, vivienda y hábitat–, reconstruyendo los vínculos sociales, el respeto a la diversidad y la recuperación de la memoria, y promoviendo la más amplia participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Para lograr estos objetivos, es indispensable la ejecución de los doce acueductos que constituyen el Sistema de Provisión de Agua Potable –niciado en 2008–, que permitirá extender el servicio de agua para consumo humano y ganadero al 40% de la población que actualmente no cuenta con dicho servicio. Resulta central, asimismo, consolidar el Sistema Único de Salud, integrado por los niveles de atención primaria, media y alta complejidad, lo cual implica la continuidad de la construcción de centros de atención primaria de la salud y hospitales. La educación pública y de calidad, una de las principales herramientas para garantizar la igualdad de oportunidades, requiere de una adecuada infraestructura, con la construcción de nuevos establecimientos educativos y el sostenimiento de un programa de ampliación, readecuación y equipamiento de escuelas. El hábitat es una herramienta clave para promover la inclusión social, por lo cual las políticas de vivienda son asumidas como intervenciones integrales, en el que los espacios públicos y privados se complementan estratégicamente, y se garantiza el acceso universal a los bienes sociales y culturales, y a una convivencia armónica.

La Economía del Desarrollo implica promover una estrategia redistributiva y sostenible a través de una cultura innovadora que optimice las capacidades productivas del conjunto de la sociedad. Basada en el enfoque de cadenas de valor, la economía del desarrollo debe aprovechar el potencial del conocimiento aplicado a la producción local y facilitar la innovación tecnológica en pequeñas y medianas empresas, construir un espacio apropiado para el sostenimiento de redes y plataformas productivas, fortalecer las asociaciones existentes y la articulación de los recursos institucionales y favorecer la multiplicidad y las identidades regionales. Es necesario potenciar el enfoque de cadenas de valor en los sistemas agropecuario, de agroalimentos y biocombustibles, hídrico, forestal y minero, de empresas de base tecnológica, de turismo, metalmecánico, químico, de automoción y otras manufacturas, y atender a la capacidad emprendedora de los santafesinos, a través de programas como el de Agroindustria Familiar. Todos los sectores productivos y los hogares de la provincia de Santa Fe deben tener acceso a la energía, para lo cual es necesario el desarrollo integrado del sistema eléctrico provincial y la conexión a la red nacional de transporte de gas, a través de los ductos existentes y del proyectado gasoducto del Noreste. Paralelamente, es necesario avanzar en la generación de fuentes de energía renovable, a fin de garantizar el derecho al ambiente de las generaciones actuales y futuras.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

REFERENCIAS

- Nodos
- Centros urbanos
- Flujos transversales
- Fortalecimiento tensiones norte sur
- Conectividad interprovincial
- Hidrovía
- Rutas nacionales
- Rutas provinciales
- A desarrollar
- A potenciar
- A cualificar
- Rehabilitación del sistema portuario del puerto Ocampo, dinamización puerto Reconquista y reconversión puerto Santa Fe

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Hidrovía
- Aeropuerto con requerimientos
- Puertos
- Red eléctrica con requerimientos
- Gasoducto
- Acueducto
- Salud
- Cultural y recreativo

PROGRAMA / PROYECTO

- Acueducto Sur 1, Sur 2, Sur 3, Norte 1, Norte 2, Noreste 1, Noreste 2, Noreste 3, Noreste, Centro-Oeste
- Acueducto Santa Fe
- Acueducto Centro-Oeste-Santa Fe
- Hospital Regional Venado Tuerto, Rafaela, Reconquista
- Nuevo Hospital de Alta Complejidad (Hospital Iturraspe)
- Autopista RN33 tramo Rosario-Rufino
- Autovía RN11 tramo Santa Fe-Florencia
- Autovía RN 34 tramo Rosario-Ceres
- Nueva conexión vial Santa Fe-Santo Tomé
- Rutas transversales RP30/ RP32
- Rutas transversales RP31 tramo completo
- Rutas transversales RP40s tramo completo
- Desarrollo corredor turístico RP1
- Corredor Circunvalar Rosario Ferroviario
- Reconversión ferroviaria
- Conexión interprovincial Santa Fe-Corrientes
- Dinamización puerto Reconquista
- Rehabilitación puerto Ocampo
- Reconversión portuaria de Santa Fe
- Hidrovía Paraná-Paraguay
- Gasoducto del Sur/ del NEA
- Cierre del anillo eléctrico (Tramo Villa Ocampo-Tostado)
- Puerto de la Música
- Reactivación aeropuerto Reconquista
- Consolidación aeropuerto Rafaela
- Reactivación flujo de cargas en aeropuerto Sauce Viejo/Rosario "Islas Malvinas"
- Dinamización y desarrollo aeropuerto Venado Tuerto
- Nuevo Hospital Regional Rosario
- LAT 500 KV Rosario-Rufino

PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **136.351 km2** | Población: **896.461 hab.** | Densidad media: **6,6 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **11,4%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

La provincia de Santiago del Estero se encuentra localizada en la región semiárida de la Llanura Chaqueña. Tiene una posición estratégica en el centro de la región denominada Norte Grande ya que funciona como enlace entre los puertos fluviales del litoral atlántico y los pasos cordilleranos hacia el océano Pacífico. Su espacio natural de sierras, valles, llanuras, bosques, montes y pastizales configuran los modelos de ocupación territorial santiagueños. En primer lugar, el ciclo de la recolección, de factura andina quichua-incaica, con asentamientos próximos a los ríos y manantiales. Luego, el ciclo ganadero de modelo español, de cultivo de trigo y algodón. Posteriormente, el ciclo forestal, con las zonas boscosas de árboles maderables y cultivos de alfalfa y sorgo. Y actualmente, el ciclo agropecuario de soja, ganado y ciudades de integración modernas. Más allá de estos factores ambientales, el ferrocarril es el que define el mapa provincial: a lo largo de su recorrido se hallan veintitrés cabeceras departamentales.
Los principales núcleos poblados son la aglomeración Santiago del Estero-La Banda, con más de 400 mil habitantes; seguida por Termas de Río Hondo, Frías y Añatuya, en una escala cercana a los 25 mil habitantes; y por último Fernández, Monte Quemado y Quimilí, del orden de los 15 mil habitantes. El porcentaje de población rural, del 33%, es el más alto del país.
Las principales rutas forman un esquema radiocéntrico que confluye en la capital provincial: la RN34 conecta con Salta y Santa Fe; la RN9 vincula con Tucumán y Córdoba; y la RN64, con Catamarca. Quedan por fuera de este diseño radial la RN89, que entra desde el Chaco a Quimilí y Suncho Corral y la RN16, que corta a la provincia en su región Noreste y la vincula con Salta y Chaco.

DINÁMICA ECONÓMICA

El 30% de la población santiagueña presenta Necesidades Básicas Insatisfechas. La provincia exhibe altos porcentajes de hogares con carencias de servicios urbanos, particularmente de agua potable y cloacas, en la mayoría de sus departamentos. La cobertura de servicios sanitarios es del 64,7% de acceso al agua corriente y 13,9% de acceso a desagües cloacales.
El Índice de Desarrollo Humano provincial es de 0,784. El porcentaje de personas viviendo bajo la línea de pobreza es de 23,7%; y bajo la línea de indigencia, de 4,7%. La tasa de mortalidad general es del 5,5 ‰; y la tasa de mortalidad infantil, del 10,4 ‰, con un índice de mortalidad materna de 4,2 defunciones cada 10 mil nacidos vivos.
El total de establecimientos de salud es de 526, con una disponibilidad de 3.033 camas. Más del 37% de la población posee cobertura de salud. En el área educativa, cuenta con un promedio de 144 alumnos por establecimiento, distribuidos en 1.817 escuelas, cifra que muestra un crecimiento de 7,07% en los últimos seis años. La tasa de matriculación escolar es del 92,7%; y la tasa de analfabetismo, del 2,56%.

DINÁMICA SOCIAL

Santiago del Estero participa con, aproximadamente, el 1% del Producto Bruto del país, no obstante lo cual ocupa el primer lugar en producción de ganado caprino, el segundo en algodón y el cuarto en soja, con menos de la mitad del territorio ocupado para producción efectiva. El Producto Bruto Geográfico provincial per cápita es de $5.276 y corresponde en un 72,8% al sector terciario, en 14,7% al secundario y en 12,6% al primario.
La provincia registra exportaciones por un total de 288 millones de dólares, cifra que representa el 0,4% del total de exportaciones nacionales. El crecimiento interanual es del 6,5%. Los principales mercados de destino son las repúblicas de China y Brasil, y diversos países de la Unión Europea.

SITUACIÓN AMBIENTAL

La provincia se encuentra incluida en la Llanura Chaqueña, a excepción de una pequeña porción del territorio, en el Suroeste, que forma parte de las Sierras Pampeanas. Su clima es subtropical con estación seca, caracterizado por temperaturas extremas y precipitaciones medias, del orden de los 600 milímetros por año. El bioma preponderante es el de Parque Chaqueño, fuertemente modificado por la actividad antrópica. No obstante los períodos de sequía, la provincia cuenta con extensos esteros que se ubican en las áreas deprimidas, entre los cuales se destacan los aledaños a los ríos Dulce y Salado.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La red vial está compuesta por más de 11 mil kilómetros lineales, de los cuales el 33% está pavimentado, el 18% enripiado, y el 49% restante es de tierra.
En materia energética, la provincia cuenta con una central

hidroeléctrica de 15 MW en la presa de Río Hondo y dos centrales térmicas de 13 MW en Frías y La Banda. El territorio está atravesado por una LAT de 500 KV que finaliza en la ET El Bracho, en Tucumán. Tres líneas de 132 KV abastecen el conurbano Santiago-La Banda y la zona central santiagueña; otra línea similar, con origen en la ET Recreo, abastece la zona Suroeste; y el sur recibe energía de Córdoba a través de una línea de 66 KV que entra por la RP1. Actualmente, se encuentra en construcción la LAT de 500 KV que atraviesa el Noreste provincial junto a la RN16, que cierra el anillo energético del Norte del país. Como parte de esta obra se está ejecutando la ET Monte Quemado de 500 KV a 132 KV, que alimentará la línea de 132 KV Monte Quemado-Campo Gallo-Tintina-Quimilí.
En el aspecto hídrico, Santiago cuenta con una obra de represamiento sobre el río Dulce en Río Hondo con capacidad de almacenamiento de 1.400 hectómetros cúbicos. Aguas abajo, se encuentra un azud de derivación en Los Quiroga, de donde parte un canal matriz de 100 metros cúbicos por segundo de capacidad, que abastece al sistema de riego río Dulce, de 100 mil hectáreas y trasvasa agua al río Salado por el canal Jume Esquina. También derivan en el Norte el canal de Dios y el canal de la Patria, que proveen agua para consumo doméstico y pecuario. Sobre el Salado existe además un sistema de riego de aproximadamente 8 mil hectáreas en el Sureste y se encuentra prácticamente finalizada la nueva presa de Figueroa, que provee el riego en el departamento homónimo, en más de 6 mil hectáreas.
En cuanto al Sistema Ferroviario, se encuentra en operación la línea del FF.CC. Nuevo Central Argentino –ex Mitre– que vincula Tucumán con Buenos Aires, y el ramal del FF.CC. Belgrano Cargas, paralelo a la RN16 en el Norte. En lo referente al transporte aéreo, existe un aeropuerto en la ciudad capital, que opera normalmente con vuelos de cabotaje, y se está iniciando la construcción de un aeropuerto internacional en Termas de Río Hondo.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

El modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentante, que se propicia para la transformación y el desarrollo armónico, fue elaborado a partir de las necesidades de los santiagueños, sus capacidades sociales y las potencialidades de clima, agua y suelo. Es un modelo urbano de articulación regional y desconcentración de servicios, uso sustentable del suelo y uso eficiente de los recursos hídricos.
En el diagnóstico se reconoce una situación de atraso relativo en la gestión y el control de Estado en materia de infraestructura económica y social, además de que se identifican zonas de acción prioritarias, de construcción de infraestructuras de agua, caminos, energía, viviendas, salud, educación y saneamiento. Se clasificaron en atrasadas con severas restricciones, degradadas con reconversión desordenada y congestionadas con crecimiento hegemónico, y se determinaron también nuevas áreas de producción potencial y ciudades estratégicas de provisión de bienes y servicios, protección del ecosistema, progreso e innovación tecnológica.
Las zonas atrasadas con severas restricciones son las encerradas entre los ferrocarriles y las áreas que envuelven el área metropolitana, que abarcan el centro de la provincia y la periferia de la capital, los departamentos de Figueroa, Moreno, Alberdi, Copo, Pellegrini, Jiménez, Guasayán, Loreto, Choya, Ojo de Agua, Quebrachos, Mitre, Salavina, Avellaneda, Atamisqui, San Martín, Banda y Aguirre. Las zonas degradadas con reconversión desordenada se ubican al Norte de la capital y al Este en el límite con Santa Fe, los departamentos Sarmiento, Ibarra, Taboada, Belgrano, Rivadavia, Pellegrini, Jiménez y parte de Moreno. Las zonas congestionadas con crecimiento hegemónico abarcan los departamentos de Capital, Banda, Robles, Río Hondo y Silípica, del área metropolitana.
El problema más grave identificado es la deficiencia en la infraestructura para el manejo y la distribución del agua, ya que sólo el 36% del territorio dispone de agua segura, tanto para consumo como para uso productivo. El objetivo central es la disminución de la vulnerabilidad social logrando la resolución de los escenarios de sequía y contaminación hídrica, para lo cual se concibieron corredores de desarrollo local con agua, caminos, energía y saneamiento.
Además de las zonas y corredores de desarrollo, se identificaron ocho ciudades estratégicas como centros culturales de innovación, progreso regional, mercado de trabajo, producción de bienes y servicios, que actúen como escudo de protección ambiental y social, definiendo el nuevo subsistema urbano policéntrico periférico.

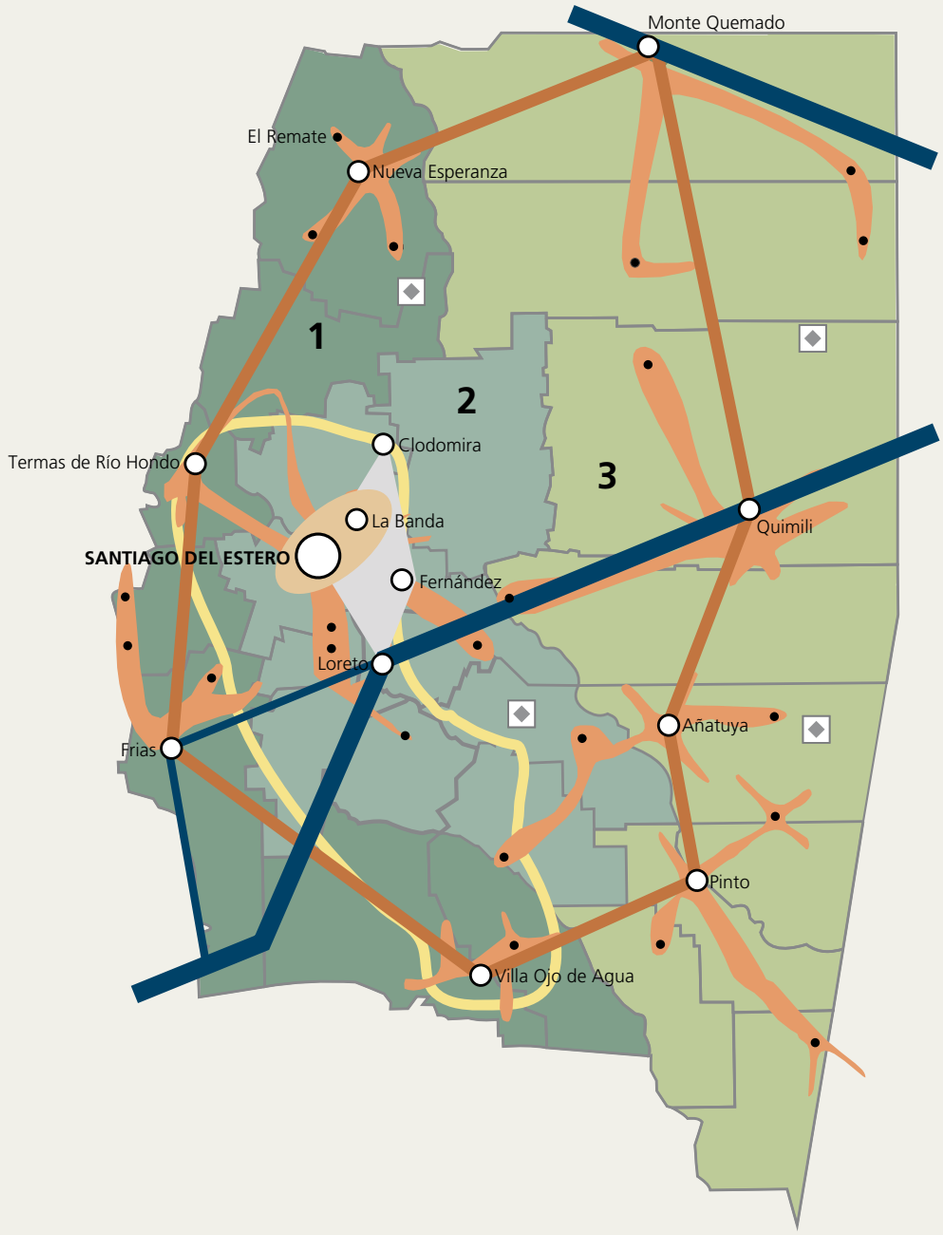
El plan para el desarrollo de Santiago se materializa en tres líneas estratégicas:
- Estrategia de conectividad territorial, que refiere a la instalación de infraestructuras físicas lineales, necesarias para poner en valor los recursos naturales, asegurar el acceso a los servicios e incentivar la producción regional, promoviendo la articulación, la integración, la interacción regional y el dominio territorial de fronteras. El programa correspondiente a esta estrategia es Más Vida Humana Asegurada, e incluye sistemas de obras físicas paralelas.
- Estrategia de productividad regional, que refiere a los resultados del proceso de ordenamiento territorial y desarrollo de las cadenas de valor de materias primas, bienes industriales y servicios como actividades integradas, diversificadas y sustentables. El programa correspondiente es Más Progreso Regional Descentralizado, y consta de leyes de ordenamiento, promoción y regionalización sustentable de la producción agropecuaria, industrial y servicios.
- Estrategia de equidad social, que refiere a los aspectos cualitativos de distribución de bienes y servicios, en un contexto de cambio, inclusión y gestión democrática participativa, desarrollo de las capacidades sociales e innovación tecnológica y productiva. El programa que le corresponde es Más Bienestar Social y Ciudadanía, que implica reordenamiento de la vivienda, salud, educación, seguridad y justicia, creación de sistemas y redes sociales de solidaridad, legalidad, seguridad y gobernabilidad.

Estas líneas estratégicas suponen una diversidad de objetivos de variada escala:
- Disminuir la degradación del ambiente, la pobreza y la marginalidad social con la provisión de agua potable y saneamiento. Identificar los usos potenciales del suelo y las fuentes regionales de agua, su administración, regulación y coordinación
- Construir nuevos caminos que aseguren los transportes, el acceso a servicios de salud, educación, justicia e intercambios comerciales de la producción regional rural
- Mejorar la capacidad energética para industrializar y agregar valor a la producción, elevar el nivel de ocupación y el producto, consolidando las economías regionales y el equilibrio territorial

TERMINAL DE ÓMNIBUS,
Ciudad de Santiago del Estero.

- Desarrollar las infraestructuras, los equipamientos y los servicios de las áreas rurales con baja o deficiente cobertura económica y social
- Mejorar las infraestructuras y los equipamientos, el desarrollo empresario y los ambientes de negocios de las áreas degradadas, para potenciar sus posibilidades naturales de producción sustentable
- Disminuir la presión poblacional, la congestión del tránsito y la contaminación del área metropolitana a partir de la descentralización de los servicios y la generación de nuevos escenarios urbanos e industriales
- Incorporar vastas áreas improductivas del territorio
- Incentivar la participación privada, las asociaciones, los cluster y cadenas productivas en proyectos de inversión
- Inducir procesos de descentralización, de desconcentración y de las competencias públicas locales, transfiriendo autoridad en la toma de decisiones sobre inversión sectorial y regional
- Impulsar el desarrollo industrial de los parques, pyme y mype en ciudades estratégicas
- Reordenar el patrón territorial y la tenencia de la tierra
- Mejorar el desempeño urbano de las nuevas ciudades estratégicas
- Dar incentivo integral, protección ambiental y social, vinculados a los emprendimientos productivos regionales
- Incrementar la conciencia hídrica y el uso sustentable del agua y del suelo
- Construir nuevas alternativas viales de articulación regional y local
- Construir viviendas rurales y urbanas
- Ampliar las redes de gas y de energía eléctrica
- Organizar los municipios rurales
- Formar recursos humanos y modernizar la gestión publica
- Descentralizar y regionalizar los servicios de salud, educación, justicia y seguridad
- Crear subsidios, créditos y un fondo para estudios y proyectos de infraestructuras
- Fomentar las pyme, las artesanías, la ciencia, la tecnología y la cultura
- Participar en foros regionales de concertación, consenso y difusión de las ventajas que ofrece la provincia por su posición estratégica, leyes de promoción industrial y reforma tributaria

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



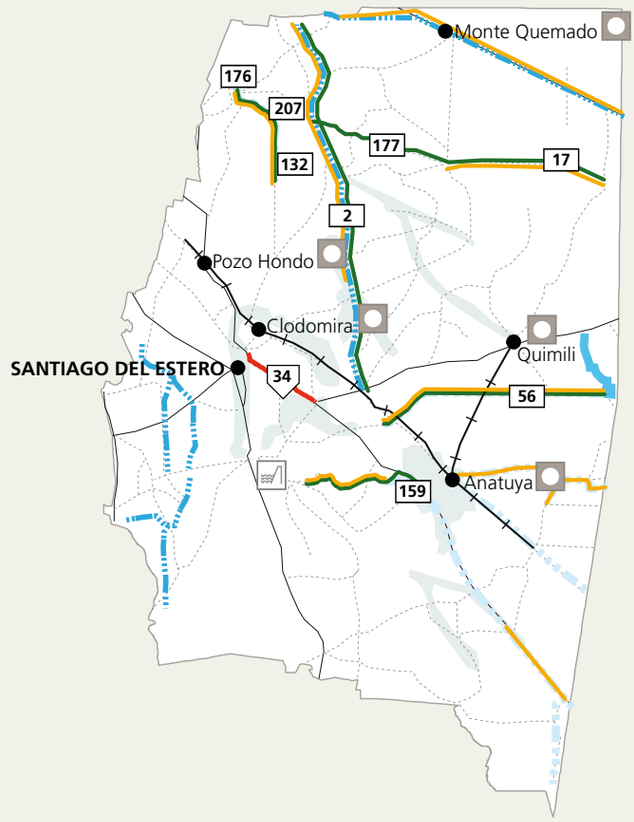
REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Centros regionales
- **POTENCIAR** la articulación de las regiones con los corredores bioceánicos que atraviesan la provincia
- **POTENCIAR** el subsistema urbano policéntrico y periférico y escudo de protección ambiental y social, fortaleciendo las ciudades estratégicas con capacidad de innovación y producción de bienes y servicios
- **DESARROLLAR Y POTENCIAR** las áreas turísticas del Cerro El Remate, Parque Copo, Campo del Cielo, Sierras de Guasayán y Choya y de Ambargasta y Sumampa, el Camino Real y las villas históricas
- Áreas de influencia de centros regionales
- **POTENCIAR** las conectividades viales, ferroviarias y aeroportuarias, en el ámbito de influencia y proyección de las ciudades estratégicas industriales
- **CUALIFICAR** el sistema urbano metropolitano y de riego central, del conurbano y ciudades satélite, mejorando la eficiencia y la calidad ambiental e institucional
- 1 2 3 **DESARROLLAR, POTENCIAR Y CUALIFICAR** las áreas rurales de las sierras (1), valles (2) y llanuras (3), según su vocación productiva (agrícola de secano, ganadera, forestal, riego, etc) y la capacidad de uso potencial y sustentable de los suelos, para otorgarle mayor valor agregado a la producción regional de materias primas
- **DESARROLLAR** los subsistemas territoriales de municipios urbanos y rurales multipropósitos, para mejorar la organización social y ampliar la ciudadanía y los servicios locales

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Ferrocarril
- Red eléctrica con requerimiento
- Acueducto
- Canal
- Áreas de riego
- Otros equipamientos
- Represa



PROGRAMA / PROYECTO

- Refuncionalización del sistema Canal de Dios con prolongación a provincia del Chaco
- Rehabilitación FF.CC. Belgrano Cargas tramo Santiago del Estero y construcción de silos en Monte Quemado
- Línea de energía de 500 KV NEA-NOA con estación transformadora en Monte Quemado para alimentación en 132 KV a Campo Gallo, Tintina y Quimilí
- Acueducto Pinto-Malbrán-Argentina-Selva-Ceres (Santa Fe) y ramal (Sur) Selva-Colonia Alpina-Colonia Mackinlay
- Línea de energía 33 KV Malbrán-Argentina-Selva, Matará-Vilelas, Bandera Bajada-Villa Matoque, Nueva Esperanza-Las Delicias, Campo Gallo-Sachayoj, Villa Atamisqui-Tasigasta-Mailín, Añatuya-Los Juríes-La Nena y límite con Santa Fe
- Acueducto río Salado-Matará-Vilelas-Pozo del Toba y ramales
- Mejoramiento RP56 Matará-Vilelas
- Sistema de riego Figueroa
- Canal Azud Cruz Bajada (Toma Canal de Dios)
- RP2, Suncho Corral-Villa Matoque
- Acueducto El Ojito-Nueva Esperanza-Las Delicias
- RP177 y 17 El Churqui-Huachana-Campo Gallo-Sachayoj
- Acueducto Tasigasta-Mailín-Herrera-Pinto
- RP159 Villa Atamisqui-Tasigasta-Mailín-Herrera
- Acueducto Añatuya-Bandera-Fortín Inca-Tostado (Santa Fe)
- Rehabilitación del FF.CC. Belgrano Bandera-Añatuya-Clodomira-Pozo Hondo-Isca Yacu y ramal Añatuya-Quimilí, construcción de silos en Añatuya y Clodomiro y ampliación de capacidad en Quimilí y Pozo Hondo
- Presa de derivación y control Tasigasta
- Acueducto Añatuya-Los Juríes-La Nena-Villa Minetti (Santa Fe) y ramal Los Juríes-Tomas Young
- Ensanche RN34 Taboada-La Banda
- Sistema Dique de Tuama y canales menores
- Acueducto del Oeste
- Acueducto río Albigasta

PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **1.002.445 km2** (incluye Antártida e Islas del Atlántico Sur) | Población: **126.212 hab.** | Densidad media: **7,94 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **24,8%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Tierra del Fuego es la provincia más joven del territorio nacional, ya que fue creada en el año 1990. Es también la más austral, y posee la particularidad de ser bicontinental. Las condiciones de vida restrictivas que impone su situación geográfica –clima riguroso y lejanía de los centros más dinámicos del país– conviven con sus genuinas potencialidades para el desarrollo.

El desarrollo territorial fueguino presenta períodos claramente marcados por las políticas impulsadas desde el Estado Nacional. El origen de la actual provincia y el factor que contribuyó a mantener la soberanía sobre el territorio y el desarrollo económico e institucional fue, en primera instancia, la creación de una subprefectura en el año 1884, con la cual nació la ciudad de Ushuaia y, posteriormente, la radicación del presidio. Su consolidación estuvo vinculada con la creciente presencia militar. Progresivamente, en el Norte de la isla, se fue organizando la actividad lanera por parte de grandes explotaciones ganaderas que, junto con la misión de los Salesianos, originó la localidad de Río Grande en 1921. La ganadería proveniente de esta zona representaba el 40% del Producto Bruto Geográfico hasta los años sesenta, cuando la actividad hidrocarburífera comenzó a tener relevancia en la economía nacional, llegando a representar la mitad de la producción provincial. En este contexto, Río Grande se constituyó en centro de control del proceso productivo ganadero y petrolífero, en tanto que Ushuaia se consolidó como ciudad de servicios vinculada con las Fuerzas Armadas, la administración pública y el establecimiento carcelario.

La ley 19.640, que estableció un régimen especial fiscal y aduanero, marcó el desarrollo de las últimas décadas dado que fomentó un esquema sustitutivo de importaciones y favoreció la inversión de capitales públicos y privados y, con ello, el desarrollo económico y social de nuevas regiones productivas. Esta política desplazó a la actividad petrolera del centro de la escena, y dio lugar a las industrias textil, electrónica y de plásticos, que indujeron un flujo migratorio desde todas las regiones del país, y produjeron una explosión demográfica y un efecto multiplicador que favoreció la expansión del sector comercial y de servicios.

En la década del noventa, con la apertura de la economía, la provincialización –que generó una demanda de organización burocrática y administrativa– y la desregulación energética, se modificó notablemente el escenario fueguino. Ushuaia se consolidó como ciudad administrativa orientada al turismo, con algunas industrias promocionadas, y Río Grande como centro de servicios a la producción ganadera, la actividad petrolífera y las industrias promocionadas.

En la actualidad, Tierra del Fuego presenta tres ámbitos territoriales disgregados. Por un lado, el sector oriental de la Isla Grande de Tierra del Fuego e islas adyacentes, cuyo sector occidental forma parte de la República de Chile, las Islas Argentinas del Atlántico Sur –Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur e Islas Sándwich del Sur– y la Antártida Argentina, Islas Orcadas del Sur e Islas Shetland del Sur. Por razones de índole geopolítica, el gobierno de la provincia sólo controla el primero de estos territorios que, a su vez, presenta la fuerte restricción que supone el paso obligado a través de la República de Chile en su vinculación con la Argentina continental.

Los rasgos que caracterizan el territorio de la Isla Grande de Tierra del Fuego están determinados por su situación geográfica, que impone condiciones climáticas rigurosas y grandes distancias a las metrópolis nacionales. Esto último implica una fuerte dependencia del transporte aéreo. En torno al único corredor vial que conecta con el continente se emplaza el sistema de asentamientos de la provincia. Las principales ciudades son Ushuaia y Río Grande, ambas con una población cercana a los 60 mil habitantes, y el porcentaje total de población urbana es del 97%. El singular desarrollo económico de la Isla y su explosiva dinámica demográfica fundamentan la presión sobre el medio construido, para potenciar lugar a una suerte de anarquía espacial, en tanto los habitantes frecuentemente se asientan sobre territorios urbanos carentes de la infraestructura y sin la planificación adecuada para encauzar sus efectos dinamizadores de modo positivo.

DINÁMICA ECONÓMICA

En la distribución del Producto Bruto Geográfico provincial al año 2007, la actividad primaria representa el 21,05%, la actividad secundaria el 35,05% y la actividad terciaria el 43,9%. La alta participación del sector primario se explica por el peso relativo de la extracción de hidrocarburos.

La pesca es una actividad en crecimiento en Tierra del Fuego, donde coexisten la modalidad costera como actividad artesanal destinada al mercado interno, de poco volumen pero importante generación de empleo; y la modalidad industrial o de buques factoría, que genera la mayor parte de la producción.

En cuanto al sector secundario, cabe señalar que la industria de electrodomésticos, característica de la zona, ha tenido que sortear fuertes oscilaciones. Luego de años de tendencia negativa, la

situación se ha comenzado a revertir a partir de la recomposición económica iniciada en el año 2003. En este contexto, el sector textil y el electrónico han tenido un fuerte avance fruto del proceso de sustitución de importaciones y, desde el año 2009, con la sanción de normas nacionales de fomento a la sustitución de importaciones electrónicas, que están generando la conformación de un polo productivo tecnológico en la provincia.
La política cambiaria sostenida por el Gobierno Nacional ha favorecido notablemente a la actividad turística, que ya estaba fuertemente consolidada en Tierra del Fuego, y con ello a las posibilidades de empleo de la población. El turismo internacional representa aproximadamente el 60% de la actividad total, siendo el restante 40% turismo nacional. El complejo turístico invernal Cerro Castor ha ido aumentando paulatinamente el arribo de turistas amantes de los deportes invernales. Además, desde hace bastantes años, el puerto de Ushuaia se ha convertido en la puerta de entrada a la Antártida, al constituir escala y base de los cruceros internacionales que la visitan. Esto significa una importante fuente de ingresos para la provincia, por lo que requiere abastecimiento local para los consumos de estas embarcaciones y lineamientos políticos orientados a maximizar su aprovechamiento.

DINÁMICA SOCIAL

Tierra del Fuego presenta un índice de pobreza de 3,7% hogares y 4,1% personas al segundo semestre de 2009; en relación con condiciones de indigencia para el mismo período, los porcentajes son de 2,2% para hogares y 1,8% para personas. Según el Índice de Desarrollo Humano, que destaca las dimensiones de salud, educación e ingreso monetario, Tierra del Fuego ocupa el segundo lugar a nivel nacional, con un índice de 0,871, considerado muy alto, además de poseer el menor índice de desigualdad.
El hecho de que Tierra del Fuego sea una provincia joven y en permanente construcción tiene consecuencias sociales significativas. Se trata de una sociedad nueva, sometida a un gran dinamismo sociocultural producto del flujo migratorio, que influye en los valores y en la identidad de la población. Para fortalecer esta comunidad se requieren mecanismos que colaboren en la consolidación de su sentido de pertenencia y su identidad fueguina. Por otra parte, este mismo dinamismo genera fuertes desafíos para garantizar la calidad de vida. Si bien Tierra del Fuego presenta buenos indicadores sociales en términos relativos, el acelerado crecimiento demográfico implica importantes demandas de infraestructura y equipamiento, que son vitales en la agenda pública inmediata; y se destacan en particular la problemática de la vivienda y la del acceso a la tierra urbana.

SITUACIÓN AMBIENTAL

La provincia de Tierra del Fuego posee grandes potenciales naturales no explotados y, paralelamente en algunos ambientes, procesos de deterioro, todo ello producto de su breve y acelerada dinámica de organización territorial. Las actividades productivas basadas en el uso de recursos naturales carecen, en general, de planes integrales que las potencien promoviendo cadenas de valor agregado y enmarcándolas en criterios de sustentabilidad. La demanda de suelo, además, ha provocado diversos procesos de deterioro ambiental, de los cuales los más significativos son el manejo inadecuado de los recursos naturales y los problemas en la implementación de políticas de protección y conservación.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La principal vía de comunicación fueguina, que une las localidades de Ushuaia, Río Grande y Tolhuin, es la RN3, que bordea la costa oriental de la Isla y atraviesa su centro hacia su extremo Sur. Para acceder a la parte continental del país hay que transitar unos 150 kilómetros de territorio chileno y cruzar en barcaza el Estrecho de Magallanes. Por este motivo la provincia presenta la red vial menos extensa del país, con 1.375 kilómetros de caminos, de los cuales un 21,7% es de pavimento; un 26%, de ripio; y el 52,2%, de tierra.
Su infraestructura de puertos, de singular importancia dadas las características del territorio fueguino, presenta el puerto de Ushuaia, que cuenta con un muelle de 646 metros de longitud por 28 de ancho. Considerando el frente interno, la longitud total para el atraque de embarcaciones alcanza los 1.163 metros. Posee una plazoleta fiscal de 8.351 metros cuadrados, con una capacidad de 800 TEU, depósito fiscal de 440 metros cuadrados y contenedores frigoríficos con capacidad para 90 unidades refrigeradas.
En cuanto al transporte aeroportuario, existen dos aeropuertos internacionales, el Malvinas Argentinas, de Ushuaia, y el Gobernador Ramón Trejo Noel, de Río Grande.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

Las potencialidades económicas y ambientales del territorio fueguino permiten proyectar un modelo futuro cuyas claves son un crecimiento sustentable e integrado a la región Patagónica y a la zona Austral, entendiendo este desarrollo como el mantenimiento, a lo largo del tiempo, del crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.
La construcción de este Modelo Deseado requiere del fortalecimiento de la capacidad de desarrollo endógeno que contemple la valorización estratégica de los recursos naturales, el sostenimiento y actualización del marco legal de la promoción económica provincial y el establecimiento de políticas que atiendan a la dimensión regional, incorporando propuestas de los diferentes actores sociales.
Esta política supone que el desarrollo provincial debe ser:

- Integral, concebido como un proceso sistémico que contenga todas las dimensiones de la vida provincial y las articule en función de proyectos ejecutivos y operativos
- Socialmente inclusivo e innovador, poniendo en marcha un proceso de participación e inclusión que integre a todos los miembros de la sociedad dentro de un proyecto de innovación cultural, orientado a la construcción de una comunidad pluralista y democrática
- Cuidadoso del medio ambiente, como estrategia de corto, mediano y largo plazo, necesaria para valorizar y preservar los recursos, solucionar los problemas manifiestos y crear una imagen destacada tanto en el ámbito nacional como en el internacional

La propuesta consiste en materializar estas estrategias a través de la implementación de planes que se articulan transversalmente, que constan de diversos componentes programáticos:

- Plan de desarrollo económico-productivo provincial
- Plan de ordenamiento territorial y ambiental
- Plan de desarrollo social –salud, educación, cultura–

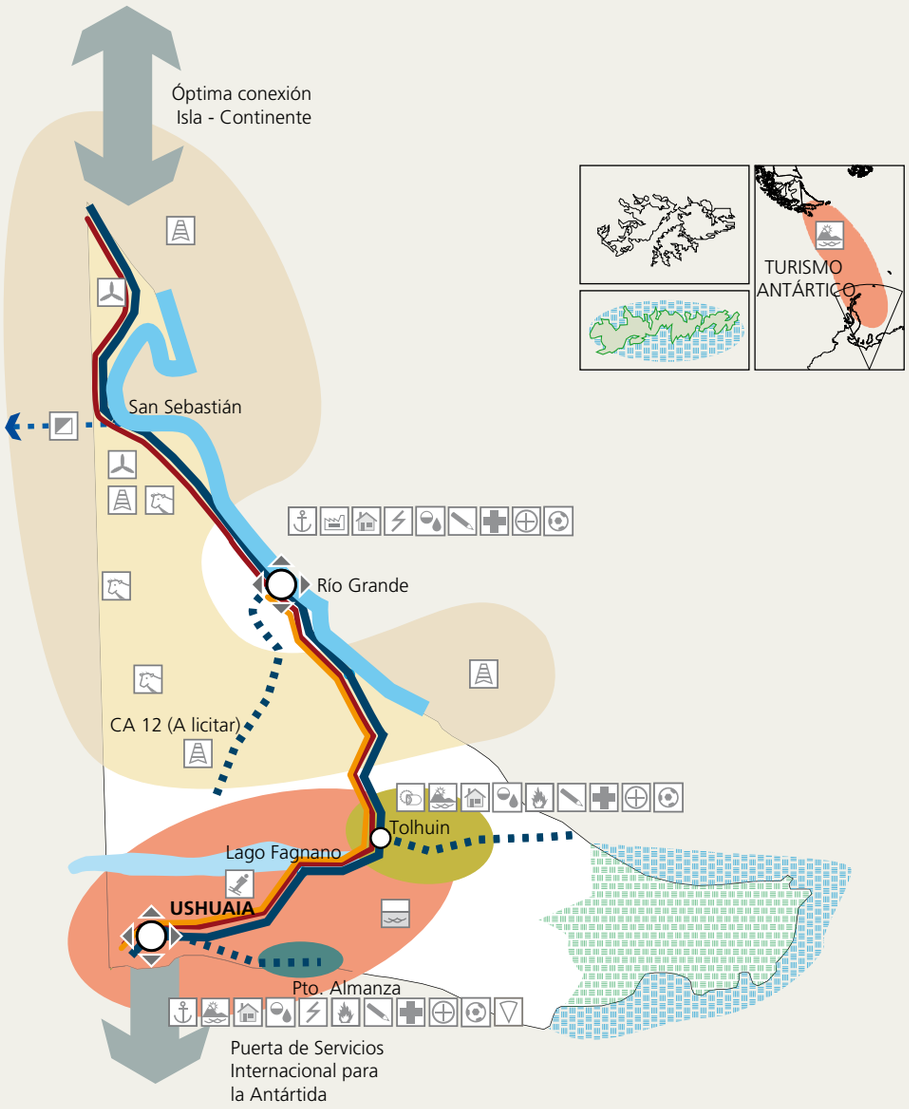
VIVIENDAS.
Barrio Río Pipo,
Ciudad de Ushuaia.

Desde el punto de vista de las infraestructuras y su impacto territorial, las iniciativas y proyectos que se identifican como más significativos para la construcción del Modelo Deseado del Territorio Provincial son aquellas tendientes a:

- garantizar el acceso a la vivienda, los servicios básicos y mejorar la calidad de las políticas sociales
- transformar la península de Ushuaia en un enclave logístico multimodal, convirtiéndola en la principal área de intercambio y provisión, tanto de personas como de mercancías, y propiciando la mejor respuesta competitiva de la Argentina en materia de logística antártica.
- consolidar un polo portuario en la zona Norte de la Isla, que se comporte y complemente como puerta de salida de productos industrializados localmente provenientes de los sectores hidrocarburífero, industrial, forestal, pesquero y agropecuario
- optimizar las redes de transporte y telecomunicaciones en tanto plataformas imprescindibles para garantizar el desarrollo
- mejorar la conectividad y, con ello, la integración productiva y social entre las distintas localidades de la Isla Grande de Tierra del Fuego y de éstas con el territorio nacional continental y la República de Chile
- aumentar la capacidad de producción y transporte que permita garantizar la demanda energética en toda la provincia

En la provincia se ha avanzado en la elaboración de las directrices de ordenamiento territorial y en la definición de criterios y modalidades de actuación sobre el propio territorio ya que, si bien cuenta con una serie de leyes, normativas y disposiciones que impactan temáticamente sobre el tema, no se cuenta aún con una visión integradora que fije criterios de actuación para el sector público y el privado y para la articulación entre ambos. De este trabajo quedan sentadas las bases para avanzar en una propuesta de norma provincial de uso del suelo.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



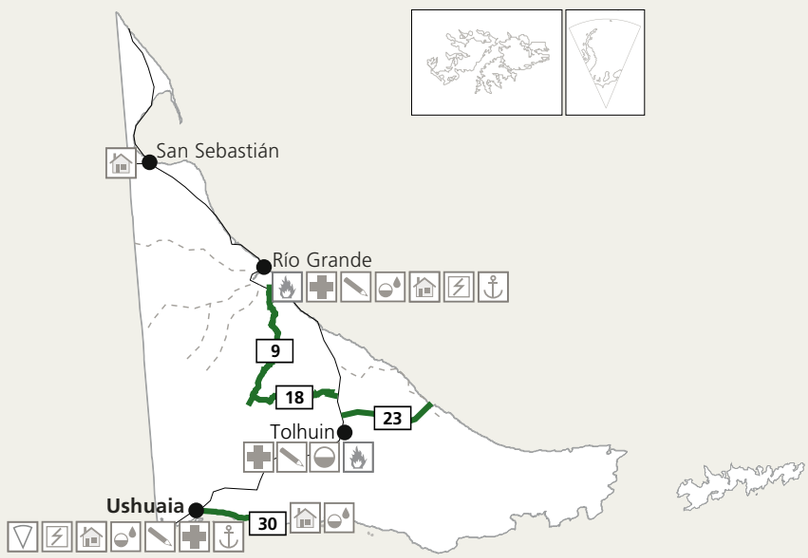
REFERENCIAS

- Nodo multimodal existente
- Centros urbanos a desarrollar
- Gasoducto
- Interconectado eléctrico
- Red vial existente
- Infraestructura vial a mejorar
- Propuesta área protegida
- Propuesta área marina protegida
- Desarrollo acuicola pesquero de alto valor agregado
- Desarrollo foresto industrial de alto valor agregado
- Desarrollo hidrocarburifero de alto valor agregado
- Desarrollo turístico
- Gas y petróleo
- Potencial eólico
- Ganadería
- Industria
- Industria forestal
- Turismo
- Puerto
- Vivienda y servicios básicos
- Paso fronterizo
- Infraestructura eléctrica
- Saneamiento y agua potable
- Redes de gas
- Infraestructura educativa
- Infraestructura salud
- Infraestructura socio asistencial
- Centro deportivo
- Deportes invernales
- Aguas termales
- Proyecto Sistema de Logística Antártica (A.A.I)

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Puertos
- Generación de energía
- Nuevos Loops de 4 y 43 km sobre el gasoducto Río Grande - Ushuaia
- Cloaca
- Agua - Cloaca
- Viviendas
- Salud
- Educación
- Proyecto Sistema de Logística Antártica (A.A.I)



PROGRAMA / PROYECTO

- Sistema de Logística Antártica (AAI)
- Optimización servicio agua potable Ushuaia
- Urbanización Barrancas del Río Pipo, Alakalufes II, Andorra, Puerto Almanza, San Sebastián, margen Sur Río Grande
- Plan Arraigo Río Pipo Ushuaia, 250 viviendas Chacra XIII Río Grande
- Culminación de la ampliación del gasoducto San Sebastián-Ushuaia loops 4 km y 43 km
- Interconectado eléctrico provincial
- Repotenciación generadores de la Central Termoeléctrica Río Grande
- Adquisición de turbina para central térmica Ushuaia
- Ampliación y reubicación de la Planta Potabilizadora 3, Cota 176 Ushuaia
- Puerto zona Norte
- Polo petroquímico zona Norte
- Colector cloacal y planta de tratamiento en Tolhuin
- Anillo de Distribución Central Ushuaia-Río Pipo
- Red troncal de media tensión Central Ushuaia-Andorra
- Línea 33 KW Usina-Chacra II-Las Violetas (Río Grande)
- Nuevo acueducto desde Tropezón a margen Sur 12,5 km Río Grande
- Jardín de infantes, escuela primaria y secundaria río Pipo, Chacra XIII
- Escuela primaria en Tolhuin
- Apertura de enlace entre la RP23 (Eº La Correntina) desde la zona de Las Lengas y la Ruta Complementaria "A" (San Pablo). Pavimentación RP9 y 18 (circuito de las estancias), apertura RP30
- Ampliación Hospital Regional Río Gallegos
- Ampliación Hospital Regional Ushuaia
- Natatorio Tolhuin, Ushuaia
- Programa de Desarrollo Turístico y Programa Foresto-Industrial
- Programa de Desarrollo Acuícola
- Estación depuradora de líquidos cloacales Río Grande
- Planta de tratamiento de líquidos cloacales en zona industrial Ushuaia/ Bahía Golondrina-Ushuaia
- Hogar de Ancianos Río Grande
- Construcción de Centros de Atención Primaria de la Salud: cuatro en Ushuaia y cinco en Río Grande

PROVINCIA DE TUCUMÁN

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO

Superficie: **22.524 km2** | Población: **1.448.200 hab.** | Densidad media: **64 hab./km2** | Variación intercensal 2001-2010: **8,2%**

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

Tucumán está dividida en diecisiete departamentos y diecinueve municipios, organizados alrededor de un eje Norte-Sur. Su extensión abarca menos del 1% del territorio nacional y alberga más del 3% de su población. El Gran San Miguel de Tucumán, quinto aglomerado del país, está conformado por la capital y un conjunto de municipios y comunas que mantienen intensas relaciones de interdependencia y conectividad, con una población estimada de 800 mil habitantes.

DINÁMICA ECONÓMICA

Sobre la base del nivel de desarrollo económico y el grado de primarización de los sistemas de producción se reconocen tres zonas:
1) una de mayor desarrollo económico, conformada por el área correspondiente al corredor central, situada en la zona pedemontana, donde se destacan tres centros de producción: el frutihortícola, el azucarero y el limonero, con un grado relativo de integración con la agroindustria
2) una de mediano desarrollo, con un proceso de integración agroindustrial de menor intensidad, con la cuenca lechera del departamento Trancas y el sistema tabacalero hacia el Sur
3) una de mayor primarización, conformada por el sistema de producción de granos de toda la franja Este, el extremo Norte y las zonas montañosas del Oeste
El Producto Bruto Geográfico está compuesto en un 27,4% por el sector público; un 17,6% por la industria manufacturera; un 16,9% por el comercio mayorista y minorista, los hoteles y los restaurantes; y un 11,6% por las actividades financieras, inmobiliarias y empresariales. Del sector manufacturero, las participaciones más importantes son las de la industria azucarera y la elaboración de alimentos y bebidas, y del sector agropecuario corresponden a las producciones de limón, soja, trigo, maíz, caña, frutilla, tabaco y arándano. Las exportaciones representaron, en 2009, el 1,41% de las exportaciones totales nacionales, correspondientes en un 35% al sector frutícola; el 14,45%, al de azúcar de caña cruda; el 9%, al automovilístico; el 5%, al de soja y el 4%, al maicero.

DINÁMICA SOCIAL

La situación social tucumana puede describirse por medio de la diferenciación de tres zonas. Dos áreas presentan condiciones netamente desfavorables, una hacia el Este y la otra a lo largo del cordón montañoso occidental, coincidentes con los mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas, de Privación Material de Hogares y déficit de infraestructura, equipamiento, conectividad y accesibilidad. La zona central posee condiciones medianamente favorables, y presenta dos puntos de alto desarrollo que corresponden a los núcleos estructurantes. Esta zona se extiende desde el área de influencia capitalina hasta el extremo Suroeste, que presenta mayores niveles en equipamiento, infraestructura, conectividad y accesibilidad y mejores indicadores en general.
La cobertura de agua potable alcanzó a un 90,2% de la población a principios de 2009, no obstante existen áreas con mayor déficit en los departamentos de La Cocha, Juan Bautista Alberdi, Chicligasta, Monteros, Famaillá, Lules, Yerba Buena, Cruz Alta y la Capital. El servicio de desagües cloacales y agua potable alcanza al 41,24% de la población.
El 70% de los 702 establecimientos de salud provinciales se encuentran en zonas de alta densidad poblacional, y sólo cinco están ubicados a más de 10 kilómetros de alguna vía terrestre transitable. En cuanto a las estadísticas vitales, la tasa de mortalidad infantil muestra una elevada concentración en la región Sur y Sureste, en los departamentos de Tafí del Valle y Cruz Alta: a 2008, era del 12,9‰. La tasa de mortalidad materna, a su vez, presenta oscilaciones con tendencia declinante: para el mismo año, el registro arroja una cifra de 6,6 defunciones cada 10 mil nacidos vivos.
El sistema educativo se divide en cinco circuitos territoriales. La tasa de escolarización de nivel primario para 2008 alcanzó casi el 100%; y la de nivel secundario, el 76,69%. La Universidad Nacional de Tucumán es la más grande de la región, así como la de mayor tradición en investigación básica y aplicada. También se encuentran en la provincia centros de estudios como la Estación Experimental Agro-Industrial Obispo Colombres y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Famaillá, y se prevé la creación de un polo científico y un parque tecnológico.

SITUACIÓN AMBIENTAL

El corredor central tucumano se presenta como zona en condición crítica debido a la alta concentración de población, los efectos antrópicos y la inestabilidad climática. La llanura Chaco-Pampeana, hacia el Este, se encuentra en proceso de degradación. Por su parte, las zonas de las Sierras Subandina y Pampeana constituyen sistemas de alta inestabilidad y potencialmente vulnerables.

La definición de áreas naturales protegidas ha resultado ser un valioso instrumento para resguardar el ecosistema y mantener la biodiversidad. Estas zonas son tenidas en cuenta para fines turísticos, de conservación, patrimoniales y de interés científico-educativo. En la actualidad existen dieciséis áreas protegidas, que abarcan 270 mil hectáreas.

SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

Tucumán tiene un total de 1.541 kilómetros de rutas pavimentadas entre nacionales y provinciales. La infraestructura conectiva total está constituida por, aproximadamente, 2.500 kilómetros de rutas, de las cuales el 83% está a cargo de la administración provincial. Las rutas primarias alcanzan los 1.502 kilómetros y la red terciaria de caminos se conforma en un rango de 8 a 10 mil kilómetros aproximadamente. Cuenta, además, con el ramal de vías férreas operado por el Nuevo Central Argentino, ex Mitre, que traslada la producción de granos, azúcar, aceites y los minerales extraídos en el yacimiento La Alumbrera hacia los puertos de Rosario y Buenos Aires.
Respecto de la infraestructura energética, Tucumán se encuentra vinculada al Sistema Interconectado Nacional a través de la central termoeléctrica El Bracho, que, junto con las plantas Tucumán, San Miguel de Tucumán y Ave Fénix, generan 1100 MW, el 96% de lo producido en la provincia. Existen tres centrales hidroeléctricas: Pueblo Viejo, Escaba y El Cadillal, que generan 60 MW. La demanda se concentra en el 23% de la actividad comercial, el 23% de la industrial y el 19% de la residencial. Existen catorce estaciones transformadoras de energía que funcionan como nexos entre el sistema de distribución troncal en 132 KW y el sistema de distribución en 33 y 13,2 KW.
En lo que respecta al sistema de distribución de gas natural por redes, cuenta con un total de 407 kilómetros de ramales y gasoductos de alta presión y 2.301 kilómetros de redes de distribución, que abastecen a 150 mil usuarios industriales, comerciales y residenciales.
La infraestructura hídrica está compuesta por una red de 1.742 kilómetros de canales que conducen las aguas captadas por nueve presas y represas de embalse, veintiún diques niveladores y más de 150 tomas rústicas. Además del uso del agua subterránea de pozos surgentes y semisurgentes, Tucumán cuenta con los embalses de La Angostura, El Cadillal, Escaba y de Río Hondo, este último en conjunto con Santiago del Estero.

MODELO DESEADO DEL TERRITORIO

La provincia de Tucumán propone el desarrollo territorial, entendido como el proceso que se lleva adelante para acrecentar o dar impulso a las capacidades del territorio y transformar su estructura como una unidad espacial conformada por un tejido sociopolítico, configurado según determinadas formas de producción, consumo e intercambio, recursos naturales, instituciones y formas de organización particulares. Esta visión encierra un conjunto de aspectos a fin de constituir una provincia:

- económica y productivamente competitiva,
- con una industria dinámica y en expansión,
- con recursos humanos y tecnológicos adecuados a las exigencias,
- con capacidad de generación de empleo,
- cuya salud esté orientada a una mejor calidad de vida,
- donde la educación sea universal,
- con un desarrollo humano y social acompañado de infraestructura social básica,
- y con cuidado y preservación del ambiente

Las líneas de acción se dividen en dos grandes grupos:

ECONOMÍA, PRODUCCIÓN Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Para el año 2020 se propone alcanzar y mantener una tasa interanual del 2,3% de crecimiento del Producto Bruto Geográfico. Respecto de la participación de los distintos sectores, se espera llegar a una relación más equilibrada entre aquellos dedicados a la producción y los de prestación de servicios.

Infraestructura conectiva
Se prevé un primer nivel de obras de conectividad local, en el cual se dará prioridad a la red de caminos terciarios que canalizan insumos y productos de la mayoría de las explotaciones a los centros de acopio o que se interconectan con los colectores primarios o secundarios de la red de caminos; así como a la interconexión entre las principales vías de comunicación, analizada desde el funcionamiento de las RN9, 157 y 38. Se ensayan sistemas de interconexión a través de rutas del centro al Este provincial, entre las cuales se destacan las RP321, 323, 325, 327, 29 y 308. Las mejoras redistribuirían las demandas en tanto disminuirán los costos y la descarga de tránsito, tanto de la red provincial y nacional. También están previstas mejoras en más de 325 kilómetros asociadas rutas turísticas y productivas.
Un segundo nivel de obras está constituido por los corredores de producción desde y hasta el MERCOSUR, como la interconexión de 270 kilómetros desde la localidad de 7 de Abril, en Tucumán, hasta Monte Quemado, en Santiago del Estero, del corredor Sico-Resistencia. A ello se suman las mejoras de las RP307, 303, 345, 327 y 355 y las RN34, 40 y 65.
Un tercer nivel está relacionado con el nodo multimodal de cargas en Cevil Pozo, con mejora ferrourbanística. Las características de los sistemas ferroviarios presentes en la provincia acrecientan las posibilidades de que esta plataforma se ubique cerca de la capital, en un punto operable para el movimiento de volúmenes de producción. Además, se pretende concretar un proyecto de tren liviano.

Infraestructura energética
Se prevé que las inversiones contempladas en el Plan Federal I de Transporte de Energía Eléctrica permitan la construcción de una serie de líneas de 500 KV destinadas a mejorar la calidad y la seguridad y reducir los costos. De ejecutarse la presa de Potrero de las Tablas, se plantea la construcción de dos centrales hidroeléctricas. El Plan de Transporte de Energía Eléctrica provincial establece la construcción de nueve vínculos en 132 KV, ocho estaciones transformadoras y cinco ampliaciones para aumentar la capacidad actual y la confiabilidad del sistema. En materia de infraestructura gasífera, se busca consolidar el gasoducto actual de Transportadora de Gas del Norte y ampliar la red de gas administrada por GASNOR SA.

TREN LIVIANO,
Ciudad de San Miguel
de Tucumán.

Recursos Hídricos
Se prevé la construcción de nuevas obras hidráulicas que subsanarán problemas relativos a la distribución de agua mediante el reencauce, reparación, revestido, recuperación, mantenimiento y limpieza de sifones, pozos surgentes, canales, tomas, acequias y diques. Se propone el abastecimiento con riego presurizado a aproximadamente 2.400 hectáreas mediante la implementación de 110 mil metros de tuberías. Se destaca la construcción de la presa de embalse Potrero de las Tablas, la remodelación de veinticinco kilómetros de canal El Alto, la reparación de los diques Calera, La Aguadita y Tacanas, la construcción del dique derivador El Conventillo, el aprovechamiento del río Los Sosas y el desarrollo agrícola de la Cuenca del río Choromoro, entre otros.

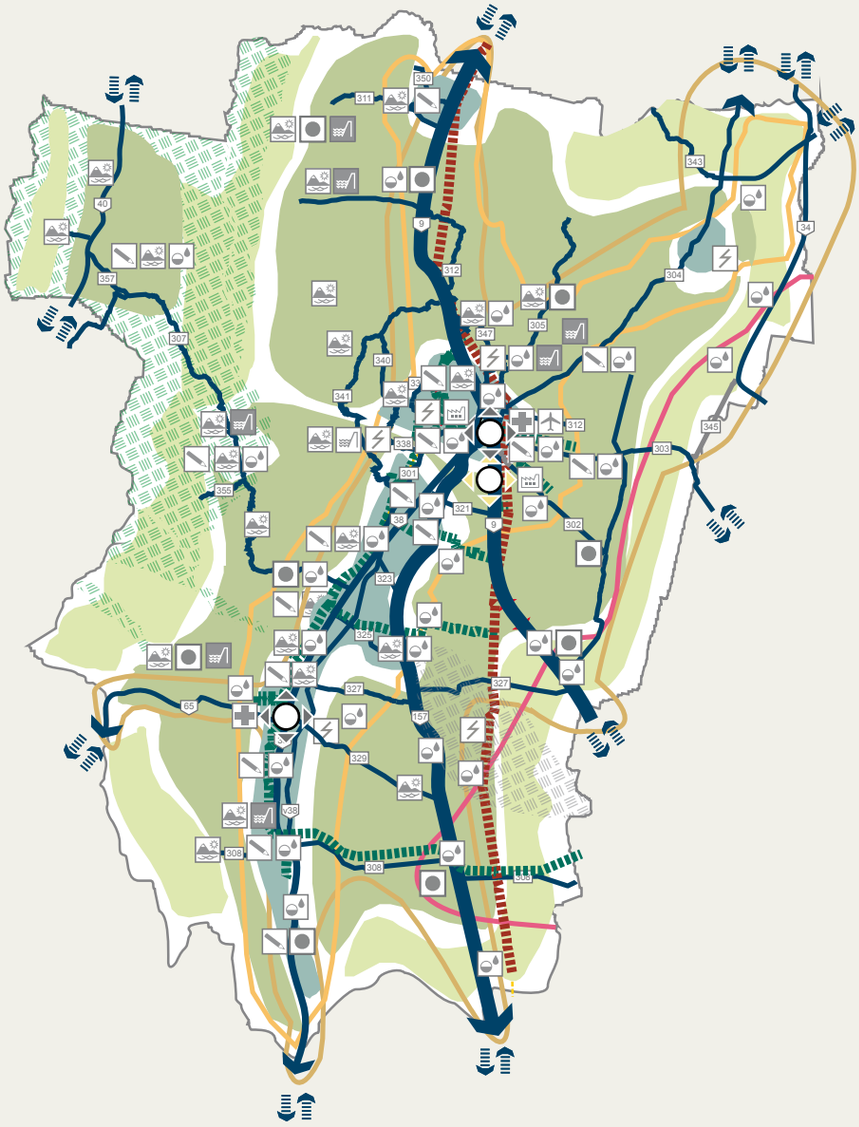
TRABAJO, SALUD, EDUCACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

Infraestructura social básica
Se propone que el 95% de la población tenga acceso al agua potable, para lo cual es preciso ampliar la provisión de agua de red y los desagües, que permitirán mejorar la infraestructura básica en los sectores con mayores carencias. En cuanto al acceso a servicios de red cloacal más agua potable, se prevé un avance que satisfaga progresivamente las necesidades, para pasar del 41,24% a 50% de población con acceso en poco más de diez años. Se planifica también la optimización del servicio de agua potable en San Miguel de Tucumán, Tafí Viejo y Villa Carmela, la construcción de la planta potabilizadora El Cadillal, la planta de tratamiento de líquidos cloacales San Felipe y las redes colectoras para Tafí Viejo, Las Talitas y las comunas de Villa Carmela y la ampliación y mejora del servicio rural de agua potable. En materia de vivienda, la ejecución del emprendimiento Lomas de Tafí tiene por objetivo una nueva urbanización con 5 mil viviendas en Tafí Viejo. También está prevista la relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo y la construcción de soluciones habitacionales para grupos vulnerables.

Educación
En materia de infraestructura edilicia educativa se planifica la construcción, remodelación y acondicionamiento, principalmente de las escuelas ubicadas en el corredor central.

Salud
Se proyecta la remodelación y adecuación de diversos establecimientos de salud –centros de atención primaria, policlínicas y hospitales– de toda la provincia. Está prevista también la construcción de un nuevo hospital del Este en Banda del Río Salí, un nuevo establecimiento de atención para adultos mayores, el fortalecimiento del Hospital Padilla y del Hospital Regional de Concepción, y el desarrollo de la Dirección Provincial de Emergencias.

MAPA DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



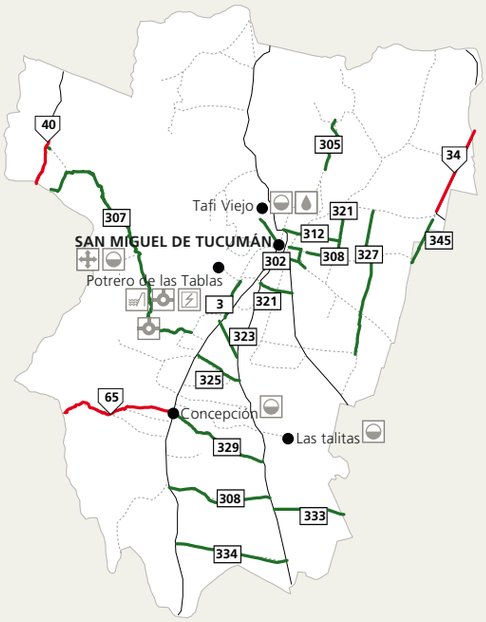
REFERENCIAS

- Nodo estructurante
- Nodo multimodal de transferencia
- Ruta Nacional
- Ruta Provincial
- Vinculación regional e internacional
- Flujo de circulación dinámico
- Ramal Gasnor SA
- Ramal Gasnor SA proyectado
- Gasoducto TGN
- Gasoducto TGN proyectado
- Malla estructurante
- Condiciones sociales favorables
- Condiciones sociales intermedias
- Condiciones sociales desfavorables
- Área ambiental crítica
- Área natural protegida
- Tejido conectivo
- Área de alta dinámica
- Área de escasa dinámica
- Aeropuerto internacional
- Infraestructura eléctrica proyectada
- Infraestructura de salud proyectada
- Infraestructura de educación proyectada
- Complejo tecnológico industrial-Zona franca
- Proyecto de saneamiento
- Proyecto hídrico
- Dique y embalse
- Dique y embalse proyectado
- Punto de interés turístico

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PRIORIZADAS POR LA PROVINCIA

REFERENCIAS

- Centros urbanos
- Rutas nacionales existentes
- Rutas nacionales con requerimientos
- Rutas provinciales existentes
- Rutas provinciales con requerimientos
- Acceso RP
- Nodo
- Generación de Energía
- Represa
- Agua Potable
- Cloaca



PROGRAMA / PROYECTO

- Primera y segunda etapas de la ampliación de la planta potabilizadora El Cadillal-Acondicionamiento del acueducto El Cadillal y macromedición para San Miguel de Tucumán-Derivación del acueducto El Cadillal al sector Noreste de San Miguel de Tucumán y reserva
- Construcción 19 km canal Los Puestos-Remodelación 25 km canal El Alto y cambio de traza del canal El Bajo
- Repavimentación RP307 hasta RN40-Mantenimiento de rutas a los valles RP307
- Obras de interconexión de rutas nacionales y provinciales. Repavimentación y mejoras en diversos tramos de RP321, 323, 325, 329, 308 y 334.
- Pavimentación último tramo RN40
- Nodo multimodal de transferencia de cargas
- Vinculación con el corredor Sico-Resistencia: recuperación RP345, ex RN34, enlace RP304 y RN34
- Plan de reconversión industrial
- Plan provincial Producción Limpia
- Plan de reducción quema de caña
- Acueductos Gran San Miguel de Tucumán
- Autopista RN38 último tramo
- Cloacas para Alderetes, Banda del río Salí, Villa Carmela, Tafí Viejo, Las Talitas y Planta de Tratamiento-Planta de depuración cloacal en Concepción-Lagunas de tratamiento y sistemas de colectores cloacales Gran San Miguel de Tucumán
- Desarrollo agrícola de la cuenca del Río Choromoro
- Desarrollo de la Dirección Provincial de Emergencias
- EDIVIAR 2008-2018: repavimentación diversos tramos RP301, 315, 312, 308, 305, 327, 302, 321 y 347
- Gasoducto TGN tramo 76 I Long. 59.47 km, tramo 81 I Long. 23.33 km; tramo 81 2A Long. 33.30 km; tramo 81 2B Long. 13.60 km
- Construcción de presa de embalse Potrero de las Tablas-Construcción primera central hidroeléctrica 4.000 KV y segunda central hidroeléctrica 4.900 KV al pie de la presa del embalse Potrero de las Tablas-Infraestructura vial conexa a la presa de embalse Potrero de las Tablas.
- Nueva traza RN65 (ex RP365) tramo Concepción-Las Estancias (Catamarca)
- Nuevo establecimiento de salud para la atención de adultos (ex ADOS)
- Programa de infraestructura vial productiva: 1. RP327 tramos: desde intersección con RP317 hasta RN38, 2. RP304
- Programa Norte Grande, infraestructura vial: obras en diversos tramos: ensanche y repavimentación de RP303, reconstrucción y ensanche de calzada de RP302, variante de RP302, RN9; construcción de calzada lateral en RNA16, construcción de variante y túnel RP307, construcción de calzada Norte en RP314
- Ampliación de la red de gas domiciliaria GASNOR SA
- Recuperación de infraestructura ferroviaria
- Nuevo Hospital del Este y fortalecimiento Hospital Ángel C. Padilla, Centro de Salud, Instituto de Ginecología Nuestra Señora de las Mercedes, Hospital Avellaneda, Hospital Regional de Concepción.
- Reparación y construcción de los diques La Aguadita, Calera, El Conventillo y Tacanas
- Emprendimiento Lomas de Tafí: culminación de segunda etapa: entrega de 3.000 viviendas; tercera etapa: entrega de 1.400 viviendas.
- Construcción de 9 vínculos 132 KV y 8 estaciones transformadoras

NOTAS

(1) El Sistema Nacional de Inversión Pública es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los proyectos de inversión pública, buscando eficiencia en la utilización de recursos de inversión, sostenibilidad en la mejora de la calidad o ampliación de la provisión de los servicios públicos intervenidos por los proyectos y mayor impacto socioeconómico, es decir, un mayor bienestar para la población. Conforman el SNIP el Órgano Resolutivo o más alta autoridad ejecutiva de la entidad (alcaldes, presidentes de gobiernos regionales, ministros), las Unidades Formuladoras u órganos responsables de la formulación de los estudios de preinversión, las Oficinas de Programación e Inversiones encargadas de la evaluación y declaración de viabilidad de los proyectos y las Unidades Ejecutoras responsables de la ejecución, operación y mantenimiento y evaluación ex post de los proyectos en las diferentes entidades públicas de todos los niveles de Gobierno.
Las disposiciones del SNIP se aplican a más de 1980 Unidades Formuladoras y más de 920 Oficinas de Programación e Inversiones de alrededor de 850 entidades sujetas al sistema entre Ministerios, Institutos, Escuelas Nacionales, Universidades Nacionales, Empresas de Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Empresas de Tratamiento Empresarial, etcétera.

(2) Los proyectos estratégicos a ser ponderados en cada microrregión no se definen por su ubicación geográfica estricta dentro de los límites de dicha área, sino por su impacto territorial en ella.

(3) Para el análisis de impacto por proyecto se utilizó el Decision Analyst, un *software* libre para la implementación de evaluaciones multicriterio.

(4) El orden que surge del análisis de impacto cruzado ayuda a entender el rol complementario de la cartera de proyectos en su conjunto así como a determinar una valoración de cada uno de esos proyectos en términos sinérgicos con el resto de la cartera.

FUENTES

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Rendición de Cuentas 2010*.

Dirección Nacional de Vialidad. Tránsito Medio Diario Anual (T.M.D.A.) 2010.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA*, 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*.
www.censo2010.indec.gov.ar

Dirección Nacional de Programación Económica Regional. Subsecretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Información Sectorial y Regional*.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Grandes Obras de Infraestructura del Bicentenario Argentino, 2010*.

Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. *Libro de Gestión 2009-2010*.

Secretaría de Energía. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Energético Nacional 2004-2015*.

Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan de Obras para Todos los Argentinos*. 2008.

Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Programa Nacional 700 escuelas - Más Escuelas - Más Escuelas II*.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Resumen Total del Estado de Avance 2003-2011*.

Subsecretaría de Recursos Hídricos. Consejo Hídrico Federal (COHIFE). *Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos*, 2007.

Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión. Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del *Plan Nacional de Telecomunicaciones "Argentina Conectada"*.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. 2004.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *El riesgo de desastres en la planificación del territorio: primer avance*. 2010.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario. Avance 2008*.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816 - 2010 – 2016*.

UBA - Facultad de Ingeniería. *Estudio de Integración y Conectividad en el Territorio Argentino*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2010.

GLOSARIO

AYSA - Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
BAPIN - Banco Nacional de Proyectos de Inversión
BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM - Banco Mundial
CAF - Corporación Andina de Fomento
CEE - Comunidad Económica Europea
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMOP - Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas
COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial
CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo
CONAE - Comisión Nacional de Actividades Espaciales
CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSIPLAN - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación
DNV - Dirección Nacional de Vialidad
ENOHSA - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IDEMPLAN - Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación
IDERA - Infraestructuras de Datos Espaciales de la República Argentina
IGN - Instituto Geográfico Nacional
IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos
ME - Ministerio de Educación de la Nación
MECON - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MERCOSUR - Mercado Común del Sur
MININTERIOR - Ministerio del Interior de la Nación
MINPLAN - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
OMS - Organización Mundial de la Salud
ONU - Organización de Naciones Unidas
PAU - Programa Argentina Urbana
PET - Plan Estratégico Territorial
SAyDS - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
SIG - Sistemas de Información Geográfica
SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública
SSPTIP - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación
SSTF - Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación
ST - Secretaría de Transporte de la Nación
UBA - Universidad de Buenos Aires
UE - Unión Europea
UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas
UTN - Universidad Tecnológica Nacional

REFERENTES PROVINCIALES

BUENOS AIRES
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA
SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO
SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO
CONSEJO DEL PLAN URBANO AMBIENTAL

CATAMARCA
SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN
SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN

CHACO
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS
SUBSECRETARÍA DE INVERSIÓN PÚBLICA
UNIDAD DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL

CHUBUT
SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, PLANEAMIENTO Y SERVICIOS PÚBLICOS
SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO
DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CÓRDOBA
MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS
SUBSECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y PROGRAMAS
DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

CORRIENTES
SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO

ENTRE RÍOS
MINISTERIO DE PLANEAMIENTO, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
COORDINACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS CON FONDOS NACIONALES

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
SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN
CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS-SECRETARÍA TÉCNICA

LA RIOJA
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA

MENDOZA
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y DESARROLLO URBANO

MISIONES
MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RECURSOS NATURALES RENOVABLES
SUBSECRETARÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

NEUQUÉN
MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL
SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN PARA EL DESARROLLO-COPADE

RÍO NEGRO
SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

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

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
DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

SANTIAGO DEL ESTERO
GABINETE DE ASESORES DE LA GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE DESARROLLO, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y GESTIÓN PÚBLICA

TIERRA DEL FUEGO
SECRETARÍA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Y FISCAL
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y PYMES
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO

TUCUMÁN
SECRETARÍA DE ESTADO DE PLANEAMIENTO
SUBDIRECCIÓN DE MODERNIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN

AUTORES

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
GRACIELA OPORTO

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
TERRITORIAL
MARTA AGUILAR

COORDINACIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA TERRITORIAL
MARIANA KOSSOY

COORDINACIÓN METODOLÓGICA
DE IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS
LUIS BALESTRI

EQUIPO TÉCNICO
MARÍA LORENA ARDISSONO
ALICIA BARACCO
JORGE BLANCO
ALEJANDRO BOCCARDO
MARCELO CASTILLO
RODOLFO DOMNANOVICH
DANIELA GRIFONI
OLAF JOVANOVICH
GABRIEL LOSANO
HERNÁN SEIGUER
NATALIA TORCHIA
DIEGO VESCIUNAS
ALEJANDRA WULFF

COMPILACIÓN Y REDACCIÓN
LUIS BALESTRI
MARIANA KOSSOY
ALEJANDRA WULFF

PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS
MARÍA LORENA ARDISSONO
ALEJANDRO BOCCARDO
DANIELA GRIFONI

EDICIÓN DE TEXTOS
ALEJANDRA WULFF

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS
ALEJANDRO BOCCARDO

COORDINACIÓN DE EDICIÓN
ALEJANDRA WULFF

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Hipólito Yrigoyen 250 CP C1086AAB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

ISBN 978-987-1797-10-3

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Paseo Colón 189 Piso 11 Oficina 1108 CP 1063ACB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54-11) 4349-7615 / 7672 / 7732 e-mail: pet@minplan.gob.ar
www.planif-territorial.gov.ar

PEI 2011

ARGENTINA DEL BICENTENARIO

AVANCE

3

ARGENTINA URBANA

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZACIÓN

PETI 2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE

3

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana.
1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.
v. 1, 176 p.: il.; 31x24 cm.

ISBN 978-987-1797-09-7

1. Planificación. 2. Ordenamiento Territorial. I. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 08/11/2011

PLAN ESTRATÉGICO TERITORIAL

DISEÑO EDITORIAL
DISEGNOBRASS
Lavalle 959 1°, (C1047AAR)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.disegnobrass.com

IMPRESIÓN
LETRA VIVA S.A.
Constitución 1733/35, (C1151AAO)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.letraviva.com.ar

EL material incluido en esta publicación puede ser reproducido total
o parcialmente, ya sea por medios mecánicos o electrónicos,
siempre que se citen la fuente y su autor.

Impreso en Argentina

3

ARGENTINA URBANA

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZACIÓN

REPÚBLICA ARGENTINA
PODER EJECUTIVO NACIONAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

AUTORIDADES

PRESIDENTA DE LA NACIÓN
DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
ARQ. JULIO DE VIDO

SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN
LIC. ROBERTO BARATTA

SUBSECRETARIO LEGAL Y TÉCNICA
DR. RAFAEL LLORENS

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
ARQ. GRACIELA OPORTO

SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS
ING. JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ

SECRETARIO DE ENERGÍA
ING. DANIEL OMAR CAMERON

SECRETARIO DE TRANSPORTE
ING. JUAN PABLO SCHIAVI

SECRETARIO DE COMUNICACIONES
ARQ. LISANDRO SALAS

SECRETARIO DE MINERÍA
ING. JORGE OMAR MAYORAL

PALABRAS DEL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Presentar el segundo avance del Plan Estratégico Territorial es una ocasión para congratularnos, porque evidencia que el camino que hemos emprendido en materia de planificación territorial no tiene retroceso. La decisión del entonces Presidente Néstor Kirchner de crear un ministerio que asociara en su denominación las nociones de planificación, federalismo e inversión pública nos obligó a ser, de algún modo, pioneros en la recuperación de una práctica de gobierno que había sido abandonada por muchos años. Hoy nos enorgullece constatar que el camino de la planificación estratégica participativa se ha multiplicado, con importantes resultados alcanzados por otros ministerios del Gobierno Nacional, así como por numerosos gobiernos provinciales y locales y organizaciones representativas del sector privado.

La crisis que actualmente padecen las economías de los países desarrollados permite revalorizar las ideas clave con las cuales se condujo el vigoroso proceso de desarrollo de la Argentina desde el año 2003. Durante años, prevalecieron las teorías que concebían la necesidad de achicar el Estado para que el mercado desplegara su iniciativa y pudiera realizarse el círculo virtuoso del crecimiento. Lo que se hizo en base a ello fue rediseñar los Estados para que fueran funcionales al flujo de los capitales financieros globales y a sus intereses locales asociados. En este contexto, no es cierto que no se planificara, sino que, bajo el supuesto de que era el mercado el que garantizaba la mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de recursos, el Estado tomaba las decisiones de inversión sobre la base de las iniciativas planificadas por el sector privado como parte de su estrategia empresarial. Nuestra historia reciente muestra que esas teorías, lejos de hacer converger crecimiento y desarrollo, aumentan las brechas entre sectores sociales y acrecientan las distancias entre regiones ricas y pobres. El accionar especulativo de los mercados provoca desastres socioeconómicos como los que estamos presenciando en el mundo, y son los Estados los que vuelven a adquirir protagonismo; aunque lamentablemente, en muchos casos, llevando adelante soluciones de ajuste que acaban profundizando las inequidades. Lo que hoy ocurre a nivel global muestra que la planificación debe estar en manos de Estados que garanticen el desarrollo con inclusión social y que la utilicen como instrumento de fomento, invirtiendo para promover el crecimiento con igualdad de oportunidades. Con esta visión fue creado el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y, dentro de su órbita, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, como herramienta operativa a tal efecto.

La publicación que hoy ponemos a disposición de toda la sociedad es el resultado del trabajo realizado en forma mancomunada con los representantes de todas las jurisdicciones federales del país, así como de los países de la región, en pos del objetivo que nos planteamos desde los primeros pasos de la agenda de planificación: la construcción de un territorio nacional equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en un escenario geopolítico regional que impulsa con fuerza la integración latinoamericana. Se exponen aquí la serie de trabajos mediante los cuales se desarrollan los ejes estratégicos concertados a lo largo del primer avance del Plan Estratégico Territorial, evidenciando su proceso de consolidación como herramienta para orientar la inversión pública y el ordenamiento territorial. Los pasos que hemos dado nos permiten afirmar que estamos recuperando la noción de territorio nacional como proyecto común, la que anhelaron nuestros Libertadores y que asentaron aquellos Planes Quinquenales del peronismo.

En suma, estamos institucionalizando la planificación del territorio, logrando la articulación entre los organismos ejecutores de inversión en infraestructuras, proveyendo información y criterios para optimizar los procesos de toma de decisiones y convocando a todos los niveles de gobierno del territorio y al sector privado a sumarse a esta empresa. Continuaremos planificando para reforzar el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner redistribuyendo el ingreso, acortando las brechas, equilibrando el territorio y haciendo realidad el país que nuestros próceres imaginaron.

Arq. Julio De Vido
Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

PRÓLOGO

El Avance II del "Plan Estratégico Territorial" (PET), que hoy tenemos la satisfacción de presentar, constituye tanto un balance de lo realizado en la materia desde la órbita nacional, al cabo de dos gestiones de gobierno, como un enunciado de los que, a nuestro entender, deberían ser los ejes rectores de una agenda futura que lo consolide como proceso sistemático. El acompañamiento de los gobiernos provinciales desde los comienzos de la iniciativa del Gobierno Nacional, en el año 2004, permitió generar una dinámica de trabajo interactiva, enriquecedora y con resultados paulatinos. Así, gracias a ese apoyo inicial, hoy en la Argentina podemos dar cuenta de la instalación definitiva de una práctica de planificación democrática, federal, participativa y adecuada a los actuales retos del territorio, así como de la existencia de líneas de acción de mediano y largo plazo dirigidas a consolidarla.

Es también la ocasión para resaltar la fuerte decisión política del Presidente Néstor Kirchner y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de recuperar la planificación como herramienta fundamental en manos del Estado y la convicción y visión estratégica con la que el Ministro Julio De Vido condujo este proceso. Su decidido apoyo a nuestra tarea hizo posible la concreción de los avances que hoy podemos mostrar a la sociedad.

Retomar, luego de décadas de abandono, la planificación territorial como tarea de Estado en un país que comenzaba a salir de la crisis más profunda de su historia exigió tener muy claras las claves sobre las que debía asentarse la actividad, para constituirse en un instrumento estratégico de gobierno y superar el histórico sesgo tecnocrático de las oficinas de planificación. Tales claves, estrechamente vinculadas a los ejes fundamentales del proyecto de desarrollo con inclusión social, fueron: a) el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas, con independencia de su lugar de residencia; b) el reconocimiento del federalismo, como condición de partida de la construcción de un proyecto de territorio e identidad nacional; c) la integración regional suramericana como plataforma para el fortalecimiento de la soberanía nacional y d) la robusta inversión pública como motor del desarrollo y la activación económica, acompañada por un proceso de planificación estratégica territorial de mediano y largo plazo. Estos ejes fueron fundamento de la agenda de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y subyacen a todas las actividades realizadas a lo largo de los últimos ocho años.

Los avances en la instalación de la cultura de la planificación territorial en nuestro país se reflejan en una serie de hitos que ilustran su evolución. Como en toda construcción político-institucional, cada uno de ellos revela momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas, las cuales, si bien no pueden mensurarse cuantitativamente, representan el verdadero proceso de consolidación de la planificación del territorio. Entre estos hitos pueden mencionarse: la presentación, en el año 2004, del documento denominado "Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial", como primera reflexión acerca de la situación del territorio nacional heredado, sentando las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional; la presentación por parte de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en marzo de 2008, del Avance I del PET, resultado del trabajo conjunto realizado con las provincias respecto del Modelo de Territorio Nacional Deseado y de las inversiones en infraestructuras y equipamientos considerados estratégicos para construirlo; la constitución, en diciembre del mismo año, del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como organismo de articulación y formación de consensos acerca de las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional; la presentación, nuevamente por parte de la Presidenta, en septiembre de 2010, del "Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial", producido en el seno del COFEPLAN, mediante el cual los gobiernos provinciales promueven la determinación de una serie de principios rectores para garantizar el desarrollo armónico del territorio nacional.

Los contenidos de la presente publicación recogen estos avances y dan cuenta, a su vez, de la magnitud de la tarea realizada

a lo largo del Avance II del PET. La concepción del territorio en términos integrales, presente desde sus inicios, sumada a la concertación de lineamientos de trabajo a futuro, incluidos en el Avance I, han conducido a una complejización de la continuidad del trabajo del PET. Esta complejización se refleja en tres aspectos de esta nueva etapa: en primer lugar, en la implementación de líneas programáticas específicas, que atienden al desarrollo de los lineamientos; en segundo lugar, en las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno en el ámbito nacional, así como a nivel regional; y finalmente, en tercer lugar, en el abordaje de nuevas temáticas, como respuesta a los desafíos territoriales identificados a lo largo de la profundización del trabajo. El proceso político-institucional de esta construcción se traduce en el diverso grado de maduración y desarrollo de las distintas líneas de trabajo, lo cual explica la estructura de esta publicación, compuesta por cuatro volúmenes.

En el primer volumen, denominado "Planificación Estratégica Territorial", se exponen los fundamentos y estrategias generales de dicha política, se resumen los hechos significativos que jalonaron la agenda de planificación territorial desde el año 2004, se sintetizan los resultados de las distintas líneas de trabajo desarrolladas y, por último, se plantean, como perspectivas futuras, los lineamientos propuestos para garantizar la consolidación del proceso de planificación del territorio en el mediano plazo.

El segundo volumen, denominado "Territorio e Infraestructura", recoge el trabajo realizado con la participación de todas las provincias, el cual, mediante la aplicación de una metodología homogénea, ha tenido como resultado una cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial a nivel provincial y nacional, que surge de la actualización de los Modelos Deseados Provinciales. Esta última se realiza en función de las necesidades del territorio a escala microrregional y, mediante sucesivas agregaciones y adecuaciones metodológicas, contribuye a un análisis renovado de las necesidades de inversión a escala nacional, así como una plataforma inicial para lograr la futura sistematización del procedimiento.

El tercer volumen, denominado "Argentina Urbana", desarrolla en profundidad una de las consignas concertadas en el Avance I del PET: la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis de tipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia.

En el cuarto volumen, denominado "Integración Territorial Internacional", se sistematizan los avances realizados desde la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional, tanto en materia de integración territorial bilateral, como multilateral. En cuanto a la primera, se desarrollan las líneas de acción desplegadas en el marco de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, tales como la formulación y evaluación de programas de inversiones, y la participación en foros de discusión y negociación. En el campo de la integración multilateral, se detallan las acciones llevadas a cabo por la Dirección en tanto representante de la Argentina en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual funciona como Foro Técnico de la UNASUR para la integración física de los doce países suramericanos.

Cabe, por último, expresar el agradecimiento a las autoridades nacionales que me han encomendado la responsabilidad de conducir este proceso de Planificación Estratégica Territorial, a las autoridades provinciales que han participado con entusiasmo desde el inicio de la convocatoria, a los equipos técnicos de los organismos e instituciones que han colaborado en su realización y al equipo de trabajo del organismo a mi cargo, cuyo compromiso político y profesional ha hecho posibles los resultados que hoy nos complace presentar.

Arq. Graciela Oporto
Subsecretaria de Planificación Territorial
de la Inversión Pública

ÍNDICE

CAPÍTULO I
CIUDAD Y TERRITORIO

1. LA CUESTIÓN URBANA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL 15

2. PROGRAMA "ARGENTINA URBANA" 19

3. EL DESAFÍO DE LA URBANIZACIÓN 21
3.1. Ciudades y territorios en rápida transformación
3.2. La dinámica de urbanización en el mundo
3.3. Riesgos y oportunidades del desarrollo urbano

CAPÍTULO II
LAS CIUDADES ARGENTINAS

1. SISTEMA URBANO ARGENTINO: CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS 33
1.1. Tendencias demográficas y rasgos generales de la urbanización en Argentina
1.2. La jerarquización del sistema urbano nacional
1.3. Caracterización del sistema por los atributos propios de los nodos
1.4. Caracterización por atributos de relación
1.5. La organización política del territorio y las formas del gobierno local

2. DINÁMICA DE URBANIZACIÓN DE LAS CIUDADES ARGENTINAS 59
2.1. Consideraciones metodológicas
2.2. De la dinámica de expansión
2.3. Procesos urbanos simultáneos
2.4. Observaciones en nodos microrregionales
2.5. De la dotación de infraestructuras y servicios básicos

3. ESTADO Y MERCADO EN LA PRODUCCIÓN DE CIUDAD 113
3.1. Caracterización de los mercados de suelo
3.2. Relación entre procesos urbanos y mercado de suelo
3.3. Gestión y regulación de la urbanización

CAPÍTULO III
HACIA UNA URBANIZACIÓN SUSTENTABLE

1. DERECHO A LA CIUDAD 129

2. DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE LA URBANIZACIÓN 131
2.1. Estructuración del sistema urbano nacional
2.2. Pautas de crecimiento urbano
2.3. Sostenibilidad económica de la urbanización
2.4. La gestión del territorio: hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales

3. CLAVES PARA UNA AGENDA NACIONAL 141

ANEXO **SÍNTESIS DE CASOS DE ESTUDIO 147**

FUENTES 167

GLOSARIO 171

AUTORES 173

CAPÍTULO I

CIUDAD Y TERRITORIO

1

LA CUESTIÓN URBANA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

La cuestión urbana fue tratada a lo largo del proceso de construcción del Avance I del PET desde una perspectiva regional, en tanto patrón que estructura y polariza los territorios provinciales y el territorio nacional. La población y las actividades económicas que concentraba cada ciudad y/o aglomerado y los flujos de bienes y servicios que entre ellos se sucedían fueron elementos sustantivos para el diseño de los respectivos Modelos Actuales y Deseados Provinciales y para los consecuentes Modelos Actual y Deseado Nacional.

Este enfoque enmarcó el diagnóstico del sistema de asentamientos humanos argentino, en el que se destacan los siguientes conceptos:

"La población argentina se asienta básicamente en las áreas urbanas: en el año 2001 la población urbana total era del 89,3% y para el año 2015, según proyecciones del INDEC, se estima que la población llegará a 42,4 millones, y la tasa de urbanización ascendería al 94%. Con dicha tasa, Argentina se encuentra entre las naciones más urbanizadas del mundo, por encima de la media de las naciones de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, si bien estos valores son significativos, es la distribución geográfica del sistema de ciudades en el territorio, su tamaño relativo (en términos de concentración de población) y su tipología (en términos de la dinámica de su desarrollo en el territorio) lo que caracteriza la naturaleza de nuestro proceso urbanizador".

"Mientras gran parte de la región pampeana detenta una estructura policéntrica, articulada por una red vial mallada que soporta vínculos multidireccionales, el resto de las zonas no llega a configurar estructuras de este tipo. En ellas se observan subsistemas de ciudades concentrados en orden a los rasgos particulares de cada geografía –los valles en el NOA; los oasis de riego en Cuyo y el Alto Valle; los ríos en el NEA y el litoral marítimo en la Patagonia– en las que la ciudad capital y sus satélites centralizan la población y los servicios regionales".

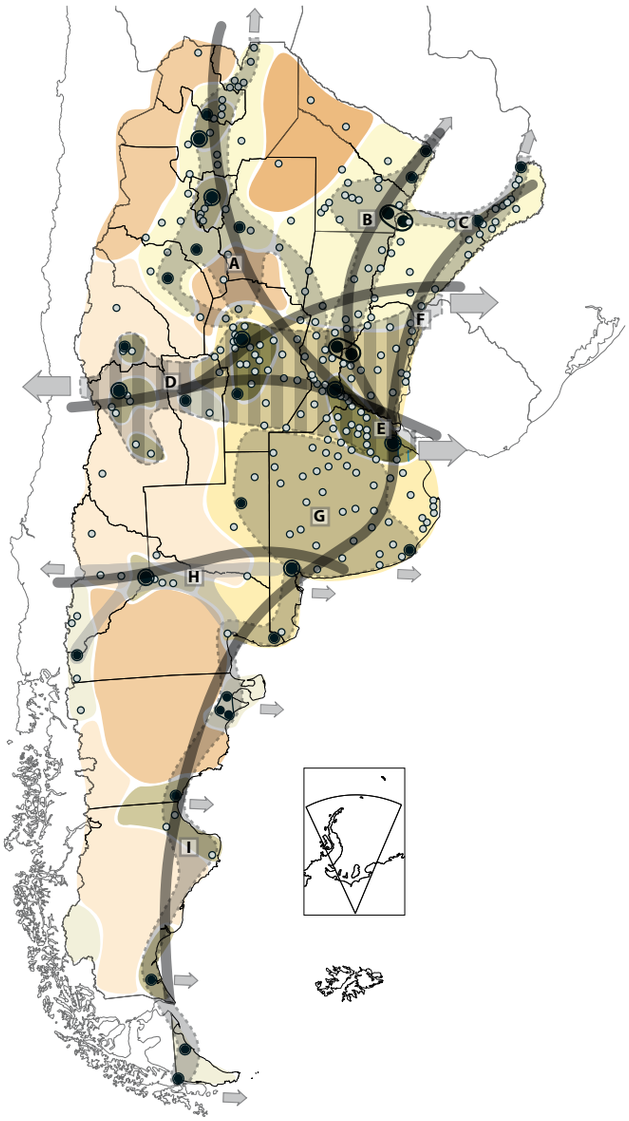
"Las pequeñas ciudades componentes de cada subsistema regional –de poca población y baja complejidad urbana– se vinculan a sus centros de referencia mediante sistemas viales radiales, con frágiles interconexiones, fragilidad que va en aumento a medida que es mayor la distancia a estos últimos, afectando severamente a la población rural. En lo que respecta a los intersticios territoriales emergentes de la estructura de asentamientos descripta, su paulatino vaciamiento –habida cuenta de su dinámica socio-productiva expulsora de población– implica graves riesgos de despoblamiento".

A la hora de establecer las pautas para la construcción del Modelo Deseado del Territorio Nacional, los representantes provinciales involucrados en la elaboración del PET coincidieron en la estrategia de promover un esquema policéntrico de núcleos urbanos, como idea rectora complementaria a las de promover la integración nacional e internacional, el fortalecimiento y reconversión productiva, y la conectividad interna del territorio nacional.

"La premisa subyacente es que todos los habitantes del país deben tener adecuada accesibilidad a los recursos tecnológicos, culturales y servicios sociales e institucionales, que históricamente se han concentrado en las grandes ciudades y capitales provinciales. Para lograr una adecuada distribución territorial de este tipo de dotaciones –esenciales a la equidad regional y a la difusión de innovaciones– es necesario contar con un sistema urbano policéntrico y equilibrado, que fortalezca las ciudades intermedias que articulan el sistema nacional y que en las últimas décadas muestra una alentadora tendencia de crecimiento".

"Consolidar un sistema policéntrico de ciudades apunta a revertir los rasgos descriptos, equilibrando la oferta de dotaciones y servicios del territorio, con un doble objetivo: garantizar el arraigo de la población en su lugar de origen, proveyendo condiciones para su reproducción con una calidad de vida digna y ofrecer condiciones atractivas para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo local y regional. Lograr que se desarrolle a lo ancho del territorio nacional una red de centros intermedios que complementen a las ciudades principales en lo que respecta a las ofertas de salud, educación, vivienda, recreación, servicios institucionales y financieros, etc., resulta fundamental para ofrecer a los habitantes del país posibilidades equitativas de desarrollo económico y social, fortaleciendo su identidad y desalentando en paralelo la migración a las grandes aglomeraciones".

MODELO ACTUAL



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CATEGORÍA A

- A1
- A2
- A3

CATEGORÍA B

- B1
- B2

CATEGORÍA C

- C1
- C2
- C3
- Tejido conectivo corredores
- Núcleos estructurantes
- Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

El documento publicado en el año 2008 complementa estos conceptos exponiendo un análisis general de las características demográficas y tipológicas de los centros que componen el sistema urbano nacional, en función de la información disponible hasta la fecha. A su vez, sobre la base de las problemáticas detectadas y las estrategias territoriales concertadas a lo largo del proceso de trabajo, plantea un conjunto de recomendaciones generales que ilustran líneas de trabajo futuro.

Para profundizar el significado de las consignas consensuadas durante el Avance I del PET fue necesario abordar coordenadas de análisis tanto de naturaleza regional como local. En cuanto a las primeras, se plantearon lineamientos estratégicos y de inversión en infraestructuras dirigidos a potenciar relaciones de complementariedad entre los componentes del sistema de centros. Respecto de las segundas, se profundizó en el conocimiento acerca de los procesos intrínsecos de la producción de ciudad, con el fin de delinear una futura agenda nacional de políticas de calificación urbana. Esta agenda estará atravesada por las condiciones de inequidad histórica del soporte territorial del sistema urbano, en el que se destacan regiones que presentan niveles de pobreza semejantes a los de aquellos países más necesitados del planeta, con serios déficits de conectividad, infraestructuras y servicios básicos, y regiones que exhiben dotaciones y niveles de riqueza similares a los de los países más desarrollados. Ambos enfoques fueron abordados mediante el conjunto de líneas de trabajo paralelas y complementarias que constituyen el Avance II del PET. Las primeras coordenadas fueron consideradas dentro del proceso de actualización de los Modelos Deseados Provinciales y de la ponderación de las carteras nacional y provinciales de proyectos de inversión en infraestructuras; mientras que las segundas nutrieron los componentes del Programa Argentina Urbana, cuyos resultados recoge la presente publicación.

Más allá de los criterios de discriminación entre lo urbano y lo rural, que se enmarcan en el debate acerca de la identidad de los territorios difusos que caracterizan al proceso actual de ocupación del territorio, el espacio urbano como ámbito cotidiano de la vida en sociedad de gran parte de la población argentina es incontrastable. Es, por lo tanto, en el contexto urbano, donde se manifiestan gran parte de los problemas sociales contemporáneos y donde se plantean los principales desafíos que representan las políticas territoriales vinculadas con el crecimiento y el desarrollo humano. Los datos censales revelan que cerca del 90% de la población argentina vive en asentamientos urbanos, cuya naturaleza está ligada al universo de atributos que le otorgan su identidad. Tales atributos, como se verá más adelante, refieren a aspectos intrínsecos, que remiten a su grado de centralidad, fuertemente condicionado por su inserción territorial y sus atributos de relación, que a la vez remiten tanto a su rol dentro del sistema de centros nacional y regional, como a la forma en que se inscriben en el gobierno del territorio.

Si bien estos atributos configuran un mosaico de perfiles urbanos con características y problemáticas diversas, cuyas pautas de gobernabilidad no pueden ser directamente transferibles, es posible agrupar la naturaleza de los riesgos y oportunidades que comparten. Sobre la base del agrupamiento de perfiles

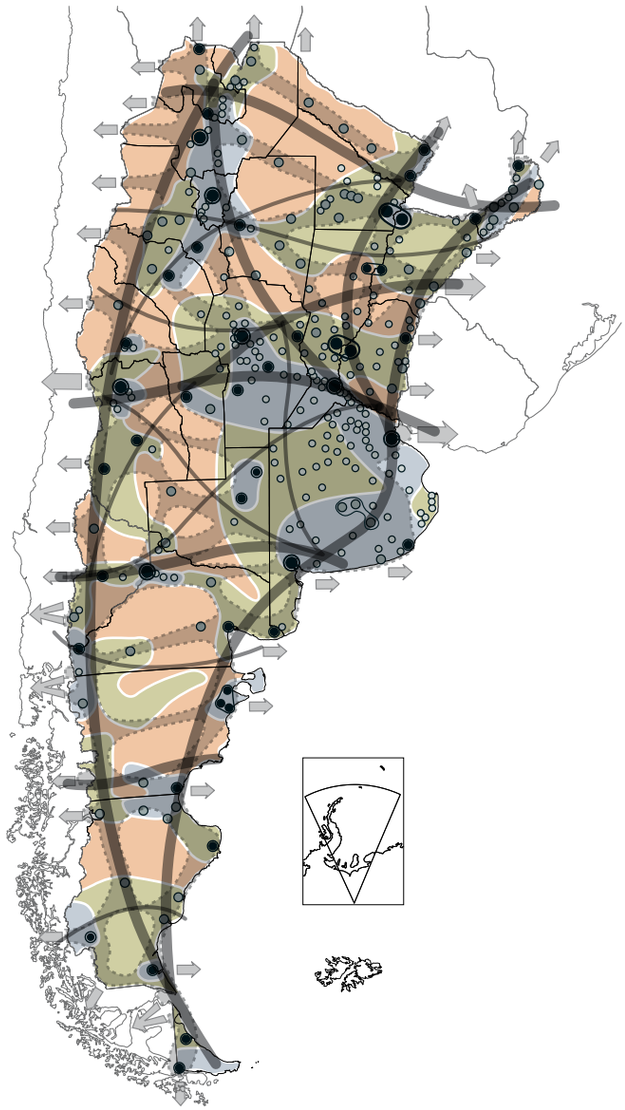
urbanos se pueden, por lo tanto, socializar experiencias locales y regionales, aprender de las prácticas que han sido exitosas, plantearse estrategias territoriales complementarias y solidarias y optimizar recursos humanos y presupuestarios. En suma, la definición de perfiles urbanos permite delinear y concertar políticas públicas de urbanización que supongan un acceso más democrático al conocimiento y que apunten a lograr un modelo más equitativo de desarrollo del territorio.

Esta mirada no supone desconocer el paradigma del desarrollo local, sino por el contrario, dar cuenta de la necesidad de inscribirlo en el universo de fenómenos que lo condicionan. Las doctrinas y metodologías de desarrollo local y de desarrollo endógeno se han instalado en los discursos académico y político y en el imaginario de los actores sociales. Sin embargo, éstas han sido exitosas sólo en aquellos casos en que factores inherentes al capital social local fueron articulados con factores relativos a la inserción regional de la ciudad. En efecto, las localidades son parte inseparable de microrregiones y regiones más amplias, y sus oportunidades para el desarrollo están fuertemente condicionadas por patrones históricos y procesos socioeconómicos de orden nacional, regional o global. En consecuencia, cuando el objetivo es la mejora de una situación local, no es posible abstraerla del complejo territorial en el cual se enmarca, ni de su inserción en la política económica nacional y en el conjunto de políticas sectoriales, nacionales o provinciales, que fomentan o penalizan sus oportunidades. Esto abreva hoy en América Latina un renovado debate acerca de la responsabilidad de los gobiernos supralocales ante la ciudadanía, cuyas claves se sintetizan en la idea de superar la consigna de la descentralización de competencias como mero abandono de ciertas obligaciones de Estado.

La idea de recuperación del proyecto de país y su reflejo en un proyecto de territorio, que condujo el desarrollo del PET, es la misma que fundamenta la pertinencia de otorgarles estatus nacional a las políticas públicas relativas a la urbanización. Esto es sinónimo de producir y socializar conocimiento acerca de la problemática urbana nacional, de establecer parámetros e indicadores que propendan a la equidad y al desarrollo urbano armónico a nivel nacional, de producir lineamientos de urbanización acordes con los retos sin fronteras administrativas que comporta el territorio; en suma, que la definición de los parámetros urbanísticos que pautan la calidad de vida de los habitantes constituyan plataformas nacionales, tal como sucede con las políticas públicas de educación o de salud. En el marco del respeto por la autonomía de los gobiernos locales, esto supone abrir el juego a un proceso de concertación en el que deberán estar involucrados todos los estamentos del gobierno del territorio y que, sin duda, forma parte del proceso de madurez y consolidación institucional que atraviesa nuestro país.

En síntesis, la dimensión que ha cobrado la cuestión urbana requiere de políticas solidarias y concurrentes de los gobiernos locales, de los gobiernos provinciales y del Gobierno Nacional, y políticas de planificación y ordenamiento territorial de responsabilidad pública indelegable, que garanticen el derecho a la ciudad de todos los habitantes de la Nación.

MODELO DESEADO



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CATEGORÍA A

- A cualificar
- A potenciar
- A desarrollar
- Tejido conectivo

- Malla estructurante
- Núcleos estructurantes
- Ciudad a potenciar
- Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

2

PROGRAMA "ARGENTINA URBANA"

El Programa Argentina Urbana se perfila durante el año 2008 con el objetivo general de profundizar en el conocimiento de las características actuales del sistema urbano nacional, identificando los fenómenos recurrentes que requieren del accionar de gobierno para su corrección. El objetivo específico es delinear políticas públicas, susceptibles de ser promovidas desde el Gobierno Nacional y avaladas por el consenso con los gobiernos provinciales y locales, que den respuesta a los desafíos planteados en el Avance I del PET. Una de sus aspiraciones iniciales fue instalar un debate que excediera a las grandes áreas metropolitanas, históricamente más estudiadas, dando cuenta de los riesgos y oportunidades que presenta actualmente la gran cantidad de ciudades intermedias que componen el sistema urbano nacional, considerando la falta de conocimiento sistemático acerca de ellas y de la acelerada dinámica de crecimiento que las caracteriza.

Se delinearon los siguientes objetivos marco, sobre cuya base se orientaron las distintas líneas programáticas del trabajo:

- Proveer una caracterización y diagnóstico del sistema urbano nacional, el Modelo Urbano Actual, especificando los ejes problemáticos del proceso de producción urbana, identificando perfiles urbanos característicos y escenarios prospectivos

- Proponer lineamientos de política pública relacionados con los fenómenos identificados, poniendo énfasis en los concernientes a la esfera urbano-ambiental y en lo relativo a los instrumentos de planificación y gestión: crecimiento urbano sustentable, instrumentos normativos y de intervención urbanística en mercado de suelo, vivienda, movilidad y dotación de infraestructuras básicas y equipamientos

- Implementar un programa de difusión, sensibilización y capacitación de agentes gubernamentales de todas las jurisdicciones del país, así como de actores privados y organizaciones sociales implicados en la producción de la ciudad

En tal sentido, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) llevó a cabo la coordinación de una serie de trabajos coadyuvantes del campo institucional y/o académico, realizado por su propio equipo técnico y por consultores externos. Tales trabajos fueron:

A. La caracterización y jerarquización del sistema de ciudades argentino, realizada por el equipo técnico de la SSPTIP. El análisis permitió categorizar la preponderancia relativa de la ciudad en el territorio, así como discriminar ciertos rasgos distintivos que permitieron establecer perfiles urbanos característicos dentro del conjunto de ciudades del país. Para el análisis se consideraron todas las localidades con más de 2.000 habitantes de acuerdo con el Censo Nacional del año 2001, las cuales involucran al 90% de la población del país. Cabe aclarar que, al momento de realizarse esta publicación, aún no se contaba con datos del Censo de 2010 detallados a nivel de localidad.

B. El "Estudio de la dinámica de dispersión urbana mediante análisis de imagen satelital", que se desarrolló en el marco de un proyecto de investigación radicado en el Instituto Superior de Urbanismo (ISU) de la Universidad de Buenos Aires y dio lugar a la celebración de un convenio de colaboración entre la SSPTIP, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU/UBA) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). El estudio hace foco en el análisis de la dinámica de dispersión urbana en las ciudades argentinas, dimensionándola y caracterizándola para, en una segunda instancia, poder asociarla con los fenómenos que gravitan en su producción. Se trató de un análisis de tipo casuístico, realizado sobre un universo de diez ciudades y/o aglomerados: Alto Valle de Río Negro-Neuquén, Gran San Miguel de Tucumán, Presidencia Roque Sáenz Peña, Venado Tuerto, Gran Posadas, La Rioja, Bariloche, General Pico, San Ramón de la Nueva Orán y Trelew-Rawson. Estos fueron seleccionados en relación con su representatividad dentro de los perfiles urbanos preidentificados como resultado de la caracterización y jerarquización del sistema urbano nacional. Se utilizaron imágenes satelitales Landsat 5 y Landsat 7, provistas por la CONAE. De acuerdo con la disponibilidad se seleccionaron, en primera instancia, imágenes coincidentes en lo posible con las fechas de los censos nacionales de 1991 y de 2001, y en segunda instancia, se trabajó con imágenes de 2008, año en que se realizó el análisis. Los resultados permiten contar con información consistente y homogénea acerca de la dinámica de expansión de las ciudades seleccionadas en un período de aproximadamente veinte años.

C. Los estudios de caso, a través de los cuales se realizó un análisis del desempeño urbano de ocho de las ciudades de la anterior muestra, que incluyen la interpretación de fotografías de alta resolución del tejido urbano producido durante el período de análisis de la expansión. Los casos de Alto Valle del Río Negro, Gran San Miguel de Tucumán, Presidencia Roque

TALLER PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL.
Provincia de Jujuy, mayo de 2008.

ASAMBLEA EXTRAORDINARIA DEL COFEPLAN.
Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2010.

Sáenz Peña y Venado Tuerto fueron desarrollados en profundidad por equipos consultores vinculados con las universidades nacionales de referencia de cada región en el marco del Estudio de Caracterización y Desempeño del Sistema Nacional Urbano para la Promoción de la Competitividad de Argentina, financiado por la Corporación Andina de Fomento mediante una cooperación no reembolsable (CAF-Programa A012006)[1]. Los cuatro restantes –San Carlos de Bariloche, La Rioja, Gran Posadas y General Pico– fueron desarrollados por el equipo técnico de la Subsecretaría, sobre la base de la compilación de fuentes primarias y secundarias de diverso origen. En todos los casos, los estudios implicaron visitas de campo y entrevistas con informantes clave y representantes de las autoridades municipales.

D. Por último, el estudio "Efectos de la Dinámica de Urbanización de las Ciudades Argentinas sobre la Demanda de Servicios de Saneamiento", realizado en cooperación entre el equipo de investigación de la FADU y el equipo técnico de la SSPTIP, y financiado por el Banco Mundial. Éste tuvo por objeto evaluar la demanda prospectiva de inversión en dotaciones básicas de servicios de agua potable y cloacas para el sistema de ciudades argentino, de mantenerse la dinámica de urbanización actual. Se realizó un análisis de tipo casuístico sobre una muestra de seis ciudades, tomando como base información actualizada acerca de la oferta de dotaciones, la densidad del tejido urbano y la relación promedio de inversión / expansión de redes por superficie servida.

Acompañando los resultados preliminares de los distintos componentes se realizaron dos actividades de difusión. Durante la primera se presentó el PAU, enfatizando la caracterización y jerarquización del sistema urbano nacional y los aspectos metodológicos y resultados cuantitativos del estudio de la dinámica de expansión urbana mediante el análisis de imágenes satelitales. Durante la segunda se realizó un foro-taller en el cual participaron representantes de gobierno de las localidades involucradas en los estudios de caso y los equipos de las universidades regionales participantes. El intercambio de perspectivas de los diferentes participantes fue sumamente productivo y enriqueció las conclusiones preliminares del trabajo. Dichas conclusiones fueron expuestas y debatidas en el marco del COFEPLAN ante los representantes de todos los Gobiernos Provinciales, lo cual permitió su legitimación y consolidación. Por último, el equipo técnico del Gobierno Nacional emprendió la compilación y síntesis de diagnóstico y lineamientos que se exponen en la presente publicación.

3

EL DESAFÍO DE LA URBANIZACIÓN

3.1. CIUDADES Y TERRITORIOS EN RÁPIDA TRANSFORMACIÓN

La dinámica de los territorios contemporáneos desafía las perspectivas desde las cuales se han analizado los fenómenos urbanos y rurales. Si en otros momentos históricos cabía la posibilidad de encontrar distinciones relativamente claras entre la ciudad y el campo, hoy esas distinciones aparecen cuestionadas.

En primer lugar, porque a las tradicionales relaciones de proximidad de una ciudad con su entorno y del ámbito rural con las ciudades de referencia, se le superponen articulaciones a distancia. Para explicar qué sucede en las ciudades es necesario entender en qué redes están insertas, cómo se vinculan con otras ciudades, cómo participan en los circuitos de producción en sentido amplio, qué capacidad de control o de regulación de esos circuitos tienen. Sólo a modo de ejemplo, los procesos económicos dinámicos y veloces, como los relacionados con la expansión de la frontera agrícola o con la explotación minera y petrolera, no siempre tienen una articulación inmediata y sostenida con las localidades del área. Antes bien, estos procesos pueden constituir la causa de migraciones rural-urbano en diferentes escalas, de la conformación de economías de enclave con escasos vínculos con la dinámica local o de crecimientos explosivos seguidos de pérdida de población. El territorio resultante de esta variedad de procesos presenta discontinuidades y rupturas, áreas mejor conectadas y otras desintegradas y excluidas, todas ellas de difícil delimitación.

En segundo lugar, los procesos que actúan en la ciudad responden a decisiones de actores de diferentes escalas. Confluyen en el territorio decisiones de actores locales, provinciales, nacionales y globales, tanto en referencia a lo político como a lo productivo, lo social, lo ambiental y lo cultural. En este contexto, no es posible entender los cambios urbanos si son vistos únicamente desde el propio ámbito local, desde las posibilidades y potencialidades que plantean los actores locales. Pero tampoco puede explicarse mecánicamente esa dinámica local sólo a partir de las tendencias globales. En cada lugar hay historias y actores territoriales particulares que asumen, modifican, resignifican o resisten esas tendencias. A modo de ejemplo, procesos como los de integración regional a escala suramericana, y la consiguiente articulación de infraestructuras pueden ser determinantes para explicar las dinámicas urbanas, no sólo de las ciudades de frontera sino de todas aquellas situadas en los ejes de integración.

En tercer lugar, la clásica organización del territorio en mosaicos, con una jerarquía piramidal, se transforma por las conexiones a distancia que ya fueron señaladas. En los esquemas clásicos de organización territorial, los núcleos urbanos se vinculaban entre sí en pasos sucesivos, desde los nodos de alcance local hasta las grandes ciudades con articulaciones internacionales. Los cambios en el sistema de transporte y en las condiciones de movilidad, el desarrollo de las telecomunicaciones y las redes informáticas y la inserción en redes de producción y de cooperación son elementos esenciales para definir nuevos vínculos entre ciudades que extienden las áreas de influencia de sus equipamientos comerciales y de servicios sobre localidades de diversos tamaños y sobre extensos ámbitos rurales. Esta movilidad diferencial se manifiesta en nuevas formas de organización de los desplazamientos, tanto los cotidianos, por trabajo o estudio, como los asociados con la atención de la salud, el ocio y la recreación, entre otros motivos.

En este marco, hay una expansión de ciertas características de la urbanización hacia porciones cada vez más amplias del territorio. Esta urbanización no se da solamente por el crecimiento formal de la cantidad de habitantes que viven en áreas urbanas y el simultáneo decrecimiento de la población rural, sino por la cada vez mayor articulación de población que reside en pequeños centros e incluso en áreas rurales con mercados de trabajo urbanos. De modo complementario, el proceso inverso –representado por la residencia en centros urbanos o en los bordes periurbanos y el trabajo en explotaciones rurales– también es un ejemplo de la urbanización.

Algunas de estas dinámicas del territorio han sido planteadas desde diversos ámbitos como el surgimiento de una nueva ruralidad. Esta perspectiva propone una mirada sobre lo rural que excede a las actividades agropecuarias tradicionales, para reconstruir cadenas de articulación de actividades de producción primaria e industriales en un continuo; señalar una amplia variedad de

SAN SALVADOR DE JUJUY.
Provincia de Jujuy.
Vista general.

usos del territorio rural, como los vinculados con el turismo y el ocio o con nuevas industrias; y considerar muy especialmente los pueblos y las ciudades pequeñas que están en estrecha relación con esas cadenas productivas. Esta atención a las necesidades de la producción agropecuaria modernizada implica, en algunos casos, una adaptación de las ciudades al campo y no a la inversa. Este fenómeno ha configurado lo que se ha dado en llamar "las ciudades del campo" y un medio geográfico altamente tecnificado, cargado con un componente científico e informacional que tiene importantes consecuencias desde el punto de vista ambiental, de la organización del trabajo y de la propia residencia en el ámbito rural. De todos modos, es necesario señalar la alta selectividad de estos procesos y sus contradictorias consecuencias, tanto en relación con las regiones donde se despliegan como en relación con las situaciones de exclusión que generan.

La mayor articulación urbano-rural tiene consecuencias metodológicas: la atención en la delimitación de los fenómenos estudiados; la necesidad de analizar la ciudad en estrecha vinculación con las actividades económicas y los circuitos de producción regionales; la identificación de la dinámica urbana en relación con una serie de niveles escalares –ámbitos metropolitanos, microrregiones, corredores de circulación, espacios rurales, etc.– con los que establece intensas relaciones sociales, culturales, económicas y ambientales. Se requieren miradas integrales sobre el territorio que consideren de manera central el movimiento y las interacciones, que incorporen la dimensión económica y las nuevas formas de organización de la producción y que tengan en cuenta las necesidades de la población y las diversas formas de satisfacerlas. Las políticas urbanas, en consecuencia, deben inscribirse en el planteo más amplio de las políticas territoriales.

VILLA CARLOS PAZ.
Provincia de Córdoba.
Avance de urbanización
sobre las sierras.

3.2. LA DINÁMICA DE URBANIZACIÓN EN EL MUNDO

En este marco, la problemática de la urbanización está cobrando cada día mayor relevancia en todo el mundo. Según Naciones Unidas, más de la mitad de la población mundial reside en algún tipo de asentamiento urbano, aunque ese porcentaje varía entre las distintas regiones[2].

La población mundial actual está estimada en 6.900 millones, según la División Población de Naciones Unidas. Asia, con más de 4.100 millones de habitantes, reúne el 60% de la población mundial, seguida por África, con más de 1.000 millones de habitantes.

La distribución por regiones se observa en el Gráfico "La Población Mundial, por Regiones, 2010".

El creciente proceso de urbanización a nivel mundial está estrechamente vinculado con la reestructuración económica global iniciada durante el último cuarto del siglo XX. En los países del Sur, este proceso se manifiesta en la conformación de grandes centros urbanos con serias carencias estructurales en materia de cobertura de servicios básicos y gran cantidad de población excluida del acceso a los principales recursos urbanos. Al mismo tiempo, se producen vertiginosos crecimientos de ciudades medias, con un impacto significativo en la reconfiguración de los territorios y las redes urbanas. Ambas tendencias han generado una creciente preocupación en torno a las condiciones e implicancias que éstas conllevan en relación con las condiciones de vida y la sustentabilidad ambiental.

Existen tres tendencias importantes de la dinámica demográfica contemporánea: la reducción del ritmo de crecimiento de la población, la disparidad del crecimiento entre las regiones más desarrolladas y las menos desarrolladas y la creciente urbanización. Durante la década de 2000, la tasa de crecimiento anual de la población mundial ha tendido a disminuir. En efecto, la tasa de crecimiento proyectada para la década del 2000 era del 1,4%; mientras que para el período 2010-2015 se estima que el crecimiento descenderá al 1,1% anual, como indica el Gráfico "Variación de la Población Urbana, por Regiones".

De acuerdo con los niveles de desarrollo, se aprecian dos dinámicas demográficas diferenciadas. Las regiones menos desarrolladas, que abarcan todas las zonas de África, América Latina y el Caribe, Asia –excluido el Japón– y Melanesia, Micronesia y Polinesia, tienen una tasa de crecimiento mucho más elevada que las regiones de mayor desarrollo. Mientras que las primeras tuvieron una variación del 5,1% en el período 2007-2010, en las regiones con mayor desarrollo la variación fue de sólo el 1,6%.

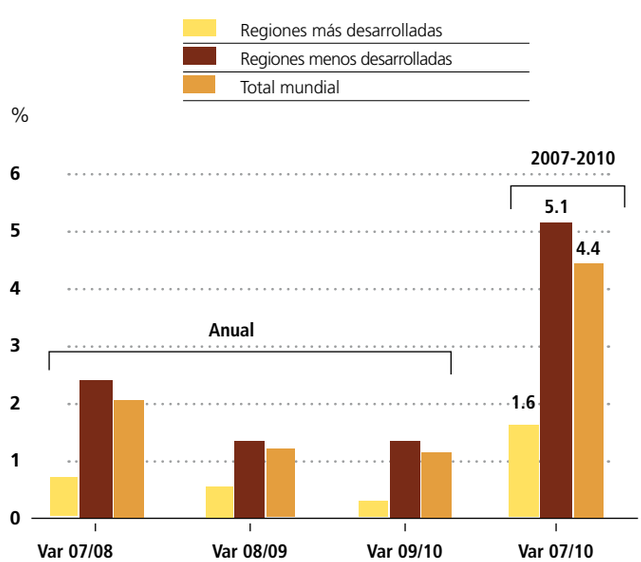
La tercera tendencia importante en materia demográfica es la creciente urbanización. Si bien algunas regiones del mundo presentan altos niveles desde hace décadas, desde 2010 y por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población reside en algún tipo de área urbana. La tasa de crecimiento de la población urbana se ubica en torno del 2% anual, cifra que supera holgadamente el crecimiento de la población rural, que se incrementa a un ritmo anual del 0.07%. Como resultado de esos incrementos, en 2030, los países en desarrollo tendrán el 80% de la población urbana del mundo. El reciente y acelerado aumento de la población urbana en Asia y África, que se duplicará entre 2000 y 2030, impacta significativamente sobre el promedio mundial. En efecto, para el año 2030, casi siete de cada diez habitantes urbanos del mundo

POBLACIÓN 2010
(millones)

POBLACIÓN	2010 (MILLONES)
Mundial	6.896
África	1.022
América del Norte	345
América Latina y el Caribe	590
Asia	4.164
Europa	738
Oceanía	37

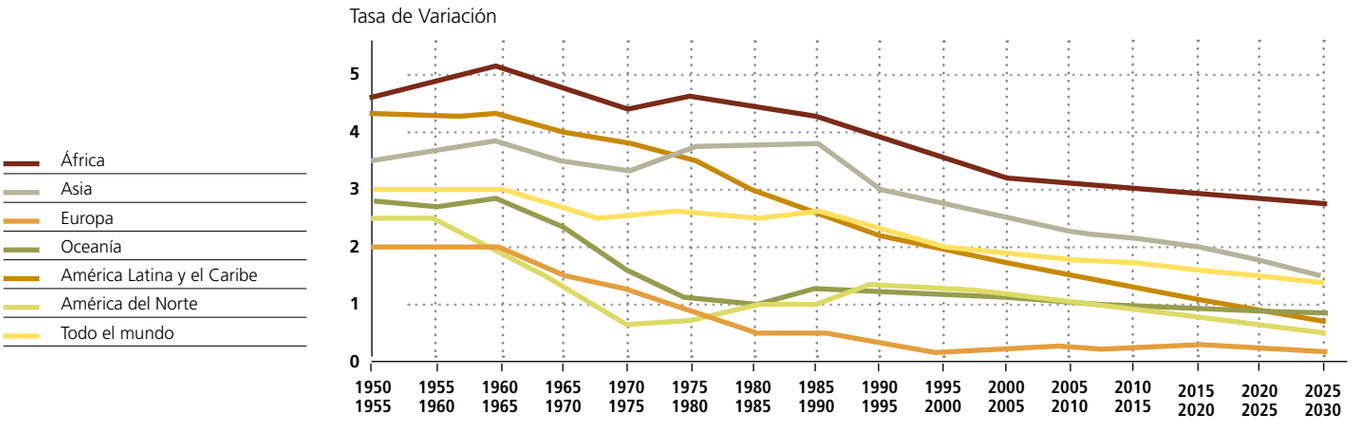
Fuente: División Población de las Naciones Unidas, 2011.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL
Por regiones, 2007-2010



Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas. Estado de la Población Mundial 2007.

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA, POR REGIONES, 1950-2030



Fuente: UNFPA. Estado de la Población Mundial, 2007.

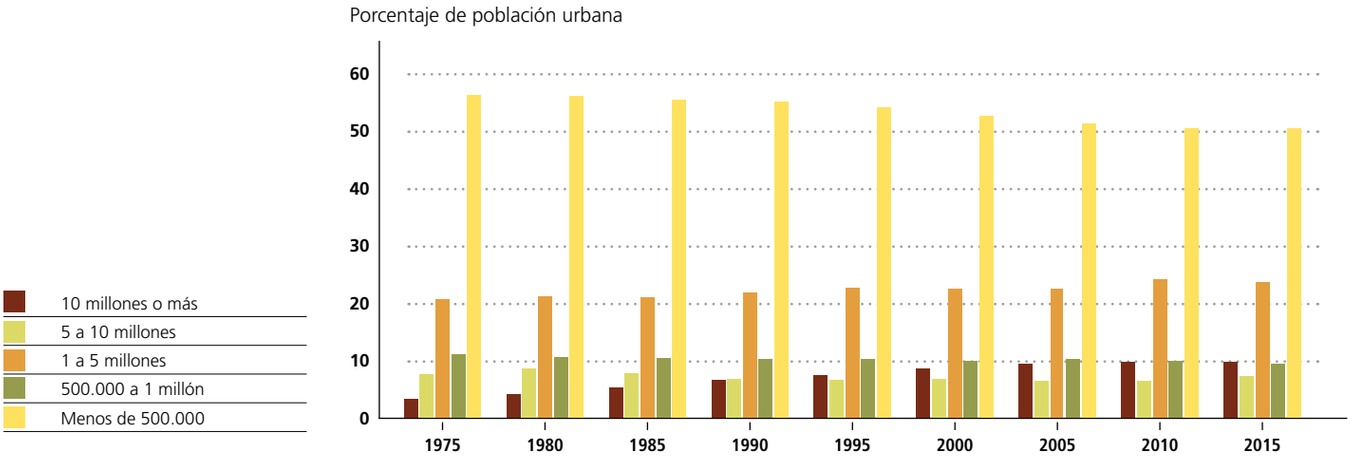
vivirán en África y Asia. Si bien los factores que explican este fenómeno son múltiples, el mayor nivel de inversiones orientadas hacia zonas urbanas, como efecto de la globalización, genera hacia las zonas urbanas un proceso migratorio de personas en busca de empleos.

Las veinticinco ciudades más populosas han aumentado su población en un 36% entre 1990 y 2010, esto es, un 1,5% anual. Este incremento representa, en números absolutos, un aumento de 96 millones de personas, únicamente en esas veinticinco ciudades. Si hacemos un análisis de las 595 ciudades con más 750 mil habitantes, el incremento es aún mayor. De 930 millones de personas, la población pasó, en ese mismo período, a 1.462 millones, lo que equivale a un crecimiento del 56%.

Las ciudades con más de 5 millones de habitantes representan una porción importante del mundo urbano, aunque es probable que no vivan un proceso de rápida expansión en el corto plazo: según Naciones Unidas, las ciudades de mayor crecimiento serán aquellas que se encuentran en un rango de 1 a 5 millones de habitantes. Asimismo, a pesar de que las ciudades de menos de 500 mil habitantes están reduciendo su participación, aún reúnen más de la mitad de la población urbana del mundo, como se indica en el Gráfico "Población Urbana Mundial, según Tamaño de la Ciudad".

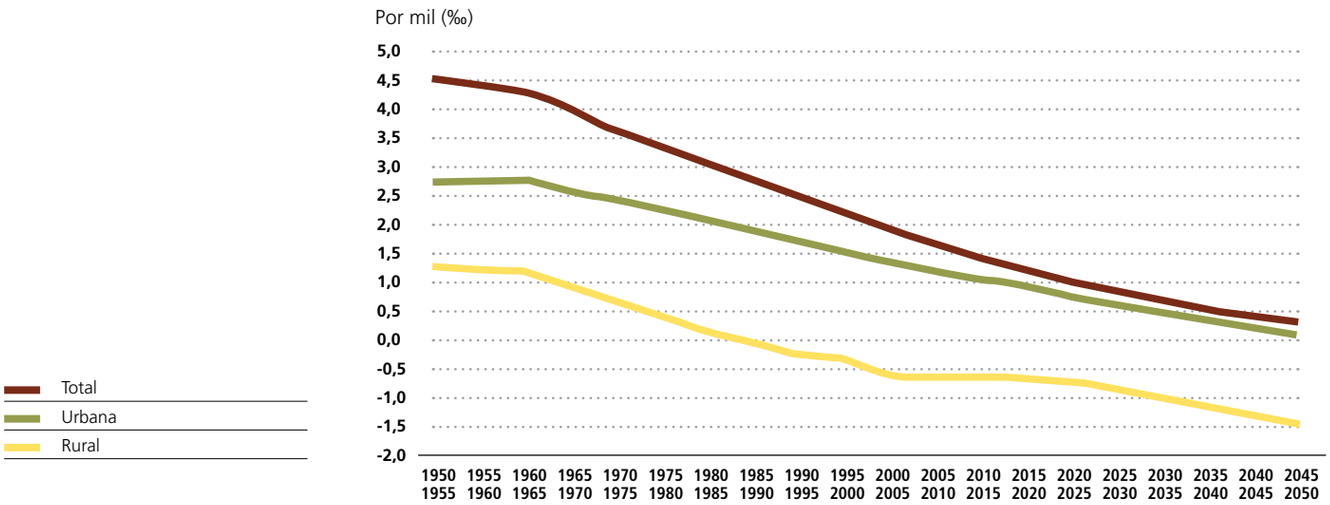
De acuerdo con el Banco Mundial, el porcentaje del PBI global producido por los sectores urbanos aumentaría, durante la década 2010-2020, a más del 80%. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, el crecimiento demográfico no estuvo acompañado en igual medida por el desarrollo económico y la atención a los problemas de la urbanización. De allí la estrecha relación entre urbanización, empleo y pobreza, que representa uno de los problemas más acuciantes del mundo actual. En efecto, una de las

POBLACIÓN URBANA MUNDIAL, SEGÚN TAMAÑO DE LA CIUDAD, 1975-2015



Fuente: UNFPA. Estado de la Población Mundial 2007.

AMÉRICA LATINA - TASA DE CRECIMIENTO ANUAL MEDIA DE POBLACIÓN, 1950-2050



Fuente: CEPAL - CEPALSTAT.

características más importantes, propia de los tiempos que corren, es el impacto diferencial que los beneficios y los costos del proceso de urbanización tienen sobre las personas. Este desigual proceso de urbanización profundiza las condiciones estructurales del subdesarrollo y pone en evidencia que la economía urbana no ha logrado, hasta el momento, ni proveer empleo ni cubrir las necesidades básicas de todos los habitantes de las ciudades.

TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA

En consonancia con la tendencia mundial, en América Latina existe un predominio de la población urbana sobre la rural y un incremento generalizado del número de ciudades.

La urbanización de América Latina ha estado históricamente asociada con condiciones estructurales de pobreza y de dificultad en cuanto a la provisión de viviendas adecuadas. Actualmente, se estima que cerca de 180 millones de latinoamericanos se encuentran en condiciones de pobreza, esto es el 32,1% de la población; aunque, puestas en perspectiva, las últimas tendencias son esperanzadoras, ya que en el año 2002 esa cifra alcanzaba el 44% de los habitantes del continente[3].

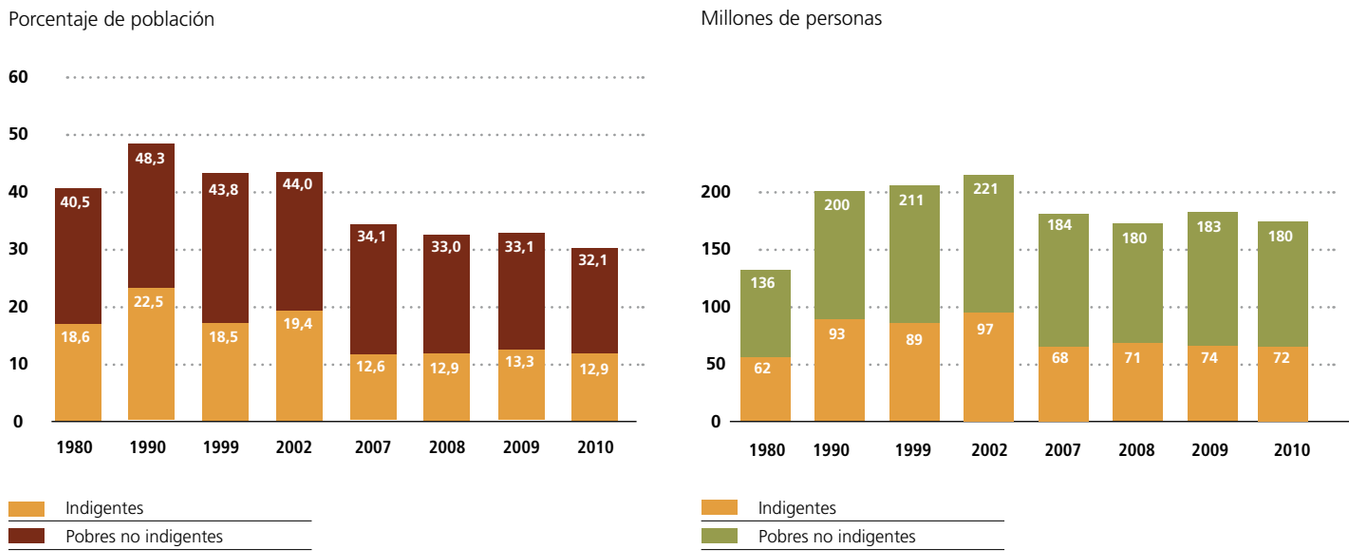
Las históricas carencias en materia de acceso a la vivienda y a los servicios deben enfrentar el desafío del crecimiento urbano, que obliga a acelerar los ritmos de inversión en infraestructura básica. Cabe destacar que, si bien este problema continúa siendo uno de los de mayor gravedad, el porcentaje de viviendas urbanas con agua por red tuvo un importante aumento en los últimos diez años, ya que alcanzó casi el 92% en el año 2009. Por el contrario, el nivel de cobertura del servicio de cloacas aún continúa siendo muy deficiente: para ese mismo año alcanzaba únicamente al 61,7% de las viviendas.

AMÉRICA DEL SUR PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA, 1950-2000

PAÍS	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Suramérica	42,5	55,45	60,53	69,37	72,53	77,28	79,15
Argentina	62,5	73,8	79,0	83,0	87,2	90,5	93.1
Bolivia	33,9	…	41,7	…	57,5	62,4	66.4
Brasil	36,5	43,0	55,9	67,6	75,3	81,2	85.0
Chile	60,7	68,2	75,1	82,2	83,5	86,6	87.5
Colombia	42,7	52,1	59,1	67,2	71,0	76,0	78.5
Ecuador	28,5	35,3	41,4	49,0	55,1	61,1	65,0
Paraguay	34,6	35,8	37,1	42,8	50,3	56,7	61.4
Perú	35,3	47,4	59,5	65,2	70,1	75,9	73.4
Uruguay	…	81,0	83,3	87,3	90,8	91,8	92.4
Venezuela	47,9	62,5	73,1	80,0	84,4	90,5	93.6

Fuente: CEPAL - División Población, base de datos DEPUALC, 2009.

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2010



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2010.

América Latina cuenta con un 68% de tenencia de vivienda en propiedad, porcentaje que supera a la mayoría de las regiones pobres del mundo. Sin embargo, la región muestra aún un importante déficit en ese sentido: de acuerdo con las Naciones Unidas, actualmente existen 26 millones de viviendas inadecuadas y se requieren unos 28 millones de unidades adicionales para reducir el hacinamiento y las condiciones precarias.

La tenencia informal es un fenómeno muy usual. La incapacidad de los mercados formales de vivienda para incluir a una población urbana cada vez más numerosa ha obligado a 128 millones de personas a recurrir a diversas modalidades informales de acceso al hábitat.

TENDENCIAS EN ARGENTINA

Los altos niveles de urbanización en la Argentina constituyen un fenómeno de larga data. Ya en el censo de 1914 la población urbana alcanzaba al 52,7% del total y superaba a la población rural. En el año 2001 era del 89,5%, y para el año 2015 –según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)– y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se estima que ascendería al 94%.

Con dicho porcentaje, el país se situaría entre los más urbanizados del mundo, por encima de la media de Europa y Estados Unidos. En relación con América del Sur, la tasa de urbanización es similar a la de Uruguay y la de Venezuela y algo superior a la del resto de la región, que promedia el 83%. En este punto, cabe realizar tres consideraciones que deben tomarse en cuenta para la correcta interpretación de estas cifras.

En primer lugar, estas estadísticas se basan en la definición adoptada por el INDEC para la población urbana, que incluye a todas las personas que habitan en localidades de más de 2.000 habitantes. Esta definición de población urbana, establecida en el censo de 1914, implica algún grado de arbitrariedad y ha sido objeto de críticas que impulsan su revisión, especialmente a la luz de los estudios encuadrados en la nueva ruralidad.

En segundo lugar, la diferenciación entre lo urbano y lo rural puede involucrar criterios distintos del cuantitativo y el morfológico para, por ejemplo, incorporar aspectos referidos a las actividades económicas y los mercados de trabajo. En este sentido, ya en los primeros censos nacionales se daba cuenta de las dificultades para distinguir lo urbano y lo rural, aún en momentos en que las formas territoriales podían tener una conformación más simple que las actuales.

Finalmente, la tasa de urbanización es dispar entre las diferentes regiones del país, con valores que oscilan entre el 89% en la región patagónica y el 76% en el Nordeste. Esta disparidad plantea la posibilidad de que se profundice aún más el proceso de urbanización, y conduce a preguntarse sobre las condiciones en las que ese proceso se desarrollará en el futuro, particularmente en referencia a las dinámicas productivas rurales y a la migración hacia las ciudades.

3.3. RIESGOS Y OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO URBANO

Las tendencias mundiales y regionales en materia de urbanización y crecimiento urbano colocan una serie de cuestiones en un lugar destacado de la agenda pública. Entre estas cuestiones, las más relevantes son las brechas sociales, la exclusión y la segregación; el acceso a la tierra, a la vivienda y al conjunto de servicios y equipamientos urbanos; los problemas de movilidad; el consumo de recursos clave, como el agua y el suelo; la sostenibilidad ambiental de los modelos de urbanización y de movilidad; las situaciones de riesgo ambiental urbano; la planificación urbana y la participación democrática; el financiamiento de los gobiernos locales, los problemas de gobernanza y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta agenda de problemáticas urbanas es incompleta si no se reconocen, al mismo tiempo, las potencialidades de las ciudades para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, es central reconocer que las ciudades pueden cumplir un rol de gran relevancia en la organización territorial. Un conjunto de ciudades más equitativas y dinámicas con una base económica diversificada, con múltiples funciones, con un patrimonio social y cultural valorizado, con una gestión ambientalmente sustentable, con infraestructuras y equipamientos apropiados y accesibles, puede tener un efecto muy importante sobre las condiciones de vida, no sólo de sus propios habitantes, sino de los de ciudades más pequeñas de las inmediaciones y del entorno rural.

Tal como afirma un informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la mayoría de las grandes transformaciones económicas, sociales, demográficas y medioambientales a nivel mundial ya ocurren en las ciudades. De esta manera, lo que suceda en los próximos años en los centros urbanos del mundo menos desarrollado será determinante en términos de crecimiento económico mundial, reducción de la pobreza, estabilización de la población, sostenibilidad ambiental y respeto de los derechos humanos. Es indispensable entonces adoptar una postura proactiva para que la urbanización contribuya a resolver estas problemáticas en lugar de profundizarlas.

En materia de riesgos asociados con la urbanización, se destacan los vinculados con el modelo de crecimiento urbano predominante, caracterizado por bajas densidades, alta dispersión y discontinuidades en relación con la trama urbana más consolidada. Diversos estudios internacionales comparativos dan cuenta de la generalización de este estilo de crecimiento y advierten que el aumento de la población urbana es menor a la superficie de las zonas edificadas con un mínimo de 100 mil habitantes. En efecto, se prevé que, entre 2000 y 2030, la primera aumente un 72% y que la segunda alcance un crecimiento del 175%. Asimismo, de mantenerse el ritmo y el patrón de crecimiento actuales, se espera que la población urbana se duplique en 43 años, y que la superficie urbanizada lo haga en apenas 19[4].

Se identifican tres tendencias dominantes en el modelo de crecimiento urbano contemporáneo:

1. La reducción de las densidades. Las densidades de población urbana varían enormemente entre las distintas regiones del mundo. Sin embargo, la evolución histórica muestra una tendencia común, ya que durante todo el siglo XX se observa una sistemática disminución de la densidad de población.

2. La fragmentación de los espacios abiertos que rodean a la ciudad. El crecimiento observado es discontinuo, con saltos en la

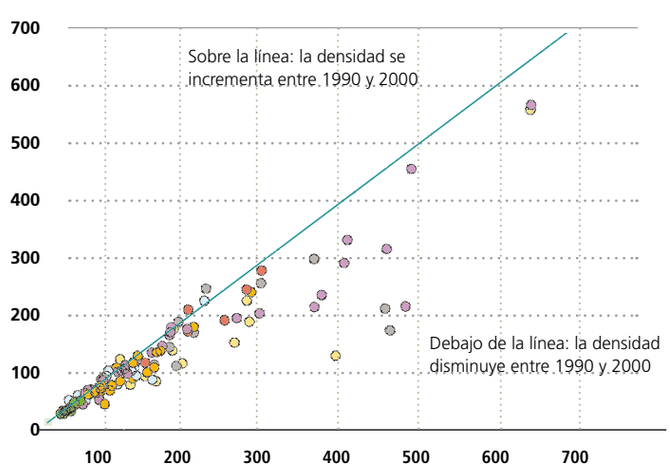
DISMINUCIÓN DE LA DENSIDAD, 1990-2000

El análisis estadístico de una muestra global de 120 ciudades entre 1990 y 2000 muestra que el promedio de densidades del área construida se redujo significativamente, pasando de una media de 144 habitantes por hectárea en 1990 a una media de 112 habitantes por hectárea en el año 2000. Durante esa década, el promedio de densidades de las áreas urbanas se redujo en 75 de las 88 ciudades en los países en desarrollo y en las 32 ciudades en los países desarrollados.

MUESTRA DE 120 CIUDADES

- Línea de igual densidad
- Asia Oriental y Pacífico
- Sudeste Asiático
- Asia del Sur y Central
- Asia Occidental
- África del Norte
- África Subsahariana
- América Latina y el Caribe
- Europa y Japón
- Países desarrollados de gran extensión (Estados Unidos, Canadá y Australia)

DENSIDAD DEL ÁREA CONSTRUIDA (HABITANTES POR HECTÁREA), 2000.



DENSIDAD DEL ÁREA CONSTRUIDA (HABITANTES POR HECTÁREA), 1990.

Fuente: Angel, Shlomo, *Making room for a planet of cities*, LILP, Cambridge, 2011.

urbanización, dejando amplios espacios sin urbanizar sujetos a especulación. En los países en desarrollo, esta expansión comprende dos modalidades: amplias áreas urbanas con patrones informales de uso del suelo, por un lado; y *sprawl* urbano o crecimiento difuso, con zonas residenciales para grupos de ingresos altos y medio-altos, con complejos comerciales y una conectividad basada en redes de autopistas y uso del automóvil individual, por el otro. Estos rasgos de la actual expansión urbana son muy importantes para evaluar las demandas de suelo urbanizado en el futuro y plantean uno de los principales interrogantes sobre la sostenibilidad de las actuales tendencias, ya que implican altos costos de infraestructura, transporte público y desarrollo inmobiliario y comercial.

3. Las dimensiones de la expansión urbana. A pesar de que las áreas urbanizadas aún ocupan una superficie pequeña en relación con el área total de los diferentes países, la preocupación deriva de que el suelo urbanizado crece a un ritmo muy superior al crecimiento de la población urbana, en estrecha relación con la reducción de las densidades identificadas como primera tendencia. El gráfico "Proyecciones de Superficie de Suelo Urbano en América Latina y el Caribe" muestra la tendencia de crecimiento del suelo urbanizado para América Latina hasta el año 2050, en relación con tres escenarios diferentes de evolución de la densidad. Puede observarse que, manteniendo las densidades actuales, en 50 años se duplicaría la superficie urbanizada, en tanto que, de acuerdo con la hipótesis de una reducción de la densidad del 2% por año, la superficie de suelo urbanizado se multiplicaría por 4,5.

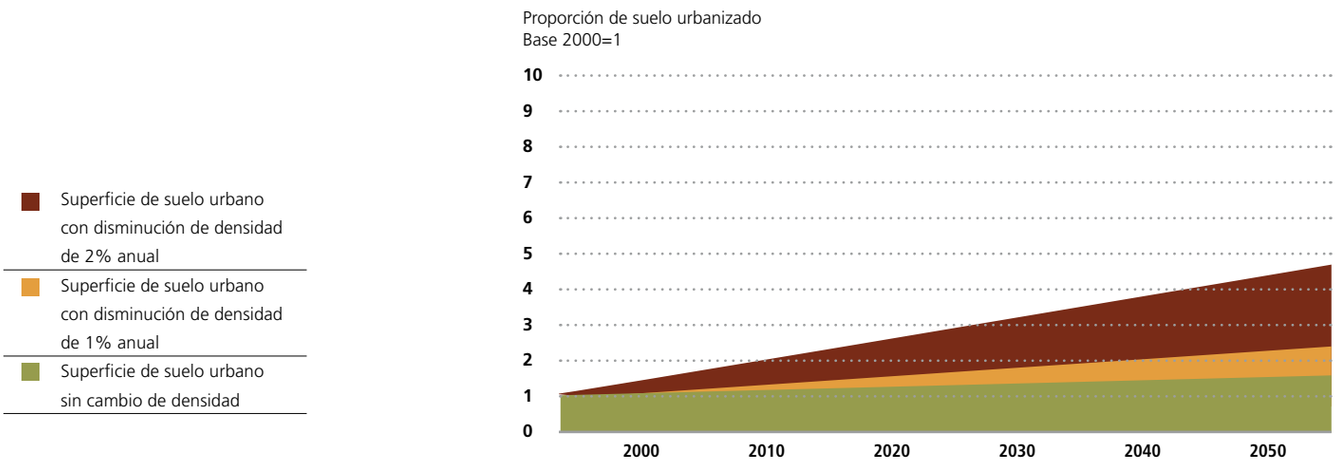
En todo caso, estas tendencias ponen en debate cuáles son las visiones de la ciudad futura y qué estrategias se despliegan en relación con la expansión urbana. Algunos de los componentes de este debate se refieren a la diferenciación y a las ventajas entre los modelos de ciudad compacta y ciudad difusa. Según estudios desarrollados en diferentes ciudades del mundo, las tendencias a la expansión difusa, tal como se la ha caracterizado precedentemente, son generalizadas, aunque en todos los casos son de fundamental importancia las trayectorias históricas de cada ciudad, en especial en lo que se refiere a las políticas de vivienda, de transporte y de regulación del uso del suelo. En este marco, es clave la identificación de estrategias que apunten a contener, orientar, prever y cualificar el crecimiento urbano.

Desde el punto de vista económico, las ciudades aportan porcentajes significativos del Producto Bruto nacional y cumplen un papel central como núcleos de comando de los procesos productivos. En ellas residen los actores con poder de decisión y control sobre la producción, incluso sobre aquellos procesos productivos de base rural, como los complejos agroindustriales o la explotación minera o petrolera. Además, la urbanización ha estado asociada con los procesos de crecimiento económico e industrialización en la mayoría de los países del mundo.

En las últimas décadas, hay una fuerte inclinación de las grandes ciudades a concentrar distintas formas de servicios, que cobran una importancia cada vez mayor en la economía urbana, en relación con las tradicionales actividades comerciales e industriales. En conjunto, las actividades productivas se benefician de los efectos de la aglomeración, que incluyen una amplia gama de factores tales como la disponibilidad de infraestructura básica en materia de transporte, energía y telecomunicaciones; el acceso directo a los mercados de consumidores; la existencia de mercados de trabajo amplios, diversificados y con trabajadores que ofrecen una gran variedad de competencias laborales; la presencia de proveedores especializados y de diversas empresas que brindan servicios a la producción; las facilidades para acceder al crédito; la presencia de redes institucionales densas que constituyen un apoyo a la producción y a la innovación, fomentando efectos sinérgicos sobre los distintos sectores económicos. Sin embargo, es necesario señalar que, en casos de concentración excesiva, se pueden producir deseconomías derivadas de precios del suelo demasiado elevados, problemas ambientales y congestión, y lentitud en los tiempos de circulación de vehículos y mercancías.

En el marco de la globalización económica, las ciudades participan como nodos centrales de una red que articula lugares de producción, flujos de productos, servicios a la producción y mercados financieros. De allí que algunas políticas se hayan enfocado en estimular las condiciones de competitividad urbana, con el objetivo de situar a las ciudades en este contexto interna-

PROYECCIONES DE SUPERFICIE DE SUELO URBANO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000-2050



Fuente: Angel, S. 2011.

cional y atraer inversiones de capital. Pero en la mayoría de las ciudades de América Latina, los beneficios de estas dinámicas económicas son insuficientes para llegar a todos los habitantes.

Los mercados de trabajo urbano muestran enormes brechas entre los ingresos de los trabajadores mejor remunerados y los de aquellos que perciben los salarios más bajos, a lo que se agrega la gran cantidad de trabajadores que quedan al margen de los mercados formales de trabajo. El empleo informal representa una gran porción del empleo total, con las consecuentes limitaciones de los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social, condiciones de trabajo y niveles de remuneración. Las ciudades de América Latina se encuentran entre las más desiguales del mundo, de acuerdo con los datos proporcionados por UN-Habitat. Cabe destacar, no obstante, que durante la década de 2000 muchos países latinoamericanos han implementado políticas públicas de gran relevancia para la mejora de las condiciones sociales, la reducción de la desigualdad y la eliminación de la pobreza, que ya han comenzado a mostrar resultados positivos.

Asimismo, la relación entre ciudad y sustentabilidad constituye un aspecto crítico en relación con la dinámica urbana contemporánea y es también fuente de riesgos y oportunidades. El temario de preocupaciones en materia ambiental urbana es muy amplio e incluye, entre otras cuestiones, la del riesgo ambiental, la previsión y los efectos del cambio climático, las implicancias de los modelos de movilidad, las matrices energéticas que alimentan el consumo urbano, etcétera.

En materia de riesgos ambientales, las localizaciones de viviendas en sitios inapropiados y los manejos inadecuados del uso del suelo tienen serias consecuencias sobre la población más vulnerable, habitual víctima de un conjunto de eventos como inundaciones y deslizamientos, que rápidamente adquieren características catastróficas. En materia de cambio climático, por ejemplo, las discusiones están centradas en cómo las ciudades, los gobiernos y las comunidades enfrentan los desafíos del cambio climático y adoptan actitudes preventivas frente a fenómenos que aún tienen cierto grado de imprevisibilidad. En materia de movilidad, existe preocupación a nivel mundial por construir un modelo sustentable que garantice el ejercicio del derecho a la movilidad combinando diversas estrategias de desplazamiento, privilegiando los transportes públicos, incorporando más decididamente los recorridos peatonales y en bicicleta y restringiendo el uso del automóvil particular.

De alguna manera, la problemática del control del crecimiento urbano, la modificación de los patrones de movilidad y la provisión de servicios básicos también se vinculan con modelos de desarrollo urbano que proponen mejores condiciones ambientales. Siguiendo el informe de la UNFPA, encontrar soluciones a los problemas urbanos actuales tendrá efectos positivos a escala global en términos ambientales en el largo plazo. Sin embargo, esto puede suceder siempre y cuando se dé cuenta del vínculo entre los problemas urbanos locales y los procesos regionales y globales. Es en este sentido que la sustentabilidad urbana puede verse no sólo como un riesgo actual sino como una oportunidad para la ciudad futura.

CAPÍTULO II

LAS CIUDADES ARGENTINAS

1

SISTEMA URBANO ARGENTINO: CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS

La caracterización del sistema urbano nacional tiene como objetivo proporcionar un esquema general de las diferentes categorías de ciudades que contribuya a precisar los principales rasgos de la organización territorial, la variedad de oferta de bienes y servicios que proveen los distintos núcleos urbanos, las interacciones de los nodos y sus entornos y de los nodos entre sí y la multiplicidad de funciones que cumplen en la configuración y dinámica del territorio. Esta caracterización articula aspectos de la organización interna de los núcleos urbanos y aspectos relacionales que abarcan distintas escalas, desde los entornos más inmediatos hasta las relaciones a distancia y la inserción en sistemas urbanos regionales, supranacionales y globales.

En el marco del PAU, la caracterización de las ciudades es un primer paso para discriminar ciertos rasgos similares y distintivos con el fin de establecer una clasificación de ciudades. Ésta última constituye un punto de partida que contribuye al diseño de políticas orientadas al fortalecimiento de un sistema policéntrico.

Esta caracterización también posibilita indagar acerca de la jerarquía del sistema urbano, es decir, estimar la preponderancia relativa de la ciudad en el territorio y los diferentes grados de complejidad de las funciones urbanas. Ese peso relativo depende, fundamentalmente, de dos factores: por un lado, de las características propias del nodo urbano como, por ejemplo, el grado de equipamiento e infraestructura que posee; por otro lado, de sus relaciones con el resto del sistema. Si bien ambos aspectos se hallan conectados en tanto se puede suponer que a mayor equipamiento e infraestructura existen mayores demandas y flujos de bienes y personas, conviene destacar que este trabajo pone especial énfasis en el análisis de las características de los nodos, debido a que no existe información suficiente que permita abordar un estudio detallado de relaciones entre los distintos centros urbanos.

Los estudios de jerarquización del sistema urbano se han basado, históricamente, en la identificación de los núcleos urbanos como lugares centrales para el desarrollo del comercio y la prestación de servicios. Estas funciones básicas de los centros urbanos se consideraban distribuidas a lo largo de una jerarquía que, desde los núcleos más simples, se iban complejizando tanto en cantidad como en variedad de bienes y servicios ofrecidos. El territorio resultante de esta mirada se caracterizaba por ser piramidal y por estar conformado por una serie de áreas de influencia encastradas. En la parte superior de la pirámide se encontraba el núcleo que ofrecía las funciones más complejas y, a medida que se descendía en la jerarquía, se reducían tanto la complejidad de las funciones como su alcance en el territorio. El esquema piramidal suponía, además, un territorio caracterizado por la continuidad y la contigüidad, y una secuencia de tránsito entre los sucesivos escalones de la jerarquía, con énfasis en el contexto regional.

Los cambios producidos en las últimas décadas en cuanto a la producción, la circulación, la cultura y las configuraciones urbanas han puesto en cuestión, como hemos visto, esta imagen del territorio. Sobre la base del modelo clásico de organización de los sistemas urbanos hay nuevas dinámicas que deben ser tenidas en cuenta para captar las relaciones horizontales entre los núcleos, los procesos de competencia y complementariedad, las articulaciones selectivas con la economía global, el papel en el comando de los circuitos del capital, las vinculaciones a distancia, los procesos de metropolización expandida, la ampliación del horizonte de relaciones cotidianas y la formación de redes regionales y transfronterizas. Cabe hacer aquí, sin embargo, dos aclaraciones. Por un lado, la historia territorial tiene una inercia significativa: los nuevos procesos actúan sobre su continuidad y no sobre un territorio enteramente nuevo, de lo que se deducen dinámicas tradicionales y novedosas que se dan simultáneamente, articuladas muchas veces de manera conflictiva. Por otro lado, la caracterización de las nuevas modalidades de articulación del sistema urbano requiere de un conjunto de informaciones que no siempre está disponible de manera sistemática y generalizada. Antes bien, la mayor parte de las estadísticas nacionales no contempla las interacciones territoriales características de esta nueva etapa, lo cual representa una fuerte restricción para la caracterización del sistema urbano nacional en los términos precedentemente esbozados. A pesar de ello, el cruce de diversos tipos y fuentes de información permitió identificar los principales rasgos del sistema urbano y de su dinámica reciente.

1.1. TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y RASGOS GENERALES DE LA URBANIZACIÓN EN ARGENTINA

La población de Argentina, según los datos censales de 2010, supera levemente los 40 millones de personas, con un porcentaje de población urbana estimado en más del 90%[5]. Este valor es sumamente elevado en el contexto mundial y compartido con la mayor parte de los países vecinos, ya que Uruguay, Brasil y Chile también tienen tasas de entre el 92 y el 85%, según datos estimados por la CEPAL. Bolivia y Paraguay, por su parte, aún no superan el 67% de población urbana.

En el gráfico se observa la evolución de la población argentina desde el primer censo hasta las estimaciones correspondientes a 2010. La población urbana tiene una tendencia de crecimiento similar a la del total del país, mientras que para la población rural se observa una curva descendente, en especial en los últimos censos. En esta serie histórica, la población urbana supera progresivamente a la rural a lo largo del período comprendido entre 1869-1914; a partir de ese momento, la proporción de población urbana aumenta de censo a censo sobre la rural.

El proceso de urbanización en la Argentina se ha desarrollado aceleradamente desde las primeras décadas del siglo XX, con una tendencia notoria, a partir de mediados de ese siglo, a la reducción de la población rural en términos absolutos. En las últimas décadas, el ritmo de crecimiento de dicho proceso ha sido menor, luego de haber llegado a un nivel de urbanización muy elevado, lo que hace presuponer la llegada a una cierta meseta. De todos modos, el porcentaje de población urbana se diferencia a nivel regional, por lo que es esperable que en las regiones menos urbanizadas este proceso continúe, particularmente en el Noroeste y el Nordeste del país.

Para analizar el sistema urbano interesan no sólo el proceso de urbanización sino también las condiciones de crecimiento urbano. En las últimas décadas, el estrato de ciudades que más creció es el que se ubica entre los 50 mil y 500 mil habitantes que, en términos generales, coincide con las ciudades intermedias, en función del rol de intermediación que suelen asumir en la organización territorial. Los datos censales también dan cuenta de una evolución hacia un patrón con menor primacía, originado en el menor ritmo de crecimiento de las ciudades más grandes, en particular del Gran Buenos Aires.

En términos de crecimiento urbano se presentan, hasta el año 2001, cuatro situaciones diferenciadas[6]:

- Grandes ciudades pampeanas: bajo crecimiento
- Ciudades intermedias en el Nordeste, Noroeste y Patagonia: alto crecimiento
- Grandes ciudades fuera de la región pampeana: crecimiento intermedio
- Ciudades intermedias pampeanas: crecimiento intermedio

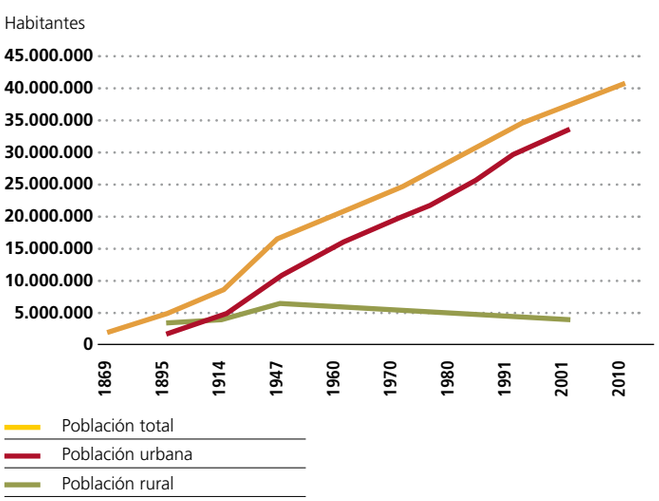
Como consecuencia de estas tendencias, se advierte un doble proceso simultáneo de desconcentración geográfica de la población urbana y de los estratos de mayor población.

Los datos provisorios correspondientes al Censo de 2010 permiten una primera aproximación a las tendencias más recientes en materia demográfica.

En primer lugar, la tasa de crecimiento anual de la población total es del 10,1‰, lo que representa una lenta pero continua disminución de esa tasa desde el censo de 1980.

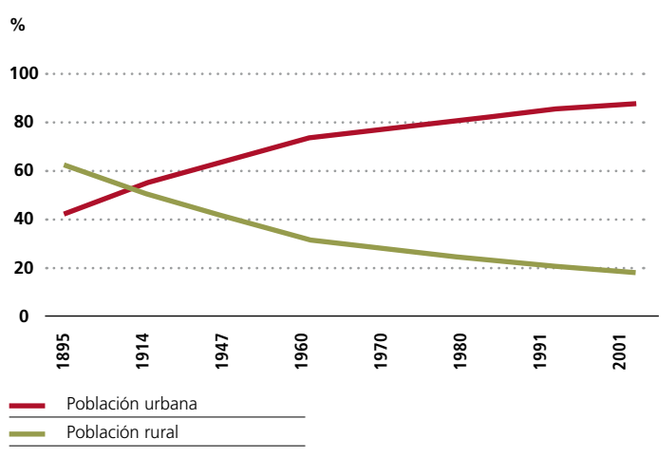
En segundo lugar, considerando la variación de la población en las distintas regiones, se diferencian dos ritmos de crecimiento en el último período intercensal. Por un lado, la región patagónica, con un alto porcentaje de incremento de población; por el otro, el resto de las regiones, con incrementos que oscilan entre el 9 y el 11%. En este último grupo, sin embargo, los actuales porcentajes revelan procesos diferenciados: en tanto las regiones del Noroeste y del Nordeste muestran una marcada reducción de su ritmo de crecimiento, la región Centro pre-

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN ARGENTINA, 1869-2010



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL. Boletín Demográfico No. 75. América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950 -2000. Historia de los Censos, INDEC.

PROCESO DE URBANIZACIÓN, 1895-2001



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL. Boletín Demográfico No. 75. América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950 -2000. Historia de los Censos, INDEC.

senta un incremento significativo. Estas tendencias, de todas maneras, no son suficientes para modificar estructuralmente la distribución regional de la población del país, que continúa manifestando una fuerte concentración en las provincias de la región Centro, que reúnen el 66% de la población total.

En tercer lugar, si el análisis de las variaciones se realiza a nivel provincial, los datos sugieren que la escala regional no es apropiada para evaluar los cambios demográficos. Excepto en las provincias patagónicas que, descontando La Pampa, crecen a un nivel muy superior a la media nacional, en el resto de las regiones se observan significativas diferencias internas que cuestionan el tratamiento unificado. En el Noroeste se distinguen dos grupos: uno integrado por Salta y Santiago del Estero, que crecen por sobre la media nacional, y otro compuesto por las demás provincias, todas con porcentajes inferiores a dicha media, con una drástica reducción de las tasas de crecimiento. En el Noreste se repite el esquema, con Misiones por sobre la media nacional y las demás provincias por debajo, también con una fuerte reducción de la tendencia del período precedente. En otra escala de valores, también en la región Centro se verifica esta dualidad, con el único caso de la provincia de Buenos Aires por sobre la media nacional. En Nuevo Cuyo, las provincias más dinámicas son La Rioja y San Luis, en tanto que Mendoza y San Juan presentan tasas por debajo del promedio del país. Como tendencia general, hay una reducción de las tasas de crecimiento en prácticamente todas las provincias, excepto en Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Buenos Aires; aunque esta reducción no es generalizada a nivel regional, sino que muestra heterogeneidades en esa escala.

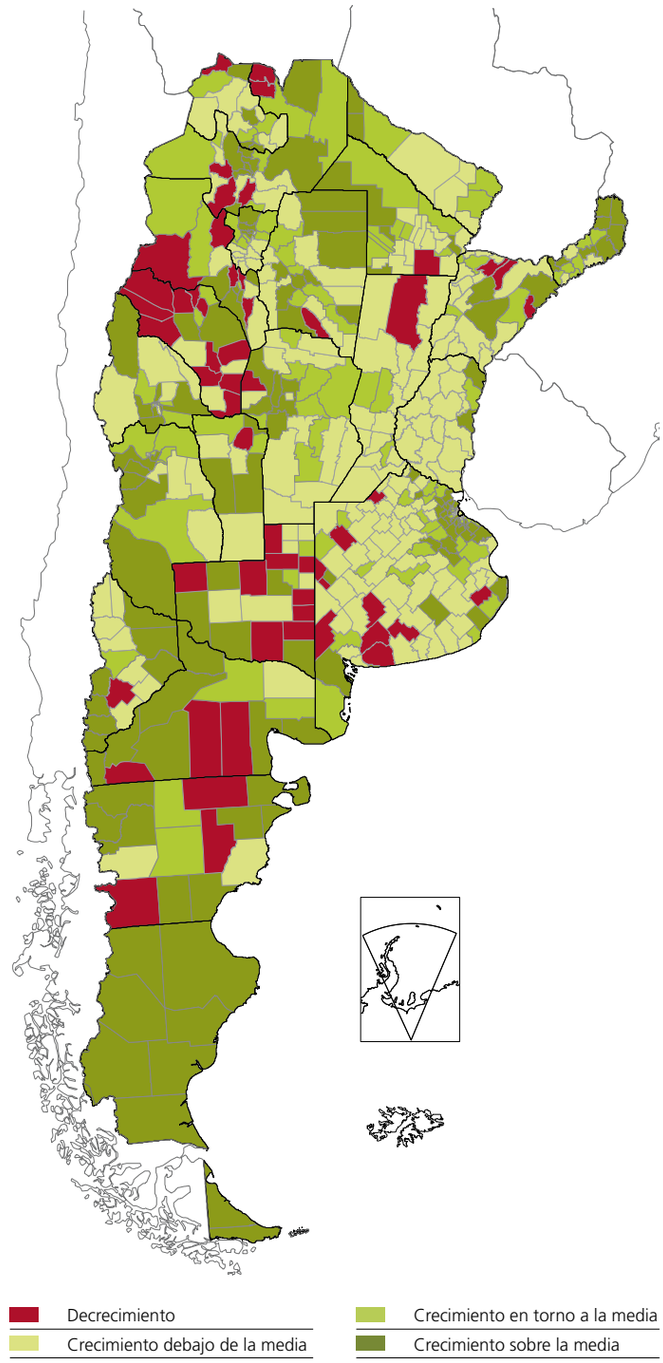
En cuarto lugar, se pueden obtener datos significativos cuando el análisis se centra en los incrementos absolutos de población. En estos términos, se destaca el crecimiento de la provincia de Buenos Aires, con 1.700.000 habitantes más que en 2001. Córdoba y Santa Fe sumaron 250 mil y 200 mil habitantes respectivamente. Mendoza, Salta, Misiones, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tucumán incorporaron, cada una, más de 100 mil habitantes en los últimos nueve años. Si bien estas provincias no tienen porcentajes de crecimiento elevados, tienen que hacer frente al desafío de proveer los servicios básicos –viviendas, escuelas, hospitales, redes de infraestructura, transporte– para cantidades significativas de nuevos habitantes.

En quinto lugar, los datos a nivel departamento habilitan a una lectura que excede los límites provinciales. El mapa da cuenta de la diversidad de situaciones, con una dinámica demográfica que varía notablemente entre departamentos vecinos en amplias zonas del país. El comportamiento demográfico es fragmentado y discontinuo, y da cuenta de la selectividad de los procesos económicos que están en estrecha relación con la dinámica de la población.

Los departamentos que crecen por encima de la media predominan en las provincias patagónicas y en Misiones; y se encuentran también casos en las provincias de Cuyo, en el Chaco seco, en el eje del río Uruguay, en el entorno de la Región Metropolitana de Buenos Aires y La Plata y en la costa bonaerense. Los departamentos que crecen en torno a la media nacional también presentan un patrón disperso, y se ubican como categoría de intermediación en torno a los de mayor crecimiento. El grupo que presenta una distribución más compacta y con cierta continuidad espacial es el de departamentos que crecen por debajo de la media nacional. Abarcan una gran parte de la región Centro en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, y muestran una dinámica regional más homogénea que en el resto del país. Por último, los departamentos que decrecen aparecen en las provincias de La Pampa y La Rioja, en la meseta patagónica central, y en localizaciones específicas en las provincias del Norte y del Centro.

Finalmente, si bien aún son escasos los datos disponibles para analizar la variación de la población urbana, pueden realizarse algunas aproximaciones: considerando que la gran mayoría de los departamentos con altos valores de crecimiento ya tenían un índice de urbanización elevado en el censo anterior, puede suponerse que gran parte de ese crecimiento fue urbano.

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN 2001/2010, POR DEPARTAMENTOS



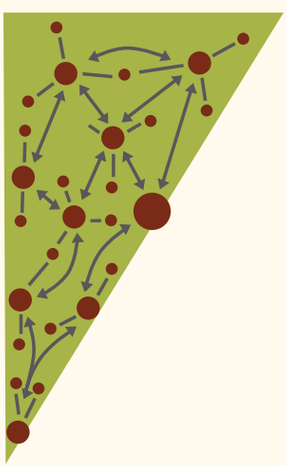
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. INDEC.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Entre los vectores de valorización del territorio que pueden tener influencia en la variación poblacional se encuentran:

- **El turístico.** Una parte significativa de los departamentos de alto crecimiento está relacionada con la actividad turística. Por ejemplo, los departamentos de la zona cordillerana patagónica desde Aluminé hasta Lago Argentino, la costa atlántica bonaerense entre La Costa y General Pueyrredón, la zona serrana de Córdoba y San Luis, la costa norpatagónica, el departamento Tilcara de Jujuy. Este crecimiento es razonablemente asimilable al crecimiento urbano, por ser localidades que canalizan principalmente los servicios a los turistas.
- **El minero-petrolero.** Los emprendimientos mineros iniciados en la última década y la reactivación de la actividad petrolera se traducen en un impulso al crecimiento demográfico, apreciable en los departamentos del Golfo de San Jorge, de Chubut y Santa Cruz, en la cuenca neuquina del Norte de Neuquén, Sur de La Pampa y Mendoza, en el departamento Iglesia de San Juan y en el Norte de Salta.
- **La intensificación y expansión agrícola**. La expansión de la agricultura se produjo a expensas de la ganadería y, en ciertas áreas, con reemplazo de unos cultivos por otros. En la región pampeana no alimenta un proceso de crecimiento demográfico ya que los departamentos crecen por debajo de la media nacional o decrecen, como sucede en el sur de la provincia de Buenos Aires y La Pampa. En el Nordeste y el Noroeste, las áreas de expansión de la soja no tienen una tendencia demográfica clara: coinciden con áreas de alto crecimiento en Salta y Santiago del Estero y presentan un crecimiento en torno a la media en Chaco. En estos casos, puede hipotetizarse que hay en curso procesos de migración rural-urbano, aunque aún no se cuente con datos censales que lo avalen. Un caso distinto es el Este de la provincia de Misiones, donde los procesos de avance de la frontera agropecuaria pueden explicar el incremento de población.
- **La reactivación industrial.** Este fenómeno no puede asociarse fácilmente con un patrón de crecimiento demográfico. En materia de localización industrial, la región pampeana suele concentrar alrededor del 40% de los anuncios de inversión de las grandes empresas que releva el Ministerio de Industria. Esta inversión es selectiva por provincias y por ciudades, de allí la dificultad para incorporarla, en este momento, como un vector de dinamismo demográfico.

HACIA UN SISTEMA POLICÉNTRICO DE NÚCLEOS URBANOS



ESQUEMA POLICENTRICO DE CIUDADES.

Un sistema urbano de carácter policéntrico tiene como característica fundamental la distribución de una serie de atributos entre una cantidad significativa de centros urbanos. Entre esos atributos se encuentran la población, las dotaciones y equipamientos de infraestructura, la generación de riqueza, la conectividad y la accesibilidad, las capacidades productivas y de iniciativas locales, la atracción para la localización de las actividades económicas y de servicios y la difusión del patrimonio cultural. Los territorios son, casi por definición, diferenciados, y los procesos territoriales son extremadamente selectivos. De allí que las perspectivas de una homogeneidad en la distribución de estos atributos sea sólo un patrón de referencia. Si estas condiciones están concentradas en uno o unos pocos núcleos urbanos o si, por el contrario, se encuentran ampliamente distribuidas en el conjunto de localidades, aproximan cada sistema urbano a un tipo monocéntrico, en el primer caso, o policéntrico, en el segundo.

En un sistema policéntrico se discuten las funciones, las especializaciones y las articulaciones entre ciudades, de modo de privilegiar una situación de equidad de base compartida entre los distintos núcleos, la complementariedad y colaboración entre esos núcleos, antes que las situaciones de competencia en juegos de suma cero, y las relaciones entre nodos que escapen al esquema centro-periferia en búsqueda de relaciones horizontales. En todo caso, es posible impulsar las condiciones de competitividad integral y no individual, para mejorar las posibilidades de colaboración.

En el caso de la Argentina, con un sistema urbano marcadamente concentrado que ha sido definido como primate y macrocefálico[8], la aspiración a fortalecer un sistema urbano policéntrico requiere de políticas activas en pos de un cambio de configuración. En este sentido, se perfila como un objetivo-proceso, es decir, como un largo camino por recorrer para consolidar, de manera amplia y generalizada, las capacidades y las dinámicas de los distintos nodos integrantes del sistema.

Un aspecto que se debe considerar cuidadosamente es la escala en la que se plantea el problema. Puede haber iniciativas y políticas tendientes a configurar un sistema policéntrico a nivel nacional que generen, simultáneamente, una mayor concentración en los sistemas urbanos provinciales, muchos de los cuales repiten actualmente una estructura parecida a la observada a escala nacional. Otro aspecto central es implementar políticas diferenciadas que puedan aportar a construir capacidades en aquellos centros que presentan un punto de partida con severas restricciones para implementar procesos de desarrollo endógeno. Esto implica contribuir al desarrollo local con la articulación del potencial endógeno, pero también con políticas activas planteadas en otros niveles estatales.

Algunos de los lineamientos para avanzar hacia un sistema urbano policéntrico son:

- Equilibrar la oferta de recursos sociales, institucionales y tecnológicos, que se han concentrado históricamente en las grandes ciudades y capitales provinciales
- Propiciar el desarrollo de subcentros regionales que complementen a las ciudades principales en dotaciones de salud, educación, cultura y vivienda
- Promover la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo local y regional
- Diseñar nuevas plataformas e instrumentos de planificación y gestión, susceptibles de adecuarse a las necesidades de las distintas escalas urbanas.

1.2. LA JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

Para el análisis se consideraron todas las localidades con más de 2.000 habitantes de acuerdo con el Censo Nacional del año 2001, últimos datos disponibles a nivel de las localidades en el momento de realización del estudio, lo que significa casi la totalidad del sistema urbano nacional, y casi el 90% de la población del país. En total, se contabilizaron 862 asentamientos humanos distribuidos entre localidades simples y compuestas o aglomeraciones, según lo establecido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y fuentes complementarias. Las localidades compuestas o aglomeraciones definidas implican la existencia de continuidad del tejido urbano y pueden ser tanto provinciales como interprovinciales.

La Región Metropolitana de Buenos Aires mereció un tratamiento especial, debido a sus características singulares. En este caso, se unió la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 41 partidos, teniendo como límite aproximado el de la RP6 e incluyendo al Gran La Plata, inclusión de la que se deduce la denominación Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata. Para la definición de las aglomeraciones de Neuquén y Tucumán se contó con trabajos especiales realizados por los consultores locales en el marco de este proyecto.

Para el desarrollo de la jerarquización hubo algunas restricciones importantes derivadas de la disponibilidad de información estadística. Los principales problemas se debieron a la inexistencia de datos en relación con algunas variables significativas, la falta de cobertura para todas las unidades urbanas consideradas, la no contemporaneidad de los datos y, en general, la carencia de indicadores desagregados a nivel de localidad. En vista de estas limitaciones es que en algunos casos se han descartado variables o se ha debido escoger otro indicador alternativo al seleccionado en primer término. Si bien estas limitaciones no deberían conducir a un análisis distorsionante de la visión general del país –pues la estructura nacional urbana se ha mantenido estable–, es posible que haya alteraciones a nivel regional o provincial que no hayan sido detectadas.

El criterio básico para desarrollar la jerarquización ha sido la aplicación de un índice de centralidad urbana, que remite al mayor o menor agrupamiento o concentración de servicios y funciones: a mayor concentración de estas actividades, mayor centralidad del nodo. Este criterio tiende a cuantificar el grado de los servicios directos e indirectos que presta a su población y al entorno[7].

El índice que ayuda a establecer la jerarquía urbana se construyó sobre la base de las siguientes variables.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	INDICADOR
Infraestructura de servicios	Disponibilidad de infraestructura para la atención de servicios primarios (educación y salud)	• Cantidad de camas públicas y privadas • Cantidad de instituciones terciarias y universitarias, públicas o privadas
Transporte y comunicaciones	Grado de equipamiento en transporte y comunicaciones	• Cantidad de movimiento aéreo, despegues y aterrizajes de vuelos comerciales –regulares y no regulares– • Índice de Accesos Viales
Actividades financieras y comerciales	Intensidad con que se desarrolla la economía urbana	• Cantidad de instituciones bancarias • Cantidad de grandes superficies comerciales –hipermercados y shoppings–
Población	Indicador aproximado al desarrollo urbano, relacionado con el tamaño del mercado	• Cantidad de habitantes
Estructura ocupacional	Escala de desarrollo del sector terciario especializado y el grado de complejidad del proceso de trabajo	• Población ocupada en el sector terciario • Población Económicamente Activa con calificación ocupacional profesional y técnica

A partir de la aplicación de estos indicadores se han conformado siete categorías, ordenadas de mayor a menor según su centralidad o peso relativo en el sistema urbano argentino. Cada una de ellas ha sido asociada con un área de influencia o escala de articulación, que va desde el nivel internacional hasta el microrregional.

En el siguiente cuadro se observan los resultados generales del estudio. Se observa una organización jerárquica con una alta primacía urbana en la que se destaca la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, que constituye la primera categoría como cabecera indiscutible del sistema urbano argentino. Esta extensa región urbana y los cuatro nodos que componen la segunda categoría (Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran San Miguel de Tucumán) concentran, en total, más del 50% de la población urbana del país.

Las categorías 3 y 4 suman el 30% de la población y están representadas por las ciudades medias, que cumplen un rol fundamental en la estructuración del territorio. Los nodos microrregionales forman el conjunto más numeroso –aproximadamente 700–, el que, al sólo efecto de establecer alguna diferenciación interna, se ha dividido en tres categorías –A, B y C–. Para ello, se ha tomado en cuenta la dotación diferencial de servicios de salud, educativos y bancarios, el nivel de complejidad de la composición de la PEA y el porcentaje de población trabajando en el sector terciario. A modo de ejemplo, los nodos microrregionales A cuentan con sucursales bancarias de entidades nacionales y/o provinciales, mientras que los nodos microrregionales C no cuentan con este tipo de servicio.

La población promedio de los nodos microrregionales varía entre los 2.000 y 16.000 habitantes y sus rasgos distintivos están indudablemente asociados a su localización geográfica debido a su estrecha vinculación con la dinámica local, en un entorno de proximidad. Este conjunto de localidades pequeñas forman una parte de los núcleos asociados con la nueva ruralidad.

Sintéticamente, los resultados muestran que:

- El nodo internacional –categoría 1– corresponde a la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.

- Los nodos nacionales –categoría 2– son el Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran San Miguel de Tucumán.

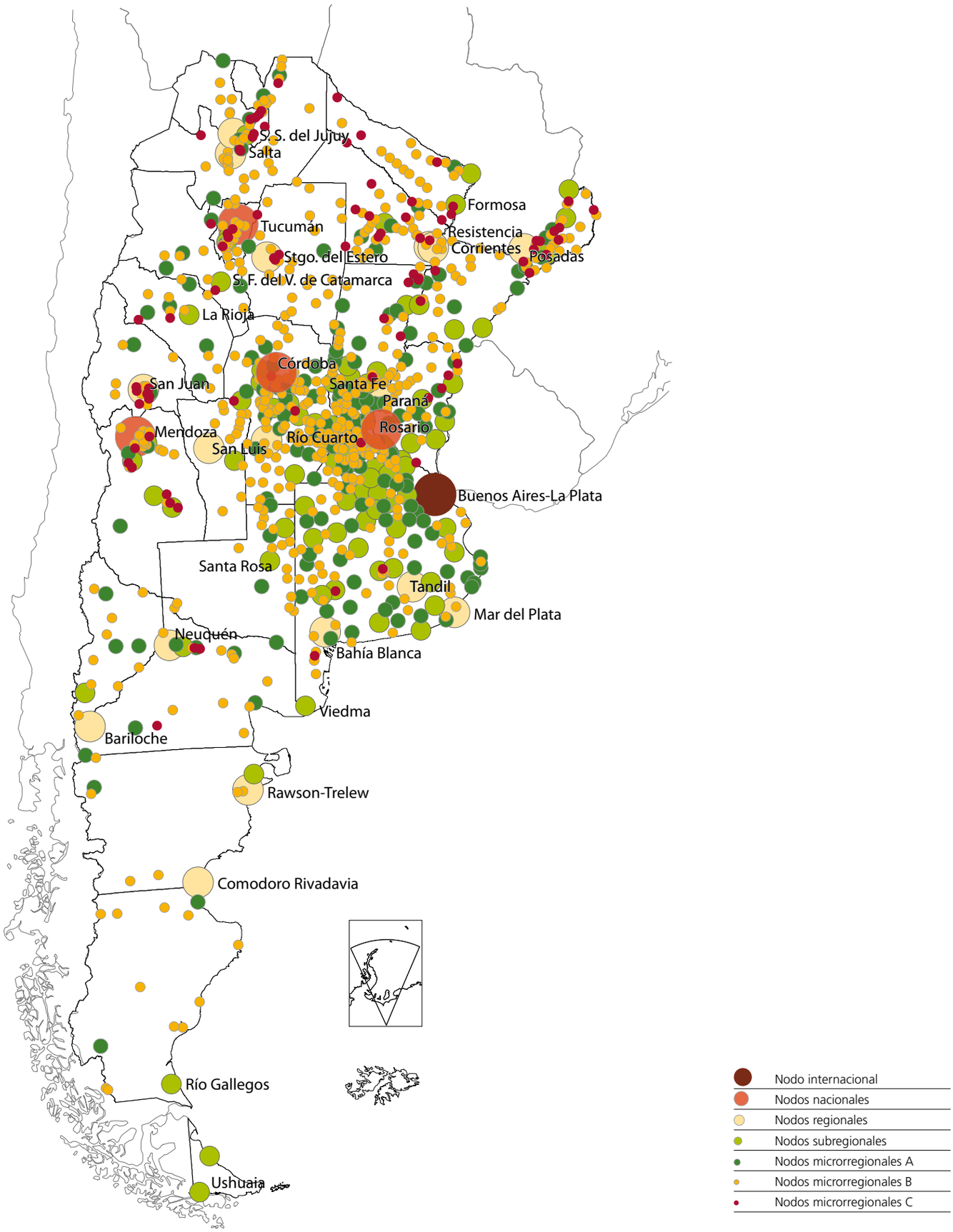
- En los nodos regionales –categoría 3– se encuentran doce capitales de provincia, junto con las ciudades de Mar del Plata, Bahía Blanca y Tandil en Buenos Aires, Río Cuarto en Córdoba, San Carlos de Bariloche en Río Negro y Trelew-Rawson en Chubut.

- Entre los nodos subregionales –categoría 4– se destaca la presencia de siete capitales provinciales: Río Gallegos, Ushuaia, Viedma, Santa Rosa, Formosa, La Rioja y Catamarca. Los restantes nodos subregionales se concentran, mayormente, en la región Centro del país. Por último, las categorías 5, 6 y 7 se agruparon en nodos microrregionales A, B y C.

- Los nodos microrregionales A –categoría 5– se ubican principalmente en el centro-Norte del país. En el Sur del país, esta categoría está representado por Esquel, Caleta Olivia y El Calafate,

CATEGORÍA	RANGO JERÁRQUICO	CANTIDAD DE LOCALIDADES	CANTIDAD DE POBLACIÓN	PROMEDIO DE POBLACIÓN	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA	ACUMULADO DEL % DE POBLACIÓN URBANA
1	Nodo internacional	1	13.096.874	13.096.874	40.3	40.3
2	Nodos nacionales	4	4.204.674	1.051.169	12,9	53,3
3	Nodos regionales	18	5.115.304	284.184	15,7	69,0
4	Nodos subregionales	82	4.317.358	52.651	13,3	82,3
5	Nodos microrregionales A	160	2.632.644	16.454	8,1	90,4
6	Nodos microrregionales B	508	2.829.277	5.569	8,7	99,1
7	Nodos microrregionales C	89	287.568	3.231	0,9	100
TOTAL		**862**	**32.483.699**		**100**	

JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA URBANO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del CIMOP y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario.

en tanto las provincias de San Luis y Tierra del Fuego son las únicas que no poseen localidades con este rango de centralidad.

- Los nodos microrregionales B –categoría 6– son los que más ciudades tienen y están distribuidos en todo el país, a excepción de Tierra del Fuego. Se observa una gran concentración en el Noroeste de Buenos Aires, Sur de Santa Fe y gran parte de la provincia de Córdoba. También hay una gran concentración de este nivel de centros urbanos en Misiones, Sur de Chaco y Este de Corrientes.

- Los nodos microrregionales C –categoría 7– se sitúan principalmente en el Norte del país.

- La región Centro es la única cuyas localidades están escalonadas en las distintas categorías, más uniformemente distribuidas sobre el territorio, lo cual revela un sistema urbano coincidente con el criterio jerárquico. Los asentamientos de las provincias del Centro se caracterizan por una alta densidad de la red de asentamientos humanos; una sucesión de niveles jerárquicos pero una gran diferencia entre el primero y el segundo nivel, que caracteriza la primacía urbana y la macrocefalia a nivel nacional; una marcada influencia de la red ferroviaria, reforzada posteriormente por la red vial, en la conformación de corredores de circulación, asociados con sistemas de centros; gran cantidad de nodos subregionales pequeños, con buen equipamiento en general.

- En el Norte del país, en contraposición a la región Centro, existen saltos de jerarquía, lo que revela sistemas muy polarizados sobre una ciudad central, generalmente la capital provincial. El Noroeste presenta un esquema general de asentamientos donde se distinguen tres elementos naturales ordenadores: los valles productivos, las zonas de contacto entre las sierras y la llanura, y la ocupación más expandida en el Chaco salteño y santiagueño. Este esquema genera una ocupación relativamente concentrada en algunas áreas y amplias superficies con escasos núcleos urbanos, especialmente en la Puna y en el Chaco salteño y santiagueño. Esta situación de concentración y dispersión también tiene lugar en el ámbito rural: las zonas con alta contigüidad de asentamientos tienen una densidad de población rural alta, lo cual configura un tipo particular de espacio urbano-rural, y las zonas con alta dispersión de los asentamientos de más de 2.000 habitantes tienen una baja densidad de población rural. A nivel provincial, todos los sistemas urbanos exhiben una primacía elevada y fuertes saltos en la jerarquía. Ninguna de las provincias presenta un patrón jerárquico continuo, lo que evidencia el peso de la aglomeración formada en torno a la capital provincial, que concentra población y funciones.

- El sistema del Nordeste 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. El conjunto Resistencia-Corrientes podría estar en condiciones de tener una jerarquía de nodo nacional, considerado integralmente y mediando políticas que lo fortalezcan. La organización del esquema de asentamientos está signada por los ejes fluviales Paraná-Paraguay y Uruguay, junto a las principales rutas nacionales. Se destacan algunos asentamientos distribuidos con cierta regularidad en áreas agrícolas, como es el caso del área algodonera del Chaco entre la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña y el Sudoeste provincial, y los nodos de articulación internacional Clorinda, Paso de los Libres y Puerto Iguazú.

- Cuyo, al igual que la Patagonia, tiene una configuración especial con pocas ciudades que, en proporción, mantienen buenos niveles de centralidad, aunque se hallan desigualmente distribuidas en la región. El sistema de Nuevo Cuyo está presidido por un nodo nacional –Mendoza–, dos nodos regionales –San Juan y San Luis–, seis nodos subregionales y diversos nodos microrregionales. El patrón 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. Se distinguen también asentamientos alineados en los valles cordilleranos, precordilleranos y de las Sierras Pampeanas, y extensas áreas sin localidades de más de 2.000 habitantes, con una densidad de población rural muy baja.

- El sistema patagónico se apoya en una serie de nodos muy distantes entre sí, sobre la base de una densidad rural muy baja. Cuenta con cuatro nodos regionales, que ocupan el máximo lugar en la jerarquía –Aglomerado Neuquén, Bariloche, Comodoro Rivadavia y Trelew-Rawson–, nueve nodos subregionales y varios nodos microrregionales que sirven a las áreas rurales. Los principales nodos se localizan en el eje de la costa atlántica y en la zona cordillerana, hasta Bariloche. En el sector cordillerano Sur, especialmente en la meseta interior, se ubican los nodos de menor nivel jerárquico.

Esta caracterización, en la que se repiten los patrones de primacía de escala nacional en gran parte de los territorios provinciales, indicaría que predominan relaciones interurbanas fuertemente verticales o jerárquicas en la mayor parte del territorio, con la probable excepción del centro, donde predominarían las relaciones horizontales y verticales de tipo sinérgicas o complementarias.

POBLACIÓN Y NIVEL DE DOTACIÓN DE SERVICIOS

Uno de los principales componentes de la jerarquización urbana es el tamaño de población de las ciudades, factor sustancial del proceso urbano. Es oportuno, por lo tanto, realizar una evaluación de la relación entre el tamaño de población y la centralidad. En otras palabras, se trata de verificar si la oferta de bienes y servicios está directamente relacionada con el tamaño de población de las localidades y, de esta forma, tratar de evaluar el nivel de dotación de servicios que tiene cada una.

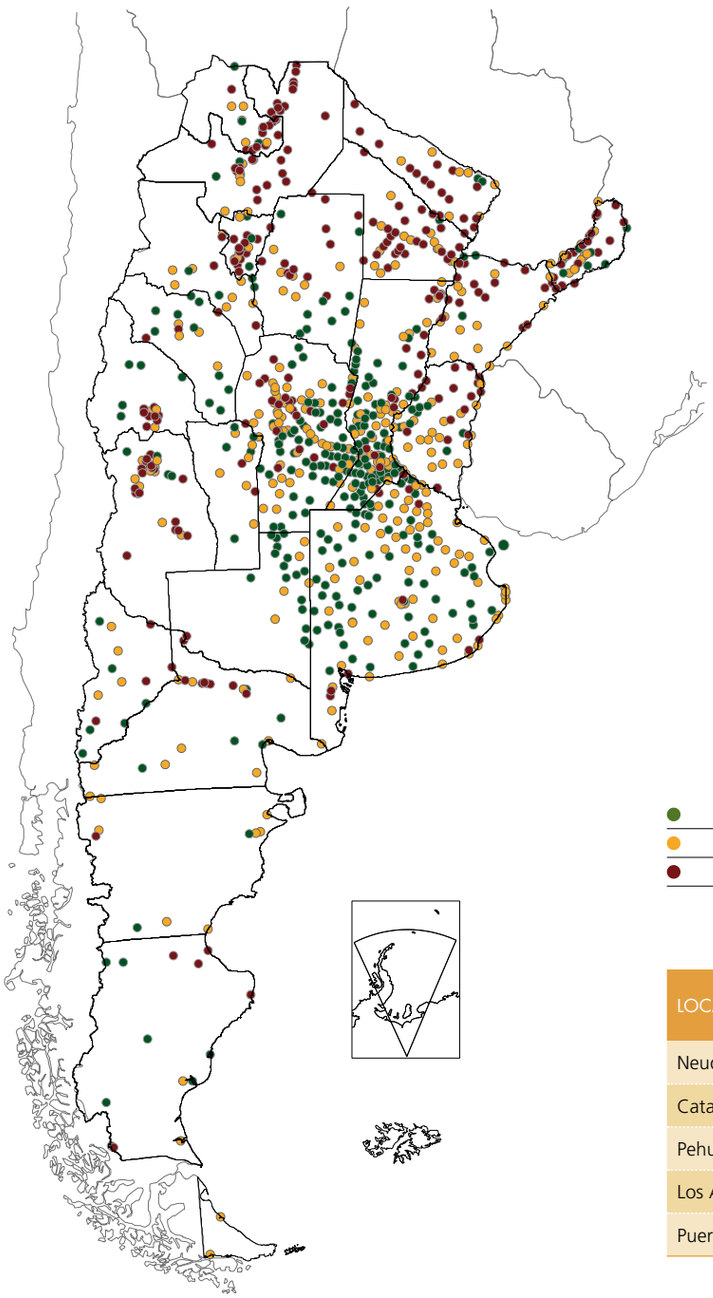
Para evaluar esta relación se ordenaron las ciudades por su cantidad de población en orden descendente; luego se hizo lo propio con el índice de centralidad y se calculó la diferencia entre ambos rankings, que aparece representada en el mapa. A modo de ejemplo, en la tabla se observa que Neuquén-Plottier sube cinco puestos de acuerdo con el índice de centralidad, en tanto Catamarca baja cinco lugares de su posición teórica considerando sólo su población. Las diferencias positivas significan un mayor equipamiento relativo, en tanto las diferencias negativas señalan un cierto déficit de equipamiento.

Los resultados muestran muy diferentes comportamientos: desde localidades que permanecen estables hasta otras con amplias diferencias positivas o negativas. En líneas generales, podemos verificar que en las ciudades mayores a 100 mil habitantes las diferencias son menores y son más estables en su relación población-centralidad, mientras que las localidades pequeñas son las que sufren las oscilaciones más marcadas.

En el Norte del país se observa que las ciudades poseen una centralidad menor a lo que su rango de población indicaría, es decir, un nivel de dotación subequipado, al contrario de lo que sucede en las provincias patagónicas. Esta situación revelaría una carencia de servicios centrales urbanos en las ciudades norteñas, en tanto en las patagónicas –posiblemente por la propia configuración territorial: grandes distancias del territorio, pocas localidades, buen nivel de ingresos– las localidades pequeñas poseen mayor infraestructura urbana y cumplen funciones propias de las que poseen mayor cantidad de población. Por último, la región Centro tiene un nivel de dotación de servicios equilibrado.

Se observa también la influencia de las principales ciudades sobre las localidades de su entorno, en tanto concentran funciones y dinámicas en desmedro de los centros más pequeños ubicados directamente en sus áreas de influencia. Cabe mencionar que, dado un cierto tamaño de población, es más probable un mayor grado de centralidad si la localidad no se encuentra englobada en una dinámica metropolitana. El caso del Alto Valle ilustra una situación de este tipo, con el aglomerado principal con una diferencia de ranking positiva y las demás localidades con una diferencia negativa.

RELACIÓN TAMAÑO DE POBLACIÓN Y CENTRALIDAD



- Mayor centralidad relativa
- Equivalencia población - centralidad
- Menor centralidad relativa

LOCALIDAD	RANKING POBLACIÓN	RANKING CENTRALIDAD	DIFERENCIA (POBLACIÓN-CENTRALIDAD)
Neuquén-Plottier	11	6	5
Catamarca	19	24	-5
Pehuajó	96	56	40
Los Antiguos	849	663	186
Puerto Tirol	334	725	-391

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

1.3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA POR LOS ATRIBUTOS PROPIOS DE LOS NODOS

La jerarquización del sistema urbano nacional constituye una herramienta que requiere ser complementada con el trazado de perfiles urbanos para comprender mejor la dinámica urbana y para abordar más fácilmente la cuestión de las acciones e intervenciones más adecuadas para los distintos tipos de ciudades. En este punto, serán indagados tres componentes importantes de los perfiles urbanos: la dinámica demográfica, el tipo de economía urbana y la calidad de vida. Estos componentes cualifican de alguna manera los niveles de la jerarquía aunque, como se verá, algunos de ellos responden a una lógica de contextos regionales más que a una correspondencia con la jerarquía.

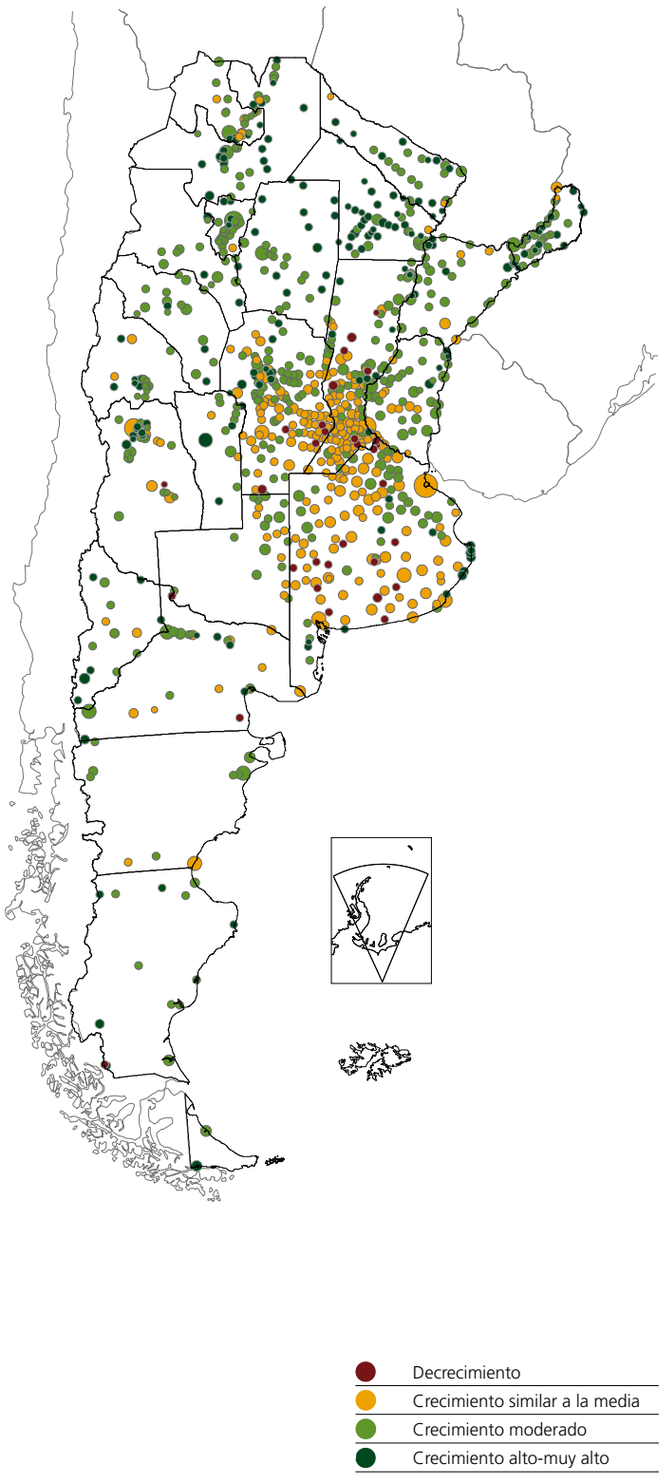
LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Para evaluar el ritmo de crecimiento de las ciudades se tomó como variable la dinámica demográfica, cuyo indicador es la variación relativa para el período intercensal 1991-2001. Se agruparon las localidades, de acuerdo con su variación intercensal, en cuatro categorías: crecimiento muy alto, crecimiento alto, crecimiento moderado –similar o levemente inferior a la media– y decrecimiento, tomando como elemento de referencia la media nacional –13,3%– para las localidades con más de 2.000 habitantes.

La categorización resultante se presenta en el mapa "Dinámica demográfica por localidad". El nodo de jerarquía 1, la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, tuvo un crecimiento similar a la media. Los nodos nacionales se mantienen con un crecimiento similar a la media o inferior, a excepción de Tucumán, que tiene un crecimiento moderado. Los nodos regionales tienen un crecimiento moderado en general, aunque se presentan valores extremos como San Luis, con un crecimiento alto, y las ciudades de las provincias del centro –Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba– con crecimientos más bajos. Los nodos subregionales tienen un crecimiento moderado con variaciones regionales. En general, las localidades de la región pampeana tienen una variación similar o inferior a la media y en el Norte y la Patagonia están las que tienen un crecimiento moderado. Se destacan algunos casos de ciudades turísticas, como Ushuaia y San Martín de los Andes, que tuvieron, entre ambos censos, un crecimiento alto.

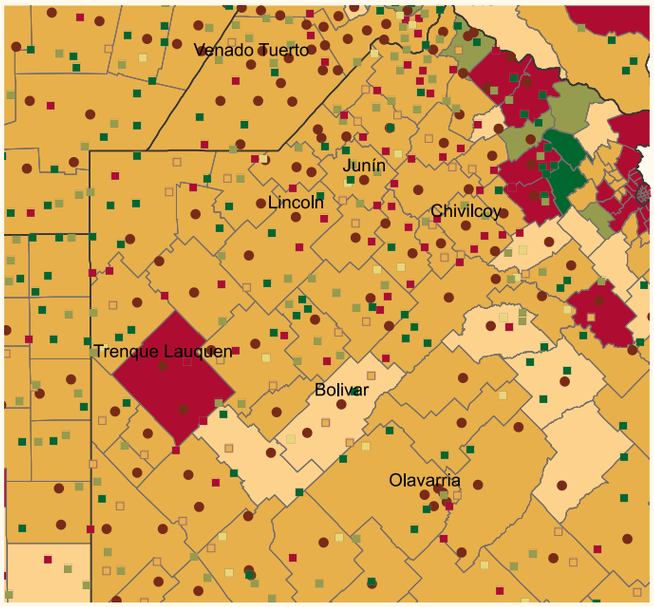
En los nodos microrregionales A hay grandes diferencias entre los valores extremos, ya que se encuentran tanto las localidades con decrecimiento de población como las que tienen los valores más elevados en crecimiento. En prácticamente todos los casos los menores valores se dan en la región pampeana y en la Patagonia, y los más altos en el Norte o vinculados a nodos turísticos. Un caso singular se produce en los nodos microrregionales B, ya que los valores extremos de crecimiento y decrecimiento se dan en la misma provincia y a corta distancia. Las Grutas –nodo turístico– es la que más creció, y Sierra Grande –ciudad minera– la que más decreció. Esto muestra la vulnerabilidad de una especialización productiva, que puede explotar o decaer súbitamente. Por último, los nodos microrregionales C se encuentran en su gran mayoría en el Norte del país y tuvieron un crecimiento intercensal de alto a muy alto. Este comportamiento se refleja claramente en la media de la categoría –42%–, que es muy alta en comparación con la media nacional –13%–.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA POR LOCALIDAD, 1991-2001

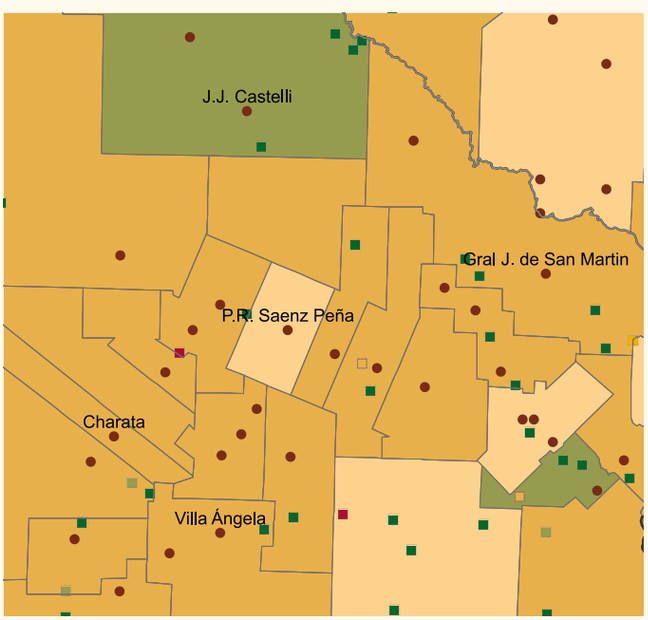


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

EL NOROESTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



EL CENTRO Y SUDOESTE DE LA PROVINCIA DE CHACO



Localidades urbanas con más del 50% de migrantes de la misma provincia

VARIACIÓN POBLACIÓN AGRUPADA Y DISPERSA

- Gran decrecimiento
- Decrecimiento medio
- Decrecimiento leve
- Crecimiento leve inferior a la media
- Crecimiento superior a la media

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

Un análisis más detallado a nivel microrregional ayuda a completar el panorama demográfico. En los mapas "El Noroeste de la Provincia de Buenos Aires" y "El Centro y Sudoeste de la provincia del Chaco" se observan ampliadas estas dos regiones, con las localidades mayores a 2.000 habitantes que recibieron en el periodo 1996-2001 más del 50% de sus migrantes provenientes de la propia provincia y también la variación relativa intercensal, por departamento, para la población rural agrupada y para la población rural dispersa.

El área pampeana, que se ha caracterizado por contener un sistema de asentamientos humanos de múltiples categorías complementarias como soporte de la actividad agropecuaria predominante y estructurada en una red de conectividad mallada y multimodal, está atravesando un proceso de cambio significativo. En general, se observan dos tendencias simultáneas y complementarias: decrecimiento de población rural tanto dispersa como agrupada y recepción de migrantes en localidades de más de 2.000 habitantes. Estos migrantes proceden de otros lugares de la misma provincia, por lo que se puede inferir que se produjo en este período una migración rural-urbana.

Un dato para destacar es que la mayoría de las localidades que recibieron población migrante tienen una función económica especializada en la producción agropecuaria, que se caracteriza por su inserción directa en la economía global y por una organización de la producción basada en la aplicación de un sofisticado paquete tecnológico y una mecanización del trabajo rural. Estas tendencias tienen consecuencias significativas sobre los procesos de crecimiento urbano: mientras la mayoría de las ciudades menores sufre pérdida sistemática de su población y abandono de su capital construido, ciertas ciudades cabecera aumentan su población y comienzan a registrar fenómenos de pobreza y marginalidad social propios de las grandes ciudades.

Se identifican dos hechos concurrentes que explicarían esta realidad. Por una parte, el patrón organizacional de la nueva ruralidad, que muestra un territorio polarizado en torno a pujantes ciudades medias, en las que se concentran las actividades emergentes a partir de la introducción de un paquete tecnológico que ha aumentado exponencialmente la eficiencia productiva –semilleras, establecimientos industriales de producción de maquinaria agrícola, servicios financieros, etc.– y que presentan como efecto perverso el nuevo paisaje de la denominada agricultura sin agricultores. Por otra parte, el desmantelamiento del sistema ferroviario de pasajeros en la década del noventa, que constituyó el patrón fundacional de las localidades de la región. Este modo de transporte, que garantizaba la conectividad regional, no ha tenido otro sustituto más que la motorización individual, penalizando de hecho la mayor demanda de movilidad que exige la concentración de la actividad económica en pocos núcleos. El caso expresa la complejidad de los fenómenos urbanos contemporáneos y, fundamentalmente, pone en evidencia la imbricada relación existente entre los componentes exógenos y endógenos que gravitan en el desarrollo local.

En la tradicional área algodonera chaqueña también se verifica un intenso proceso de migración rural urbana, en un contexto de crecimiento de población de todos los núcleos urbanos. En este caso, el avance de la producción de oleaginosas es la principal causa de migración de la población rural. La producción de soja reemplaza a la producción de algodón, respecto de la cual presenta diferencias notorias en cuanto a la organización del trabajo rural y a los requerimientos de mano de obra. Las ciudades chaqueñas, que ya presentaban carencias significativas en materia de infraestructura y condiciones sociales difíciles, reciben migrantes que plantean nuevas demandas en materia urbana, educativa y de atención de la salud.

USHUAIA,
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur.
Ciudad de alto crecimiento
demográfico.

APROXIMACIONES AL CRECIMIENTO URBANO SOBRE LOS DATOS DEL CENSO 2010

Al momento de elaboración de la presente publicación, los datos del Censo 2010 habían llegado a ser desagregados únicamente a nivel departamental. Por esta razón, la variación de la población urbana a escala de localidad, entre 2001 y 2010, debió aproximarse a partir de la comparación de los datos de los departamentos sobre los que se extendía cada unidad urbana. Este método permitió contemplar el crecimiento de las aglomeraciones que ya existían en 2001, pero no de aquellas localidades incorporadas a la aglomeración con posterioridad a ese año. También se evaluó el porcentaje que representaban las grandes ciudades en relación con la población del departamento: si estos porcentajes eran muy altos –por ejemplo, de más del 90%– se consideró razonable atribuir el crecimiento del departamento al crecimiento de la ciudad. Con estas aclaraciones, se pueden plantear las siguientes tendencias:

- La continuidad del crecimiento urbano. La media de crecimiento de los departamentos que tenían al menos 50% de población rural es del 6,7%; en tanto la media de crecimiento de los partidos que tenían al menos el 80% de su población urbana fue del 12,4%. La gran mayoría de los departamentos con altos valores de crecimiento ya tenían un índice de urbanización elevado en el censo anterior, lo que permite suponer que gran parte de ese crecimiento fue urbano.
- El crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires y La Plata por sobre la media. En este caso se invierte la tendencia a la reducción de la tasa de crecimiento.
- Un crecimiento más lento de las ciudades ubicadas en el nivel 2 de la jerarquía –Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán– por debajo de la media nacional y con menores tasas de crecimiento que Buenos Aires-La Plata.
- En el nivel 3 de la jerarquía –nodos regionales–, se diferencian dos grupos de ciudades:

Las que crecen por encima de la media, con algunos casos de crecimiento muy alto, como algunas ciudades patagónicas –Comodoro, Bariloche, Trelew, Neuquén–, y por otro lado, San Luis, Posadas, Salta, Santiago del Estero, Catamarca.

Las que crecen por debajo de la media: ciudades pampeanas –Mar del Plata, Paraná, Santa Fe, Río Cuarto– y del Noreste –Corrientes, Resistencia–.

- En las grandes ciudades y áreas metropolitanas se mantiene la dinámica de crecimiento de los departamentos periféricos, que acusaron un crecimiento elevado en el último período intercensal. Por ejemplo, se destacan los municipios menos consolidados de la Región Metropolitana de Buenos Aires y La Plata y los departamentos que rodean al departamento Capital en Córdoba, Mendoza, Tucumán, San Juan y Salta.
- En estos mismos entornos metropolitanos se mantiene una tendencia al estancamiento de los departamentos centrales, como sucede en Córdoba, Mendoza, San Juan y Tucumán. Lo mismo sucede con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Entre los nodos subregionales –nivel 4–, no se identifica un único patrón de crecimiento, ya que crecen principalmente los asociados con el turismo, pero también algunos nodos no turísticos de la provincia de Buenos Aires, del Noroeste y de Cuyo.

LOS PERFILES ECONÓMICOS

Los perfiles económicos están en estrecha relación con las funciones urbanas y constituyen un rasgo esencial para caracterizar las ciudades. Dan cuenta de la variedad y complejidad de actividades económicas, de las condiciones de especialización y de la vulnerabilidad que puede generar la dependencia de una producción dominante. Los perfiles económicos son esenciales para la propuesta de estrategias de desarrollo y para la identificación de sectores y actores clave en la dinámica local.

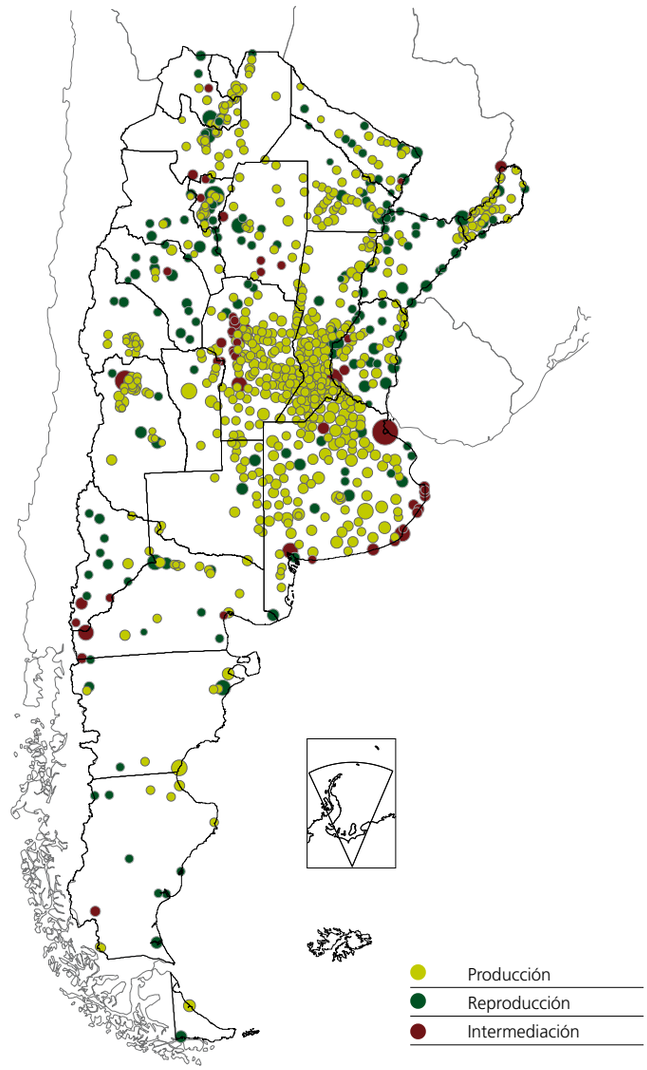
Los perfiles fueron conformados a partir de la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) según ramas de actividad agrupadas, y de la elaboración de los respectivos coeficientes de localización. Por medio de estos coeficientes se compara el peso relativo de una actividad determinada en una ciudad con la participación que tiene esa misma actividad en el total de las localidades estudiadas. Si bien se asume que este análisis puede tener ciertas distorsiones, en particular en las ramas de capital intensivas, y limitaciones a la hora de evidenciar nuevos fenómenos ocurridos en años recientes, la utilización de la PEA responde a que es el único indicador económico homogéneo para todas las ciudades.

Las diferentes ramas de actividad económica fueron agrupadas en tres categorías, que remiten a funciones urbanas: producción, intermediación y reproducción.

Es necesario señalar que esta categorización representa una aproximación general a la economía urbana y que, debido a la base sobre la que se sustenta, puede haber casos individuales que no reflejen apropiadamente el perfil económico de las ciudades. El coeficiente de localización permite identificar especializaciones y no necesariamente da cuenta de la actividad que genera mayor empleo. Por otro lado, en las ciudades más grandes hay una complejización de las funciones urbanas frente a una especialización relativa de las ciudades pequeñas.

En el mapa "Funciones Económicas de los Nodos" se han representado con distintos colores cada una de las funciones urbanas predominantes, en tanto que el tamaño de los círculos remite a los niveles de la jerarquía. El nodo internacional

FUNCIONES ECONÓMICAS DE LOS NODOS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

FUNCIONES	RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA AGRUPADAS	CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA URBANA
Producción	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura Pesca Explotación de minas y canteras Industria manufacturera Construcción	Predominan las actividades directamente vinculadas con la extracción de recursos naturales y la producción de bienes primarios o industriales. En el primer caso hay una alta dependencia del entorno rural inmediato. Un caso particular es el de aquellas economías basadas en la extracción de recursos naturales no renovables.
Intermediación	Electricidad, gas y agua Comercio al por mayor y al por menor Servicios de hotelería y restaurantes Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones Intermediación financiera Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler Servicios de organizaciones extraterritoriales	Predominan las actividades que implican el manejo de flujos e interacciones a distintas escalas en el territorio. Incluye las grandes ciudades comerciales, las especializadas en actividades de transporte y de generación de energía, las ciudades fronterizas y las turísticas.
Reproducción	Administración pública y seguridad social obligatoria Enseñanza Servicios comunitarios, sociales y personales	Predominan las actividades vinculadas con la prestación de servicios a escala de la propia ciudad y de un entorno que puede ser provincial o regional. En este grupo es importante la presencia de la administración pública y los servicios sociales en la ocupación de la PEA.

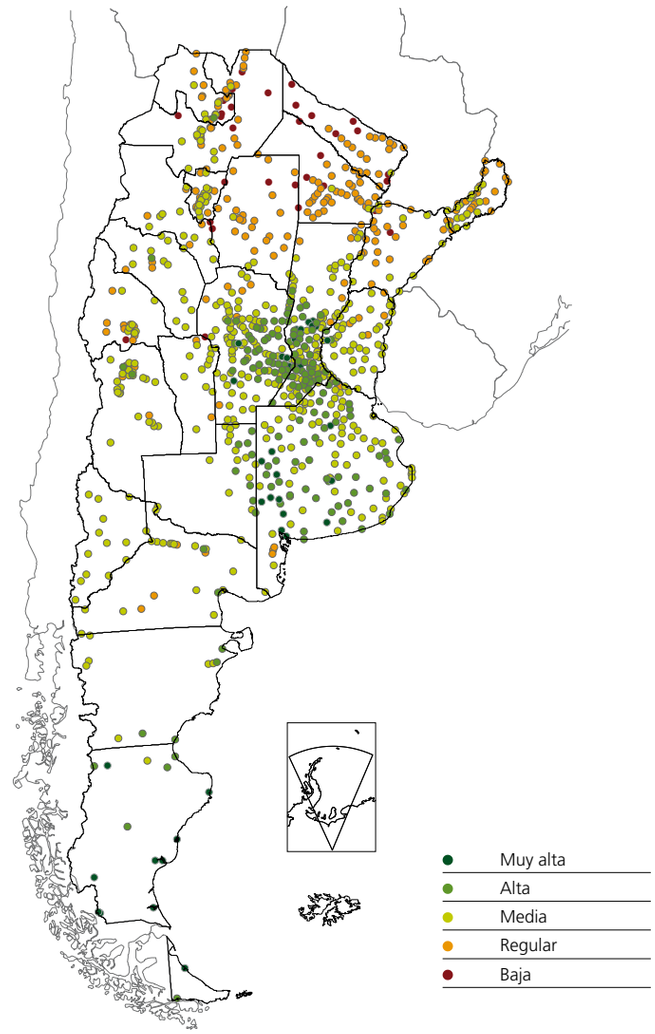
–Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata– tiene una función de intermediación con flujos a escala internacional y nacional. Los nodos nacionales también tienen una función de intermediación pero, como se mencionó anteriormente, con una articulación de flujos a escala nacional y regional. En la mayoría de los nodos regionales hay un predominio de funciones de reproducción, entre las que se destacan las actividades administrativas y gubernamentales, junto con el comercio y los servicios a escala regional. Cabe recordar que en esta categoría se encuentran la mayoría de las capitales provinciales y las ciudades más importantes de la provincia de Buenos Aires. En los nodos subregionales predomina la función de producción industrial y, en menor medida, la de reproducción, cuyas principales actividades son el comercio y los servicios. En la mayoría de los nodos microrregionales predominan las funciones de producción relacionadas con actividades agropecuarias, extractivas e industriales. Un caso particular son las pequeñas localidades turísticas, categorizadas con funciones de intermediación, que pueden ejercerse tanto a escala nacional como internacional.

De este análisis se desprende que las actividades más avanzadas, sean éstas secundarias o terciarias, se concentran en las ciudades de mayor rango, mientras que las pequeñas suelen tener una especialización en una actividad, en muchas oportunidades relacionadas con la ventaja comparativa temporal de la producción de *commodities* a nivel internacional. Esto las vuelve más vulnerables ante un cambio en la economía local, nacional o internacional.

EL ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA

Para caracterizar la situación social de las ciudades se construyó un índice de calidad de vida basado en indicadores del Censo 2001 relacionados con las temáticas vivienda, educación y salud. A partir de este índice se pretende caracterizar, en términos generales, cada localidad de acuerdo con su nivel de bienestar. Las variables que se tuvieron en cuenta son las siguientes:

CALIDAD DE VIDA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población 2001.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	INDICADOR
Educación	Nivel de instrucción	• Porcentaje de población de 15 años o más que ya no asiste y con nivel de instrucción alcanzado menor al primario completo • Porcentaje de población de 15 años o más que ya no asiste y con nivel de instrucción alcanzado universitario completo
Salud	Cobertura social	• Porcentaje de población sin cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual
Vivienda	Grado de hacinamiento: agrupamiento de la cantidad de personas por cuarto	• Índice de hacinamiento: se contemplaron todas las categorías tal cual se presentan en el Censo y se les asignó un peso según el grado de hacinamiento
	Calidad de la vivienda	• Se construyó un índice considerando las tres variables que describen las carencias en los materiales (CALMAT III-IV-V)
	Nivel de dotación de servicios: presencia de servicios de infraestructura	• Porcentaje de viviendas con cobertura de agua, cloaca, gas natural, red eléctrica, alumbrado público y pavimento

Gran parte del sistema urbano argentino cuenta, según el índice aplicado, con un nivel de calidad de vida urbano medio, incluyendo las ciudades más grandes y la mayoría de las capitales provinciales. Este nivel se distribuye en forma homogénea en todas las escalas de la jerarquización y en todo el país. De todos modos, se puede observar que la relación entre la calidad de vida y el nivel de la jerarquía no es lineal, ya que tanto el nivel más alto de calidad de vida como el más bajo se pueden encontrar en las localidades categorizadas como nodos microrregionales. Por el contrario, el índice es claramente sensible a la región de pertenencia, y evidencia la configuración de condiciones socioeconómicas regionales asociadas con las actividades productivas y la articulación urbano-rural. Los nodos con índice de calidad de vida alta se localizan preferentemente en la región pampeana y Sur de la Patagonia, mientras que los de menor índice presentan una clara concentración en el Norte del país.

A modo de síntesis, se pueden repasar las caracterizaciones generales para cada jerarquía.

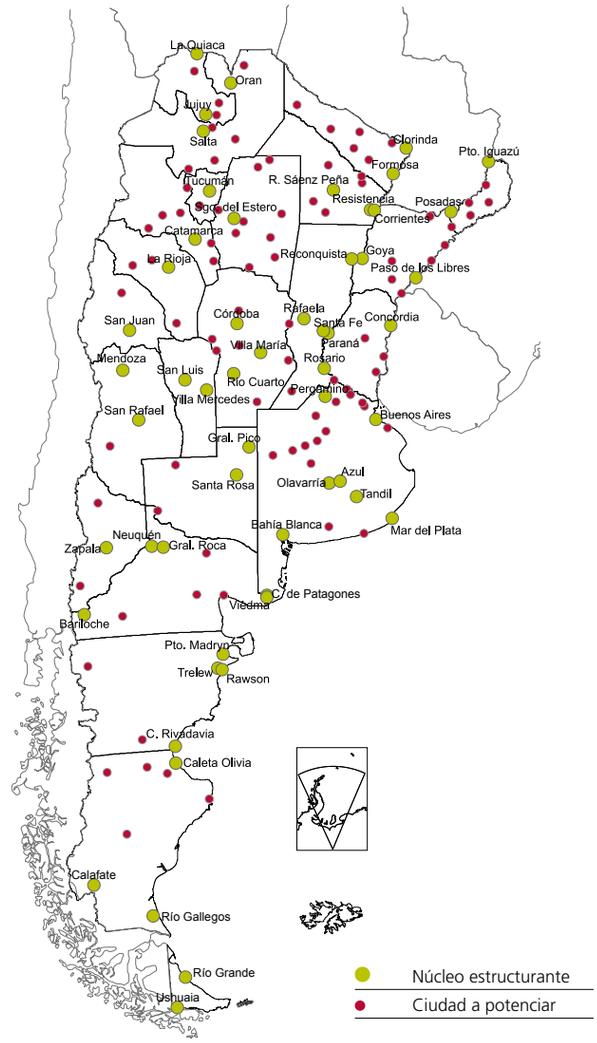
- El nodo internacional tiene una economía compleja, con funciones de intermediación y articulación de flujos a escala internacional y nacional, y un crecimiento demográfico cercano a la media nacional.
- Los nodos nacionales tienen también una economía compleja, funciones de intermediación y articulación de flujos a escala nacional y regional, con crecimiento demográfico por debajo de la media nacional.
- Los nodos regionales tienen funciones económicas relacionadas con el comercio y los servicios a escala provincial/regional, con las actividades gubernamentales y los servicios sociales. El crecimiento demográfico promedio es alto, con dispersión de valores.
- Los nodos subregionales tienen funciones de reproducción, a escala regional, y de producción, principalmente industrial. Además, cuentan con una fuerte articulación urbana/rural y un contexto microrregional con un crecimiento demográfico promedio medio, con alta dispersión de valores.
- En los nodos microrregionales hay un predominio de funciones de producción agropecuaria, extractivas o industriales, con escasa diversificación. Se destacan nodos microrregionales con funciones de intermediación turística a distintas escalas. En esta categoría también es importante diferenciar los nodos en función de su distancia de ámbitos metropolitanos o corredores de circulación, y de su crecimiento demográfico promedio que, con alta dispersión de valores, van desde un crecimiento explosivo hasta la pérdida de población.

CIUDADES ESTRUCTURANTES Y CIUDADES A POTENCIAR

En el PET se ha destacado la importancia de los nodos urbanos en la organización del territorio a través de la identificación de las ciudades estructurantes del Modelo Actual y de las ciudades a potenciar del Modelo Deseado.

Los nodos ubicados en los primeros niveles de la jerarquía –nodo internacional, nodos nacionales, nodos regionales– coinciden prácticamente con las ciudades estructurantes, junto con algunos nodos subregionales que son capitales de provincias. Cabe señalar que, si bien existe una alta correspondencia entre la jerarquización del sistema urbano y la función estructurante del territorio, la metodología cuantitativa utilizada puede no reconocer nítidamente la situación de algunas ciudades que tienen un papel más importante que lo que su equipamiento comparado en el marco nacional hace suponer. En particular, esta situación es crítica para aquellas localidades que se encuentran a grandes distancias de algún nodo de jerarquía superior y que, aún con limitaciones en sus equipamientos, son referentes para amplias áreas del territorio.

NÚCLEOS ESTRUCTURANTES Y CIUDADES A POTENCIAR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia

La identificación de las ciudades a potenciar apunta al fortalecimiento del sistema policéntrico de núcleos urbanos, como uno de los lineamientos estratégicos propuestos en el Primer Avance del PET. En este sentido, la selección de estas ciudades por parte de cada provincia se realizó en función del objetivo general de avanzar hacia la equidad territorial a nivel provincial, a través de una mejor distribución del acceso a los servicios y equipamientos. De esta manera, las ciudades a potenciar fueron elegidas dando cuenta del lugar que ocupan en la dinámica urbana de la provincia, particularmente en relación con los núcleos de mayor jerarquía y con los ámbitos rurales. Si bien estas ciudades abarcan diversas escalas de la jerarquización, la mayor parte representan nodos subregionales y pequeños nodos microrregionales.

1.4. CARACTERIZACIÓN POR ATRIBUTOS DE RELACIÓN

Un enfoque complementario sobre el sistema urbano argentino es el que toma como punto de partida la perspectiva de las relaciones, intercambios e interacciones que se dan entre esos nodos. Como fue anticipado, los nodos pueden ser caracterizados tanto por sus atributos propios como por sus atributos de relación. En ambos casos, se trata de características y relaciones constitutivas de la realidad urbana de cada nodo, de las que derivan su dinamismo y sus transformaciones.

En primer lugar, se abordará el análisis de la dinámica en el ámbito suramericano, en el marco del creciente proceso de integración económica, territorial y cultural que se está desarrollando entre los países del Sur del continente. Luego se estudiarán algunas redes y flujos de circulación, que contribuyen a dar cuenta tanto de la formación de dinámicas de alcance urbano-regional como de la articulación a escala nacional.

INSERCIÓN REGIONAL SURAMERICANA

El sistema urbano argentino puede analizarse en relación con los de los países suramericanos, tanto por su origen y conformación como por la reciente profundización de los procesos de integración regional. En términos históricos, el papel ocupado por las ciudades capitales, los puertos y los núcleos situados en áreas de valorización temprana –como las áreas mineras y los espacios con mayor densidad de población originaria del continente– brindaron una primera clave de los puntos destacados por su función urbana. En el caso de los puertos, se trata de asentamientos con funciones de conexión en economías volcadas hacia el exterior. Los procesos de colonización y avance de las fronteras agropecuarias constituyeron otro impulso a la conformación de redes urbanas más densas y ampliaron el espectro de núcleos urbanos, con funciones estrechamente relacionadas con la producción primaria. Posteriormente, la industrialización parcial y selectiva fortaleció los principales centros del sistema urbano y sólo en algunos casos promovió el surgimiento de nuevas ciudades y el crecimiento de las ciudades intermedias.

En la actualidad, el sistema urbano de América del Sur puede analizarse en dos escalas. Por un lado, respecto de su inserción en la dinámica global y, por el otro, en cuanto a su articulación subcontinental.

En la dimensión global, hay numerosas investigaciones que dan cuenta de la inserción de las grandes ciudades latinoamericanas en el sistema mundial, en el segundo o tercer nivel de las jerarquías, establecidas en función de la capacidad para gestionar los principales flujos productivos y financieros, la inserción en redes culturales y de eventos internacionales, etc. En este sentido, los roles de San Pablo, Buenos Aires, Bogotá, Santiago de Chile y Río de Janeiro –a los que se agrega Ciudad de México si se considera todo el ámbito latinoamericano– son sumamente destacados.

En la articulación a escala suramericana, vale la pena destacar dos instancias. En primer lugar, la impronta de la vinculación histórica que, para el caso argentino, destaca la conexión del eje Noroeste con el mundo andino –la conexión desde el Alto Perú a Buenos Aires del período colonial–, la vinculación de Cuyo con Chile y el eje del Paraná hacia la ciudad de Asunción, en Paraguay. En segundo lugar, la intensificación de las conexiones internacionales interurbanas a partir del desarrollo de la integración regional, con corredores privilegiados y nodos clave en ese proceso de articulación. En este sentido, se destaca el corredor del MERCOSUR-Chile, que vincula una serie de nodos de gran dinamismo entre los que sobresalen Río de Janeiro, San Pablo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza y Santiago de Chile. El desarrollo de los ejes de integración propuestos en la Iniciativa para la IIRSA seguramente acentuará este esquema y facilitará el desarrollo de nuevas articulaciones que involucren otros nodos del sistema urbano.

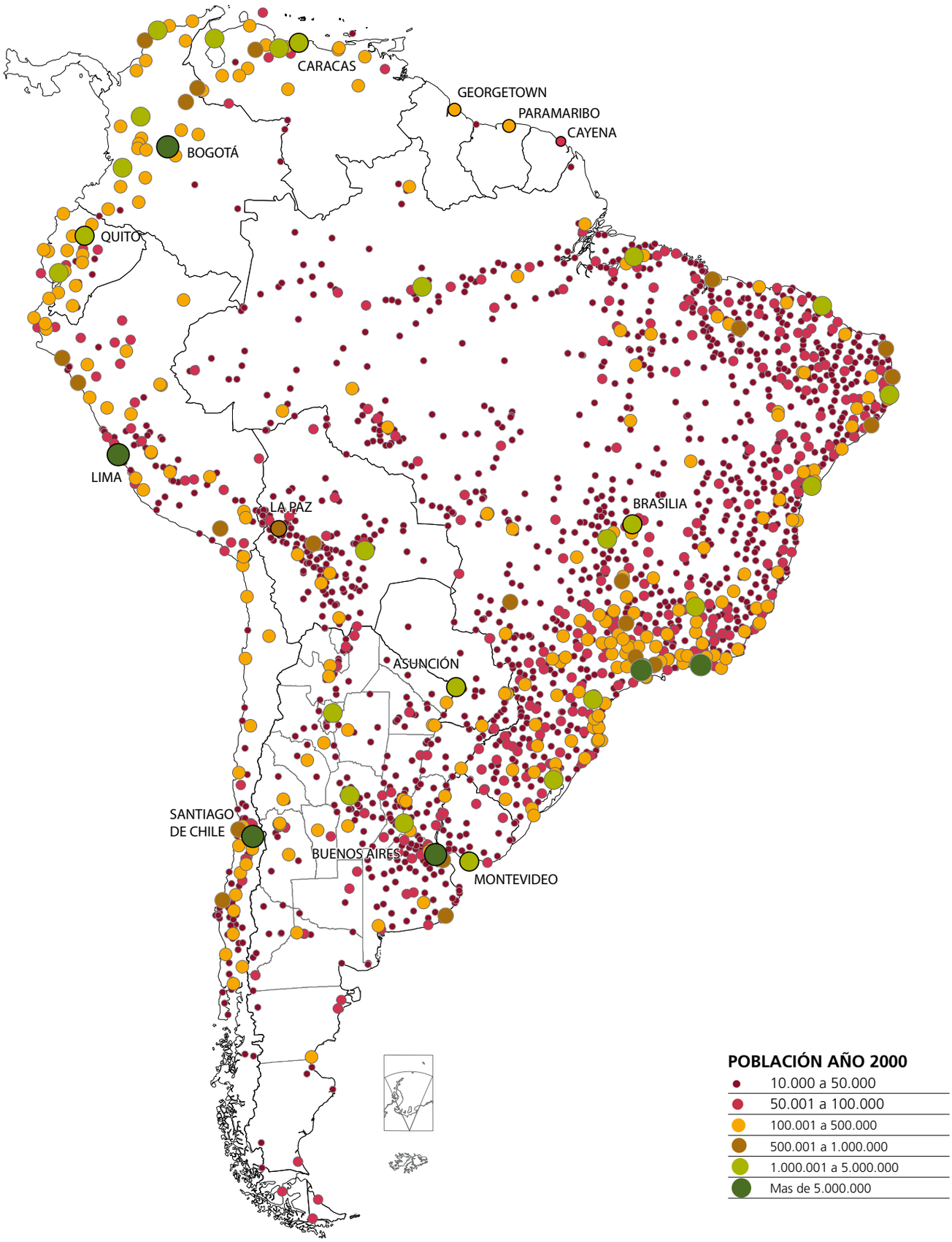
Los mapas "Redes Urbanas de América del Sur", "Rutas Aéreas Cono Sur" y "Rutas de Transporte Automotor de Pasajeros del Cono Sur", contribuyen a ilustrar algunos de los rasgos descriptos.

En el primero se presentan las ciudades de Suramérica que tenían más de 10 mil habitantes en el año 2000. Se puede apreciar la ocupación continua del altiplano y los valles andinos desde la Argentina hasta Colombia, la densidad de la ocupación de la franja costera en Brasil y Uruguay y los núcleos concentrados del valle central de Chile. Es importante señalar la vinculación urbana fronteriza, especialmente destacada en los casos de la frontera argentina con Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia, en situaciones en las que a través de puentes o simples rutas se establece una conexión que tiene ritmos y escalas de articulación local, regional y nacional.

En el segundo se han representado los vuelos internacionales entre los países del Sur de América del Sur. En él se destacan el papel que juegan San Pablo, Buenos Aires, Montevideo, Asunción, Santiago de Chile y Lima. La interacción no se limita a las capitales y grandes metrópolis, sino que está inscripta en una diversificación de los destinos que abarca un conjunto más amplio de ciudades. Las redes de transporte aéreo dan cuenta con mucha claridad de las funciones de vinculación internacional que durante mucho tiempo ha ostentado, casi con exclusividad, Buenos Aires. Las conexiones internacionales desde Buenos Aires son particularmente intensas con América del Sur y del Norte, Europa Occidental y Oceanía, en tanto que son muy débiles con Asia y África. Pero en la actualidad hay varias ciudades argentinas vinculadas a través del transporte aéreo con las principales ciudades del Sur del continente. Entre ellas se destaca Córdoba –con vuelos hacia y desde Lima, Río de Janeiro, Panamá, Montevideo, Santiago de Chile y Madrid–. Rosario, Mendoza y Salta también tienen vuelos hacia los países vecinos.

En el tercero están graficadas las rutas de transporte automotor de pasajeros a escala internacional. Se presentan dos estructuras: una que tiene como origen la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata y otra de articulación regional-fronteriza. Desde Buenos Aires parten rutas hacia Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile y Perú, en algunos casos con una cantidad muy importante de servicios diarios, como en la ruta Buenos Aires-Asunción, o con diversificación de destinos como en los servicios a Chile. Los lazos culturales, económicos y sociales, especialmente los desarrollados a partir de los movimientos migratorios, explican estas conexiones. La articulación

SISTEMAS URBANOS DE AMÉRICA DEL SUR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos censales de los institutos de estadísticas oficiales de cada país y CAF.

Nota: La base de datos utilizada no contiene información exhaustiva para ciudades de entre 10.000 y 50.000 habitantes para los países no limítrofes de Argentina.

regional-fronteriza es especialmente intensa entre Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chile y entre Jujuy, Salta y Bolivia y entre Formosa, Misiones y Paraguay.

LA MOVILIDAD ENTRE NODOS A ESCALA NACIONAL

Para reconstruir un panorama general de la movilidad entre nodos nacionales se tomaron dos indicadores: el Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) de ómnibus y la red de transporte aéreo[9].

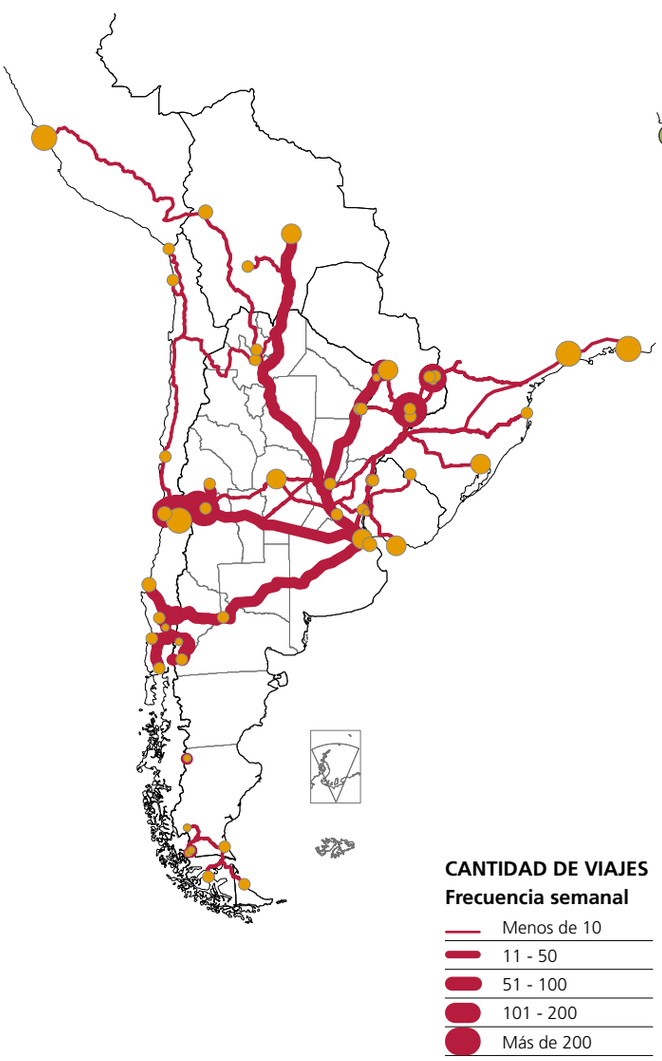
Los mapas presentan vinculaciones interurbanas; en el primer caso a través del tránsito medio diario anual de ómnibus en rutas nacionales y, en el segundo caso, a través de la conectividad aérea medida en vuelos semanales ofrecidos.

En materia de transporte automotor de pasajeros interurbano hay una alta densidad en el área pampeana, correspondiente con el mallado urbano regular, y en los corredores del Noroeste y del Oeste, en el eje del río Uruguay –parte de una conexión internacional importante–, en el valle del río Negro y en la costa atlántica patagónica. Esta situación coincide con el diagnóstico propuesto por el Modelo Actual del PET. Al mismo tiempo, queda en evidencia la escasa consolidación que tienen algunos de los corredores del Modelo Deseado, en particular aquellos que promueven relaciones entre las distintas regiones del país por fuera del esquema radial predominante.

La jerarquía del nodo de nivel 1 queda destacada por el volumen de tránsito de los corredores radiales que confluyen hacia la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata. En la vinculación a través de ómnibus se puede apreciar una polarización del territorio en dos escalas, una más inmediata que se extiende básicamente en la provincia de Buenos Aires y en dirección a Rosario; la otra a nivel del territorio nacional, con el despliegue en esa escala de los corredores hacia el Noreste, Noroeste, Cuyo y Patagonia.

Los roles de Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán quedan evidenciados como nodos de segundo orden. En el caso de Córdoba,

RUTAS DE TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS DEL CONO SUR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

RUTAS AÉREAS DEL CONO SUR

Fuentes: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del sitio www.amadeus.net de Mayo 2010

la confluencia de corredores de importante circulación expone su alto nivel de centralidad, al articular movimientos en dirección Norte-Sur y Este-Oeste. Rosario está estrechamente vinculada con la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, a lo que suma la atracción que ejerce en forma de abanico sobre el Sur de la provincia de Santa Fe y el Norte del Litoral. Tucumán se perfila como un centro que, además de la continuidad con el corredor tradicional de las grandes ciudades del Noroeste, vincula esta región con Cuyo y Centro, hacia el Sudoeste y Sudeste. En el caso de Mendoza, se recorta la polarización que ejerce en sentido Norte-Sur, hacia la provincia de San Juan y en el interior de la propia provincia de Mendoza, y hacia el Este. A ello se suman las funciones de conexión con Chile. Otros nodos destacados son el conformado por Resistencia-Corrientes, el polarizado en torno a la ciudad de Neuquén y el abanico que confluye en Bahía Blanca.

El volumen de los flujos que llega por rutas hasta las fronteras da una idea de la continuidad de la circulación terrestre a escala suramericana. Las vinculaciones internacionales señaladas para el caso de Mendoza se repiten en las fronteras con Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay, pero en todos estos casos con ciudades de rango inferior en el sistema urbano nacional que, no obstante, juegan roles clave en el proceso de integración regional.

La red de transporte aéreo de cabotaje ha exacerbado la centralidad en Buenos Aires, que ocupa un lugar dominante y resulta paso obligado para las conexiones internas. Es particularmente intensa la conexión aérea con Córdoba, con más de quince vuelos diarios, y con los principales centros turísticos del país, como Bariloche, Iguazú, El Calafate y Ushuaia.

Sólo en algunos momentos de la historia del transporte aéreo se alcanzaron a constituir algunas redes alternativas a la centralizada en Buenos Aires, que fortalecieran una estructura federal y potenciaran las relaciones interregionales. En la actualidad, Córdoba ocupa claramente el rol de un segundo *hub* dentro del territorio nacional, con conexiones hacia Tucumán, Salta, San Juan, Mendoza, Resistencia, Rosario, Buenos Aires y Comodoro Rivadavia. Junto con el desarrollo de esta función de distribución, en Córdoba se han inaugurado diversos vuelos que unen el centro del país con la Patagonia sin pasar por Buenos Aires, que vinculan Rosario, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Comodoro Rivadavia, Río Gallegos y Ushuaia. Un caso singular es el del corredor federal, que une Iguazú, Salta, Mendoza –con derivaciones a Córdoba– y Bariloche, en un circuito que une algunos de los principales nodos urbanos con centros turísticos de escala internacional.

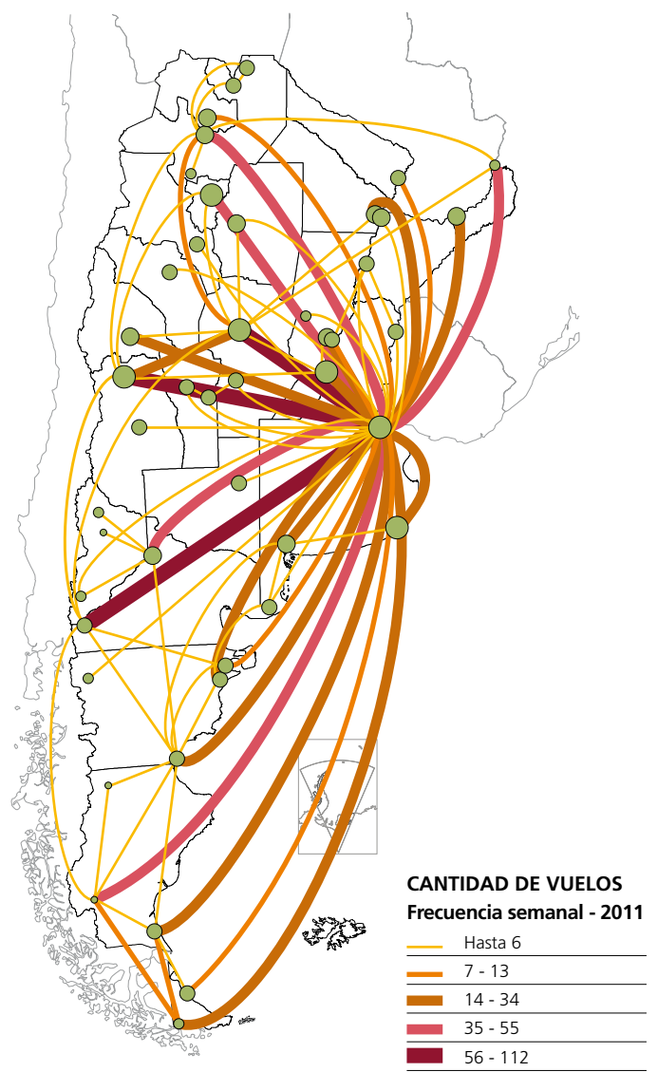
LA MOVILIDAD ENTRE NODOS A ESCALA DE SUBSISTEMAS URBANOS

Los desplazamientos cotidianos reflejan la interacción existente entre diferentes localidades, conformando subsistemas urbanos, más allá de las definiciones de aglomerado utilizadas en el sistema estadístico nacional. En este sentido, la representación del tránsito medio diario anual de los vehículos livianos resulta una buena aproximación a la identificación de esos subsistemas urbanos o de áreas funcionales, ya que ese tipo de vehículos, junto con el transporte público de proximidad, dan cuenta de los desplazamientos habituales y rutinarios resultantes de las interacciones sociales.

Sobre las rutas nacionales se recortan algunas áreas de interacción intensa. Algunos ejemplos de diferentes conformaciones funcionales son:

- La polarización en torno de los nodos nacionales y regionales, como Mendoza, Córdoba, Rosario o Bahía Blanca.
- La conformación de regiones urbanas extensas, como el Alto Valle del Río Negro y Neuquén o la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.
- Los corredores urbanos-rurales densos, como la RN38 en Tucumán con cabecera en San Miguel, los valles de Salta y Jujuy, la costa del Paraná en Misiones, el eje RN16 en Chaco entre Resistencia y Presidencia Roque Sáenz Peña.
- La fuerte articulación de ciudades cercanas importantes, como Rosario-Santa Fe, Santa Fe-Paraná, Corrientes-Resistencia, Tucumán-Santiago del Estero, San Luis- Villa Mercedes, Santa Rosa-General Pico, Tandil-Azul-Olavarría, Comodoro Rivadavia-Caleta Olivia-Pico Truncado-Colonia Sarmiento o Puerto Madryn-Trelew-Rawson.

RUTAS AÉREAS DE CABOTAJE



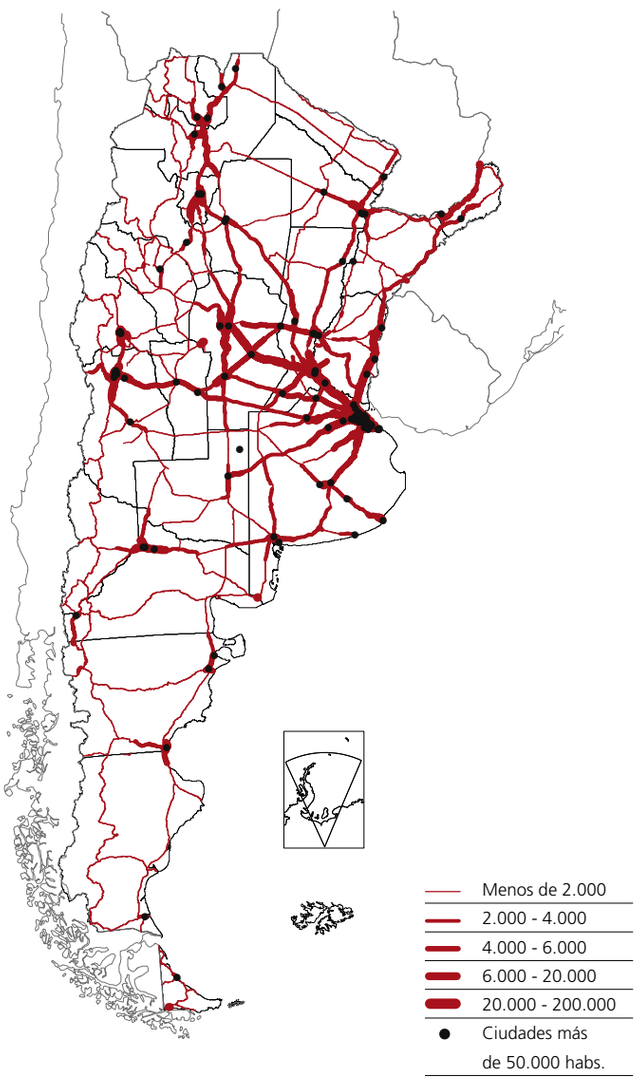
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de los sitios web de las empresas de transporte aéreo.

Se destaca la interacción del sistema mallado pampeano, que cubre las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, ámbito en el que se registra una presencia de todos los niveles de la jerarquía, unida a una corta distancia entre nodos.

En conjunto, los diversos flujos presentados brindan una imagen de relaciones a distancia que refuerzan los patrones sugeridos por la jerarquización y en la que se destaca el rol de los nodos clasificados en los primeros niveles de la jerarquía como articuladores del territorio en diversas escalas. En este sentido, hay tendencias que indican que la fuerte concentración histórica en el nodo internacional ha comenzado a diversificarse con un panorama más complejo y, al mismo tiempo, más equitativo.

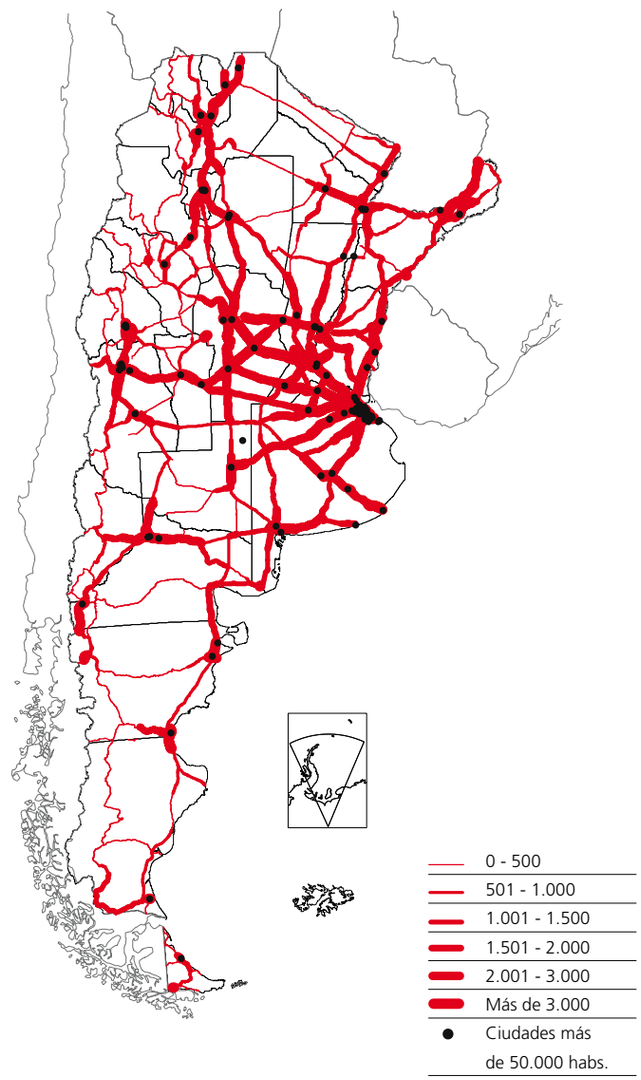
También es importante la formación de ejes y corredores que reposicionan los nodos urbanos ubicados sobre ellos, en un proceso de selectividad territorial. Por último, esta primera aproximación a los flujos actuales en el territorio abre un amplio espectro de acciones posibles para tender hacia los corredores de circulación propuestos en el Modelo Deseado del PET.

TRÁNSITO MEDIO DIARIO ANUAL DE ÓMNIBUS EN RUTAS NACIONALES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Vialidad. 2009.

TRÁNSITO MEDIO DIARIO ANUAL DE VEHÍCULOS LIVIANOS EN RUTAS NACIONALES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Vialidad. 2009.

1.5. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL TERRITORIO Y LAS FORMAS DEL GOBIERNO LOCAL

El abordaje de la dimensión política del sistema de ciudades implica enfocar en las diferentes instancias de gobierno con competencia en la gestión de las cuestiones urbanas. Para ello, se analizarán las dinámicas con las que estos gobiernos intervienen sobre el territorio, en el marco de la organización político-administrativa del país. Si bien otros factores –como los económicos o incluso coyunturales– suelen ser elegidos con más frecuencia para analizar y explicar las dinámicas de gestión de los gobiernos locales (municipales, o de menor jerarquía) y provinciales, la división político-administrativa constituye una variable fundamental en tanto representa el primer acto de reconocimiento formal del territorio como objeto de gobierno.

El territorio sufre transformaciones constantes, que poco tienen que ver con la rigidez que caracteriza a la organización institucional, por lo que ésta puede acercarse en mayor o menor medida a los fenómenos que ocurren en el territorio real, pero difícilmente se corresponden de manera exacta. Los núcleos urbanos constituyen fenómenos del territorio real, pero también se enmarcan en la lógica del territorio formal. Así, la expansión de las ciudades, por ejemplo, plantea nuevos desafíos para la organización estatal, que deja de corresponderse con la nueva forma urbana. Resulta imprescindible, entonces, examinar las particularidades de la división político-territorial del país, y su vínculo con los fenómenos del territorio real, como aspecto fundamental del entorno político en el cual se enmarca la gestión de las ciudades.

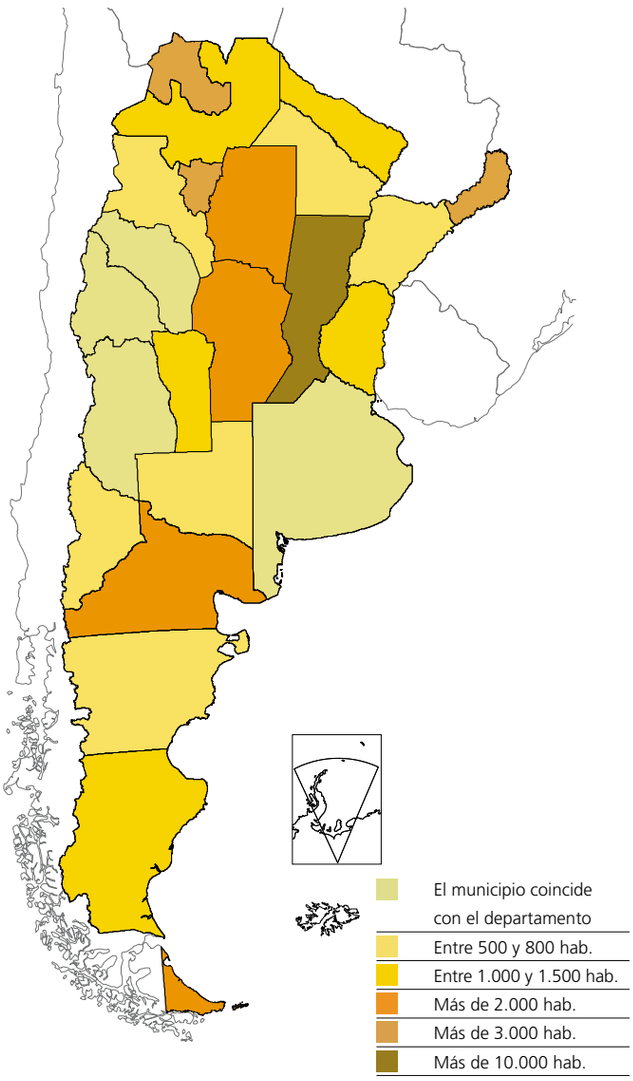
ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA ARGENTINA: MUNICIPIOS POR DISTRITO, MUNICIPIOS POR LOCALIDAD

El marcado carácter federal del régimen político argentino se traduce en una organización político-administrativa compleja y heterogénea de su territorio en el nivel local. Los modelos de organización adoptados por las provincias varían según numerosos criterios, establecidos en las constituciones provinciales y en los regímenes municipales. Entre ellos se pueden mencionar el piso mínimo de electores o de habitantes exigido para la creación de municipios, la existencia o inexistencia de categorías municipales, la distribución de competencias y el grado de autonomía del nivel local, entre otros. Así, la Argentina cuenta con un total de 1.148 municipios, muy diversos entre sí, que reflejan la heterogeneidad entre las provincias y al interior de cada una de ellas.

En el plano gubernamental, es importante destacar que no todas las jurisdicciones locales son administradas por gobiernos de jerarquía municipal. En efecto, existen jurisdicciones que, al no alcanzar el piso mínimo establecido por la Constitución provincial o por el Régimen Municipal para ser declaradas municipios, cuentan con un tercer tipo de gobierno llamado de diversas maneras según la provincia: comuna, comisión de fomento, comisión municipal, delegación municipal, comuna rural, junta vecinal, entre otras. Estos términos se unificarán bajo la denominación de gobiernos comunales. Cada uno de ellos puede adoptar características particulares, tanto en su estructura como en su número. Así, los gobiernos comunales pueden dividirse entre un cuerpo ejecutivo y uno legislativo o constituir un único cuerpo colegiado que puede, además, variar en cuanto al número de integrantes. Respecto de sus competencias, provincias como Chubut, Jujuy o Misiones otorgan a dichos gobiernos las mismas atribuciones que los gobiernos municipales, mientras que otras las restringen. En La Pampa y Entre Ríos, por ejemplo, los gobiernos comunales requieren de la decisión de la Legislatura provincial para aprobar su presupuesto y para tomar decisiones en torno a la administración de los servicios públicos.

En relación con la elección de las autoridades de estos gobiernos comunales, ésta se realiza por sufragio popular, excepto en las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, donde son designadas por el Poder Ejecutivo provincial. Esta cuestión constituyó uno de los principales ejes de discusión de la reforma constitu-

REQUISITOS DE POBLACIÓN PARA LA CREACIÓN DE UN DISTRITO MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de INDEC.

cional en Santiago del Estero, durante el año 2005, que finalmente estableció que los representantes comunales dejaran de ser designados por el gobierno provincial para ser electos por sufragio universal.

En el ámbito territorial, cada provincia adopta un modelo propio único. Sin embargo, podemos destacar un gran criterio que divide a las provincias entre las que delimitan las jurisdicciones de los gobiernos locales abarcando todo el territorio provincial y aquellas que las delimitan en torno a los límites de cada aglomeración urbana[10].

En el primer caso, el territorio se divide en distritos que abarcan toda la superficie provincial, es decir, los límites de los municipios son colindantes. Cada uno de estos distritos cuenta con un único intendente, aunque su territorio puede abarcar más de una localidad. Buenos Aires, por ejemplo, cuenta con 192 localidades, contenidas en 135 municipios, que abarcan todo el territorio de la provincia. Las provincias que se organizan según este modelo son Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Chaco, Misiones, Corrientes, La Rioja, San Juan, Mendoza, Santa Fe, La Pampa y Buenos Aires. Dentro de este mismo modelo, Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan hacen coincidir los municipios con los departamentos, mientras que el resto agrupa diversos municipios y gobiernos comunales dentro de un mismo departamento. Cabe aclarar aquí la diferencia entre municipio –como concepto jurídico constituido y limitado por medio de una ley– y localidad, como concepto censal de carácter físico representante de una mancha urbana continua.

En aquellas provincias que se organizan de acuerdo con el segundo modelo, los límites de los municipios se referencian en los límites de la propia aglomeración. En estos casos, los ejidos no son colindantes, por lo que cada municipio constituye una suerte de isla en el territorio de la provincia. Así, las zonas no contenidas en ninguna jurisdicción municipal quedan bajo competencia directa del gobierno provincial. Santa Cruz, por ejemplo, cuenta con un bajo número de localidades, por lo que gran parte de su territorio se mantiene directamente bajo competencia del gobierno de la provincia. Las provincias que adoptan este modelo son: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, San Luis, Córdoba, Santiago del Estero, Entre Ríos y Formosa.

Esta forma de organización es adoptada por todas las provincias patagónicas, donde las localidades surgen como nodos aislados dentro del territorio. Existen, sin embargo, casos como el de la provincia de Córdoba que, a pesar de ser una provincia con una alta densidad de localidades, ha decidido adoptar este modelo y que cuenta con 249 municipios y 178 comunas.

INCIDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA SOBRE LA DINÁMICA POLÍTICA

Como se mencionó en la introducción, más allá de las particularidades de cada configuración provincial, todas comparten la inevitable tensión que se genera en la articulación con el territorio, cuya dinámica excede a su organización institucional. El desfasaje entre la organización formal y la dinámica del territorio real constituye un condicionante estructural en términos de gobierno.

Este fenómeno se torna más evidente en el ámbito urbano, donde la dinámica cambiante y expansiva propia de las ciudades los convierte en escenarios particularmente complejos de aprehender en lo formal. Esta condición se traduce con frecuencia en la fragmentación de gobierno, que se origina cuando las fronteras de la ciudad formal no se adaptan a las de la ciudad real, y en un desafío para implementar mecanismos de acción conjunta entre gobiernos del mismo nivel o de múltiples niveles. Problemáticas típicamente urbanas como la recolección de residuos, el transporte urbano o la planificación urbano-ambiental suelen ser gestionadas en forma simultánea por diversas instancias de gobierno, del mismo o de diferentes niveles estaduales, a pesar de que cada una de ellas representa una problemática funcionalmente unificada en el territorio.

En las provincias donde los municipios se circunscriben a la propia localidad, los límites originales mantienen una relación directa con el fenómeno propio del territorio, es decir, con la aglomeración a partir de la cual se funda el municipio. Sin embargo, esto supone un margen de gestión muy estrecho para los gobiernos locales, que ven limitada su capacidad de intervención a las zonas ya urbanizadas. De esta manera, el crecimiento de la mancha urbana, como parte de la dinámica del territorio, puede extenderse más allá de los límites jurisdiccionales del municipio, por lo que las zonas urbanizadas por fuera de estos límites quedan bajo competencia del gobierno provincial, y fragmentan entonces el gobierno de una misma unidad funcional en dos gobiernos que, además, pertenecen a diferentes escalas. La población residente en estas áreas no sólo pierde cercanía respecto de sus representantes políticos, sino que además queda bajo competencia de un gobierno que no suele contar con la institucionalidad adecuada para gestionar y satisfacer las necesidades propias de lo urbano.

En estas mismas provincias puede suceder que el crecimiento de la mancha urbana vincule dos o más localidades con sus respectivas delimitaciones municipales para formar una localidad compuesta, lo que implica también el desafío de gestionar un territorio funcionalmente unificado.

A su vez, las áreas rurales cercanas a los límites del municipio quedan por fuera de la jurisdicción del gobierno local, a pesar de que éste ejerce una influencia directa sobre el territorio sobre el cual tiene competencia.

El modelo organizado por municipios colindantes supone la posibilidad de una gestión local más integral, en tanto los territorios que se encuentran bajo competencia de los gobiernos locales son más amplios, dado que abarcan los núcleos urbanos y zonas rurales circundantes en un mismo distrito. Sin embargo, los límites jurisdiccionales son particularmente rígidos en tanto plantean un juego de suma cero: cualquier alteración de la organización formal territorial supone afectar los límites del municipio vecino. En este modelo resulta casi imposible la posibilidad de adaptar los límites de un núcleo urbano que se ha extendido hacia el municipio vecino. La reciente creación del municipio de Lezama en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, significó la reducción del territorio del municipio lindante de Chascomús, del cual formaba parte antes de la sanción de su autonomía. El caso de la ciudad de Huanguelén, que depende de la municipalidad de Coronel Suárez a pesar de que su ejido se ha extendido sobre los partidos de Guaminí, General Lamadrid y Daireaux, es ilustrativo en este sentido.

Las metrópolis, donde el núcleo urbano central y las localidades que la rodean se extienden hasta constituir una misma unidad funcional, representan una problemática específica como consecuencia de la tensión entre la organización formal y la dinámica del territorio[11]. En ellas, la gestión se encuentra dividida en múltiples gobiernos, que pueden pertenecer a más de un nivel.

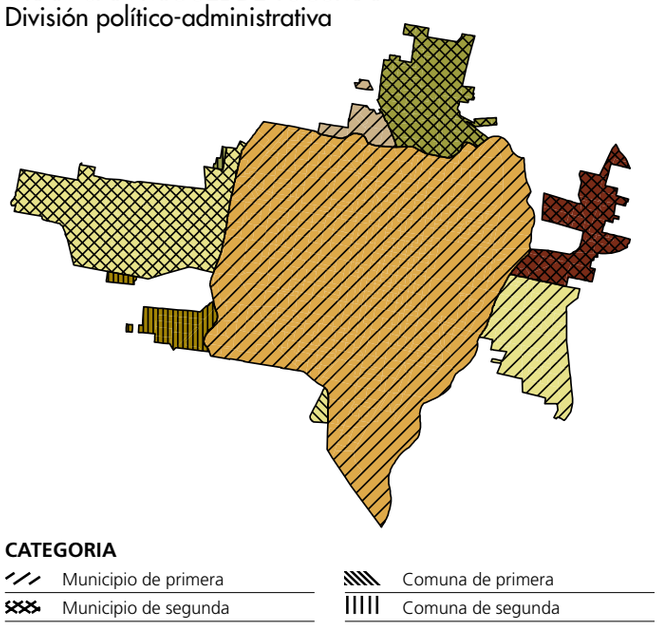
La Región Metropolitana de Buenos Aires, integrada por diversas unidades administrativas diferentes –la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y numerosos municipios de la provincia de Buenos Aires– constituye el caso extremo de esta problemática. Además de la cantidad de gobiernos involucrados en su gestión, se debe contemplar la distribución de competencias, que incluye los niveles provincial y nacional de gobierno. La gestión del transporte público automotor, por ejemplo, está bajo la órbita del gobierno nacional cuando su recorrido atraviesa la frontera de la CABA o se mantiene dentro de esta jurisdicción; depende de la provincia de Buenos Aires cuando el recorrido es intermunicipal; y está bajo la órbita del gobierno local cuando no atraviesa ninguna frontera municipal.

Por su parte, el aglomerado de San Miguel de Tucumán se extiende sobre nueve jurisdicciones diferentes, pertenecientes a cuatro categorías municipales y comunales. Este territorio está integrado por tres municipios de primera, tres municipios de segunda, una comuna de primera y dos comunas de segunda, donde municipios y comunas cuentan con niveles de autonomía diferentes. El régimen municipal de la provincia establece que las decisiones en materia urbana tomadas por una comuna rural deben ser autorizadas por la Legislatura provincial, mientras que el gobierno de San Miguel de Tucumán –municipio de primera– tiene autonomía suficiente para tomarlas por sí mismo.

Los gobiernos comunales no siempre cuentan con atribuciones autónomas suficientes para gestionar las cuestiones urbanas. Por ejemplo, las comisiones de fomento de La Pampa, compuestas por un presidente y cuatro vocales, no pueden dictar su propio presupuesto ni tienen competencia sobre las principales cuestiones urbanas. En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento pampeana otorga a las comisiones de fomento las mismas atribuciones que tienen los municipios, exceptuando, entre otros puntos, "los servicios públicos, concesiones, tarifas, modalidades y prórrogas", para lo cual "deberá contar con la previa autorización del Poder Ejecutivo" (Art. 143, Ley Nº 1597).

Los diferentes modelos de organización del territorio pueden convertirse en un desafío para los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas que puedan intervenir de manera efectiva sobre las problemáticas del territorio real. Esto se profundiza en los territorios urbanos, particularmente en relación con la planificación de su crecimiento, lo cual requiere de la posibilidad de contar con un cierto margen prospectivo de desarrollo y una visión integral y funcional del territorio.

GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN
División político-administrativa



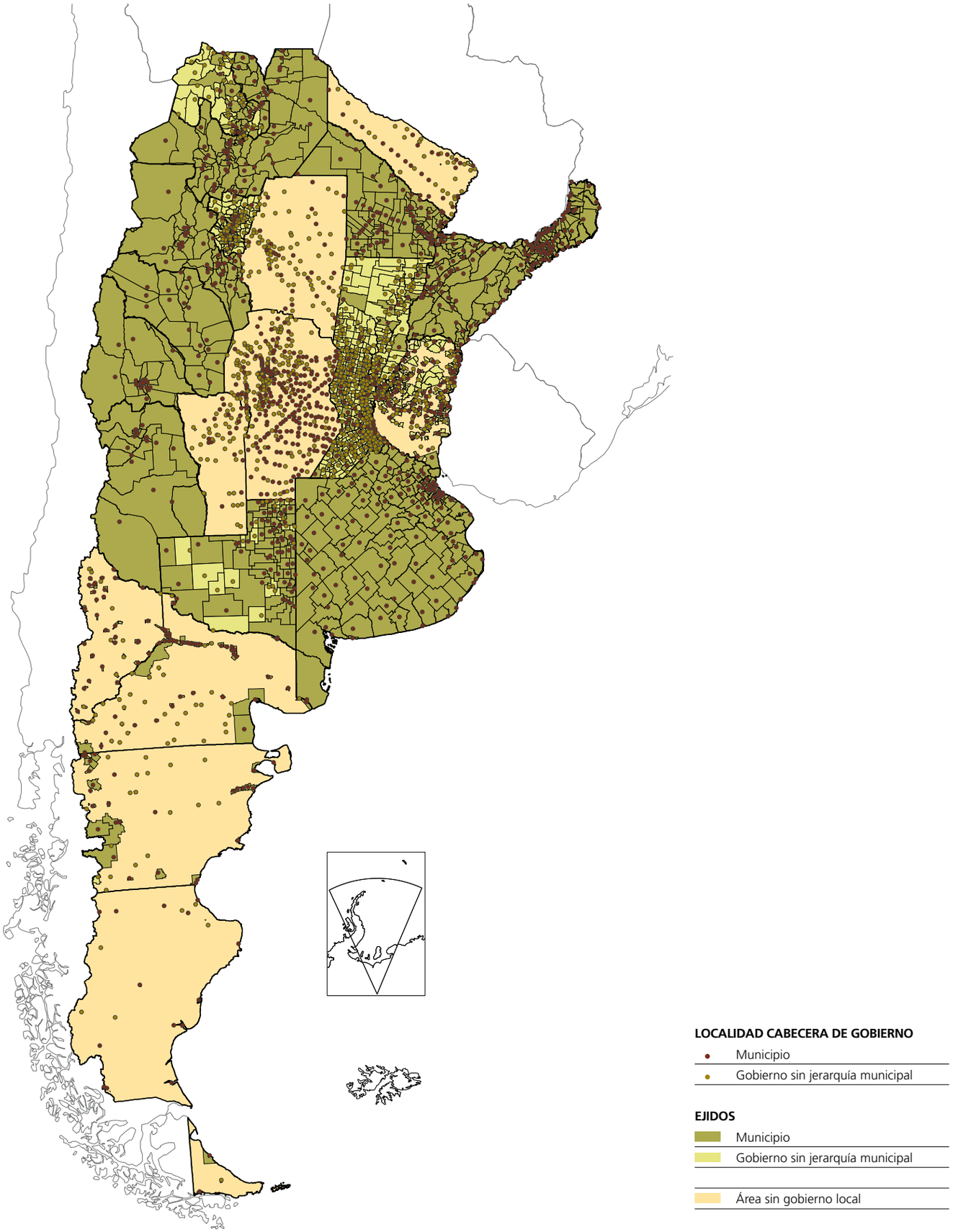
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a Caminos, R., y otros, "Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán" (2009).

GOBIERNOS LOCALES POR CATEGORÍAS SEGÚN PROVINCIAS. TOTAL DEL PAÍS. AÑO 2009

PROVINCIAS	TOTAL DE GOBIERNOS LOCALES	MUNICIPIOS	GOBIERNO SIN JERARQUÍA MUNICIPAL
Total	**2.252**	**1.148**	**1.104**
Buenos Aires	134	134	-
Catamarca	36	36	-
Chaco	68	68	-
Chubut	45	23	22
Córdoba	427	249	178
Corrientes	68	67	1
Entre Ríos	266	73	193
Formosa	55	27	28
Jujuy	60	21	39
La Pampa	80	58	22
La Rioja	18	18	-
Mendoza	18	18	-
Misiones	75	75	-
Neuquén	58	35	23
Río Negro	75	38	37
Salta	60	58	2
San Juan	19	19	-
San Luis	65	18	47
Santa Cruz	27	14	13
Santa Fe	364	50	314
Santiago del Estero	117	28	89
Tierra del Fuego	5	2	3
Tucumán	112	19	93

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación, Mapa Educativo Nacional y Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias.

Asociación de Municipios de la Región de la Confluencia y los Valles – Provincias de Río Negro y Neuquén

La Asociación de Municipios de la Región de la Confluencia y los Valles reúne a trece municipios de las provincias de Neuquén y Río Negro, localizados en la inmediaciones de la zona donde confluyen el Río Negro y el Río Limay. Esta asociación nació en marzo de 2008, cuando sus intendentes, reconociendo que la microrregión tenía una dinámica más cercana a la de una gran ciudad de 550.000 habitantes que a la de trece localidades aisladas entre sí, se reunieron por primera vez para compartir experiencias, problemáticas y oportunidades en común.

Esta agrupación se estructura en torno a un Concejo de Intendentes, una Secretaría permanente y comisiones de trabajo donde se abordan las principales cuestiones que requieren la coordinación entre los municipios, tales como el tránsito y transporte público, la gestión integral de los residuos sólidos y el desarrollo económico y turístico de la región. Para abordarlas, se fueron desarrollando acciones en torno a diferentes ejes: capacitación, actividad cultural, fortalecimiento institucional, seguridad ciudadana, relaciones internacionales, etc.

Desde su creación, la Asociación ha capacitado a más de mil agentes municipales y ha creado una marca turística regional denominada "Comarca Valle Patagonia", que complementa los atractivos urbanos y rurales con la oferta de servicios. Asimismo, se encuentra en desarrollo, junto con la Universidad del Comahue, el Plan Estratégico Regional (PER), se promueve la actividad cultural de la región, y se coordinan estrategias de tránsito, seguridad vial y defensa civil. Hoy la Asociación cuenta con el reconocimiento internacional de redes de ciudades, asociaciones de municipios argentinas y del Mercosur y del Senado de la Nación Argentina.

Finalmente, para 2012 se prevé la ejecución de un proyecto de cooperación internacional para el fortalecimiento institucional, con el Nantes Métropole (Francia), y la realización de dos importantes estudios regionales, con el apoyo del Gobierno Nacional: a) el Sistema Regional de Tránsito y Transporte y b) el Sistema para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU).

Experiencia de regionalización - Provincia de Santa Fe

La regionalización de la provincia de Santa Fe, establecida en 2008, inaugura un proceso de reorganización territorial que contempla la división de la provincia en cinco regiones: Región 1 – Nodo Reconquista, Región 2 – Nodo Rafaela, Región 3 – Nodo Santa Fe, Región 4 – Nodo Rosario, Región 5 – Nodo Venado Tuerto. Cada una de las "ciudades nodo" constituye un núcleo de articulación, concentración y distribución de capacidades, información y recursos, sin que esto suponga ningún tipo de jerarquía o sujeción a pautas formales.

El proceso de regionalización se propone la implementación de una nueva forma de gobierno, que apunta a reducir la distancia entre el Estado y la sociedad. Esta nueva organización se estructura según tres líneas de acción: la descentralización, la planificación estratégica y la participación ciudadana y concertación. En cuanto a la primera, se han transferido competencias y recursos a nuevos organismos, con mayor llegada territorial, lo que supuso una reingeniería del aparato estatal. Este proceso se ha materializado en el establecimiento de Centros Cívicos en cada nodo regional, que expresarán la presencia real y efectiva del Estado ante la ciudadanía. Respecto de las dos últimas, se ha desarrollado el Plan Estratégico Provincial Santa Fe siguiendo metodologías participativas que se han implementado a través de espacios de participación regionales y de carácter público.

El proceso de regionalización permite así configurar relaciones más próximas entre los gobiernos y la ciudadanía, así como integrar territorios desconectados y equilibrar las capacidades de gestión estatal en toda la provincia.

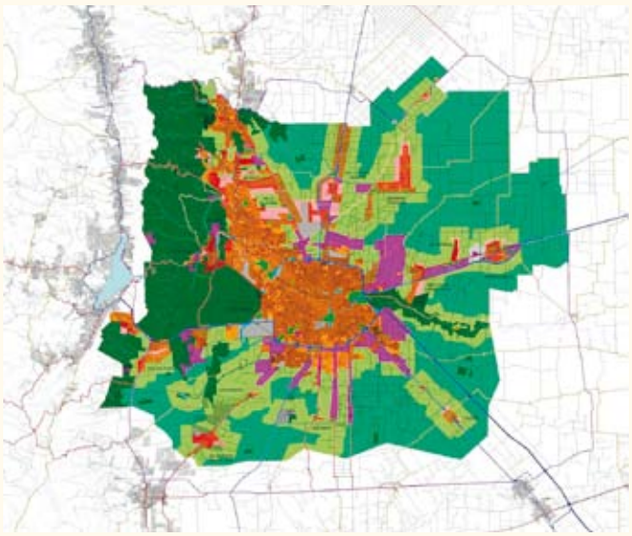
Planificación metropolitana - Provincia de Córdoba

El Área Metropolitana de Córdoba se caracteriza por un proceso de expansión dinámico que abarca a municipios y poblaciones vecinos a la ciudad capital. El crecimiento de la población de estos municipios responde a una serie de razones entre las que se cuentan el precio diferencial del suelo, las condiciones ambientales y la fluida conectividad, que dan por resultado una articulación funcional intensa con la capital, que es un gran centro de empleos, comercial y de servicios.

Estas condiciones de articulación hacen necesario el establecimiento de instancias de planificación metropolitana, en particular para que los gobiernos locales puedan hacer frente a la dinámica de rápido crecimiento y presión inmobiliaria. Entre las iniciativas que se han desarrollado en la provincia se destaca la creación del Instituto de Planificación Metropolitana de Córdoba (IPLAM), en diciembre de 2008, constituido por los gobiernos de las jurisdicciones que tienen competencia sobre la región denominada Gran Córdoba, es decir, 13 localidades –entre comunas y municipios–, y el gobierno provincial.

Dos proyectos elaborados en ese marco institucional son de particular importancia: el Plan Vial Director y el Plan de Regulación de los Usos del Suelo, ambos aprobados por ley. El primero busca mejorar la conectividad vial entre los núcleos urbanos que integran la región, creando nuevas rutas y articulando las existentes. El segundo, apunta a ordenar el desarrollo territorial de la región, clasificando el suelo entre áreas "urbanizables", "de urbanización diferida", "no urbanizables", "de valor estratégico" e "industriales de impacto, actividades mineras o asimilables".

USOS DEL SUELO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE CÓRDOBA



- Urbanización
- Anillo Vial Metropolitano
- Anillo Vial Regional
- Área Urbanizada Consolidada
- Área de Urbanización Prioritaria
- Área Mixta de Promoción para Actividades Productivas
- Área de Urbanización Diferida
- Área de Producción Agropecuaria No Contaminante
- Área de Producción Agropecuaria Contaminante
- Área Natural Protegida
- Área Verde Recreativa
- Área de Riesgo
- Área de Valor Estratégico
- Área Industrial de Impacto. Actividad Minera o Asimilables
- Especial
- Espacio Colectoras

Fuente: Gobierno de la Provincia de Córdoba-Ministerio de Gobierno-IPLAM.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA UN NUEVO TERRITORIO

La profundización del régimen federal, generada por la reforma de la Constitución de 1994, ha otorgado a los gobiernos locales un importante nivel de autonomía. Esto supuso, para ellos, la necesidad de enfrentar nuevos desafíos en términos de gestión, entre los que se destaca el mejoramiento de las capacidades para regular y planificar el uso de su territorio, en tanto aspecto fundamental para lograr ciudades más equitativas e inclusivas.

Sin embargo, la tensión entre la dinámica del territorio real y las divisiones territoriales formales puede actuar como un factor limitante para el desarrollo de dichas capacidades. La gran mayoría de los gobiernos locales cuenta con atribuciones suficientes para diseñar e implementar planes urbanos, aunque esta competencia se debilita a partir de los límites que impone la organización formal, que puede no corresponderse con el territorio real en términos de la extensión del núcleo urbano o de los límites espaciales sobre los que impactan determinadas problemáticas. Asimismo, esta tensión se ve profundizada por un territorio cada vez más conectado, donde los límites urbanos se vuelven difusos y los factores que impactan sobre la dinámica de las ciudades exceden ampliamente los límites de su tejido.

Esta tensión no expresa la necesidad de construir una nueva organización político-administrativa del nivel local, sino la de recurrir a nuevas formas y espacios de gobierno que permitan adaptarlo a la creciente complejidad y dimensión que adquieren los núcleos urbanos. En efecto, la presión social sobre los núcleos urbanos, que se manifiesta en un territorio cada vez más fragmentado socialmente en mayores niveles de informalidad urbana y en una creciente dificultad para satisfacer la demanda sobre los bienes y servicios urbanos, requiere de una respuesta en todos los niveles y órdenes de intervención.

Así, en línea con políticas como la regulación del acceso al suelo urbano, la implementación de planes urbanos y la construcción de viviendas, resultan indispensables las innovaciones en el plano institucional, como la creación de instituciones metropolitanas, sectoriales, la asociación de municipios, etc. Se trata, en suma, de fortalecer a los gobiernos locales mediante la innovación en el plano institucional para que puedan constituirse como espacios de gobierno dinámicos, capaces de aprehender y gestionar los fenómenos que ocurren actualmente en el territorio real.

2

DINÁMICA DE URBANIZACIÓN DE LAS CIUDADES ARGENTINAS

2.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La caracterización del sistema urbano argentino proporciona herramientas para comprender de manera global el rol que juegan las ciudades en la estructuración del territorio. Rasgos como la distribución regional de la población, las infraestructuras y los equipamientos reflejan el peso relativo de cada aglomerado urbano dentro del sistema y permiten identificar perfiles que, con sus particularidades geográficas, comparten conflictos y oportunidades.

El objeto que amparó el PAU desde su inicio –proponer lineamientos de políticas públicas en materia de urbanización– hizo necesario encarar una segunda fase de trabajo enfocada en el conocimiento de los fenómenos intrínsecos del proceso de producción de ciudades, reconocidos en general empíricamente, con abundante literatura en lo que se refiere a las grandes ciudades argentinas, pero menos conocidos o con conocimiento no sistematizado en el caso del resto de las ciudades que componen el sistema nacional. Estos casos son los correspondientes a las que suelen denominarse como ciudades medias, que cumplen un rol fundamental en la estructuración del territorio y que componen un conjunto amplio, en el que habita más del 20% de la población argentina, y a las pequeñas ciudades –en su mayoría centros de servicio rurales– cuyas oportunidades de desarrollo dependen básicamente de las condiciones estructurales de la región a la que pertenecen.

El presente capítulo resume los resultados alcanzados en la etapa de investigación y sistematización de conocimiento acerca de tales procesos, en la que se plantearon distintos abordajes en simultáneo. Por una parte, la compilación y análisis de la literatura de planificación urbana reciente, complementada con entrevistas a informantes clave, tanto del campo gubernamental como académico. Por otra parte, la realización de un estudio casuístico sobre una muestra representativa de ciudades, a través del cual fue posible profundizar en el análisis de aspectos no suficientemente estudiados y verificar los supuestos presentes en las fuentes secundarias.

En lo que respecta al estudio de casos, se decidió como primer paso metodológico llevar a cabo el análisis de la dinámica de expansión de la mancha urbana, basándose en tres consideraciones. Primero, en el entendimiento de que la tendencia al crecimiento urbano expansivo es un fenómeno al que están sometidas las ciudades como producto de los patrones actuales de consumo de suelo para distintos tipos de actividades –industriales, comerciales, residenciales–, y que se comporta como punta de iceberg de su lógica de producción. Es decir, el fenómeno del crecimiento urbano permite abordar el conjunto de dimensiones –sociales, ambientales, económicas, normativas, institucionales– que gravitan en el proceso de urbanización y observar de manera contundente, en las propias áreas de expansión, los conflictos que esta lógica trae aparejados. Segundo, en la voluntad de observar si esta lógica, característica de la mayoría de las ciudades del mundo contemporáneo y reconocida en las principales ciudades de nuestro país, se constata en el conjunto de ciudades argentinas. Y tercero, en el caso de que efectivamente esto se confirme, en la oportunidad de obtener indicadores cuantitativos que permitan ponderar su alcance actual y evaluar escenarios prospectivos.

Tal como se detalló en la descripción inicial del Programa, la realización del estudio de casos implicó trabajos de gabinete y de campo, desarrollados directamente y/o supervisados por equipos técnicos de la SSPTIP. Mediante estos estudios se pudo complejizar y sistematizar el abordaje descripto, utilizando idénticos parámetros de trabajo y con base en una secuencia metodológica similar: a) selección de la muestra; b) análisis de la dinámica de expansión mediante interpretación de imágenes satelitales; c) confección de cartografía temática sobre la base de datos censales; d) análisis de los tejidos de expansión mediante interpretación de imágenes de alta definición; e) caracterización integradora de casos y sistematización de resultados.

El análisis integrador permitió interpretar las observaciones realizadas, traduciéndolas del lenguaje de indicadores al de procesos, en base a la asociación entre fenómenos y la interpretación de causalidades. Se realizó un análisis de las dimensiones socio-demográfica, urbano-ambiental, económica y jurídico-institucional de cada aglomerado. Para ello, se elaboró una caracterización de las ciudades seleccionadas en el marco de su inserción regional a través de datos estadísticos, bibliografía de diversa índole, recopilación de diagnósticos y planes

urbanos e identificación de problemáticas locales mediante el análisis de noticias publicadas en medios de comunicación regionales. Contando con avances preliminares de diagnóstico, el equipo técnico de la Subsecretaría visitó cada uno de los aglomerados objeto de estudio para revisar y validar la información obtenida en las etapas previas. Durante las visitas, se entrevistó a funcionarios de los gobiernos locales y provinciales y a expertos vinculados a las problemáticas territoriales. En todos los casos se realizaron recorridos por las áreas críticas de cada ciudad y se recogieron testimonios gráficos. Por último, se elaboró un informe de cada caso, cuya síntesis se presenta como anexo del presente volumen.

La exposición del diagnóstico que resulta de este trabajo se ha estructurado de modo de hacer posible su lectura completa o particularizada. Con base en este criterio, se exponen en primer lugar los resultados de la investigación referida a la dinámica de expansión urbana, que arroja datos objetivamente mensurables. En segundo lugar, se describen los fenómenos simultáneos que caracterizan la evolución de las ciudades, apelando a su discriminación espacial según los tejidos urbanos que producen y en los que se producen. En tercer lugar, se desarrollan la problemática de la dotación de infraestructuras básicas, la del comportamiento del mercado de suelo y la del andamiaje normativo de los procesos de urbanización, en el entendimiento de que constituyen tres dimensiones clave del proceso de producción urbana. Finalmente, se sintetizan los conceptos fundamentales que resumen esta etapa del diagnóstico.

Por último cabe aclarar que, tal como sucede con la totalidad del PET, el eje conductor del análisis está centrado en la dimensión espacial o urbano-ambiental del territorio. La ciudad, en tanto producto social, revela las múltiples dimensiones que gravitan en su construcción, razón por la cual es posible abordar su estudio en profundidad desde esferas muy diversas: culturales, históricas, morfológicas, paisajísticas, de gobernabilidad. En este caso, tanto el enfoque adoptado como los temas en particular tienen por objeto reflexionar acerca de las variables que inciden en el proceso de construcción de ciudades: la inversión en infraestructuras y la producción de tejidos urbanos, ambos factores determinantes del espacio urbano, concebido como segunda naturaleza, y el andamiaje normativo, que refleja la madurez y capacidad del poder público para regular la producción y reproducción de ese espacio, expresión del modelo de desarrollo que las sociedad realiza.

SÍNTESIS METODOLÓGICA DE ESTUDIOS DE CASO

2.2. DE LA DINÁMICA DE EXPANSIÓN

SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

Por tratarse de un estudio de tipo exploratorio y de la implementación de una metodología de análisis que requería de ajustes sucesivos, se optó por la realización de una muestra acotada, representativa de casos que, según los datos disponibles, podrían resultar emblemáticos. En primer lugar, se puso el énfasis en el análisis de ciudades medias, clasificadas en la jerarquización como de tercera, cuarta y quinta categoría, acerca de las cuales se cuenta con pocos estudios sistemáticos. A pesar de ello, y a efectos de garantizar la representatividad de la muestra, se incluyó una ciudad de segunda jerarquía o nodo nacional. Por último, se buscó que los casos pertenezcan a contextos regionales y ambientales diferentes, representativos del amplio espectro de ecorregiones y niveles de desarrollo relativo que componen el territorio nacional.

Se presentaron algunas limitaciones vinculadas a este abordaje metodológico. En primer lugar, que en las ciudades de menos de 50 mil habitantes no fue posible implementar como primer paso el análisis de la expansión urbana mediante interpretación de imágenes satelitales, dado que la resolución espacial de las disponibles –píxel = 30 x 30 metros–, hace dificultosa y poco rigurosa su lectura. Por esta razón no se incluyen en la muestra, si bien mediante se observaron mediante otros procedimientos ciertos fenómenos que consolidan la formulación del diagnóstico y los lineamientos del trabajo. En segundo lugar, no fue posible disponer de imágenes satelitales próximas al primer corte temporal de la muestra de ninguna ciudad Surpatagónica y, en el caso disponible –Comodoro Rivadavia– los problemas de resolución hicieron imposible la interpretación. La falta de este dato de partida hubiera impedido la sistematización de los resultados, razón que explica la ausencia de casos representativos de esta subregión.

En el caso de Trelew-Rawson, no se concretaron la visita de campo ni las entrevistas con agentes locales, razón por la cual no se considera concluido el estudio integrador. A pesar de ello, se consideran válidos ciertos resultados parciales en la medida que aportaron a los temas objeto de observación.

La integración de los casos de Gran San Miguel de Tucumán, Neuquén-Plottier-Cipolletti, Presidencia Roque Sáenz Peña y Venado Tuerto, contó como fuente fundamental con los estudios realizados por los equipos de consultores de las universidades nacionales situadas en los respectivos entornos regionales: la Universidad Nacional de Tucumán, la Universidad Nacional del Comahue, la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Nacional de Rosario, citados en la nota n°1.

DOS DÉCADAS DE EXPANSIÓN URBANA

A los efectos de dimensionar la extensión de las manchas urbanas de las ciudades seleccionadas asociándolas a su variación poblacional, se fijaron tres cortes temporales coincidentes con los Censos Nacionales 1991, 2001 y 2010. En lo que respecta al segundo se dispone, además de los datos demográficos y sociales, de información relevante a escala radio censal respecto de las condiciones de urbanización, lo cual permitió profundizar en la dimensión espacial del análisis. En lo que respecta al tercer corte temporal, se trabajó con las imágenes correspondientes al año 2008 asociadas a proyecciones demográficas, año en el que comenzó el presente estudio. A los efectos de esta publicación, se actualizaron las correspondientes proyecciones demográficas al año 2010, con el objeto no sólo de exponer información actualizada en términos espaciales, sino también de viabilizar el inmediato volcado de los datos que aportará el procesamiento completo del Censo 2010, lo cual permitirá realizar a corto plazo las correspondientes evaluaciones.

Se trabajó con imágenes de los satélites Landsat 5 y 7, que tienen una resolución espacial de 1 píxel = 30 x 30 metros. El píxel es la unidad de medida mínima de una imagen digital raster. Estas imágenes fueron provistas por la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y por el sitio www.landsat.org del Global Observatory for Ecosystem Services de la Michigan State University de Estados Unidos. Para el procesamiento de las imágenes se utilizó el programa Erdas y se efectuó una clasificación de tipo supervisada a fin de identificar cuatro clases de coberturas: suelo urbano, suelo desnudo, vegetación y agua. La metodología fue revisada y ajustada a lo largo del trabajo, en el

CASOS DE ESTUDIO SELECCIONADOS

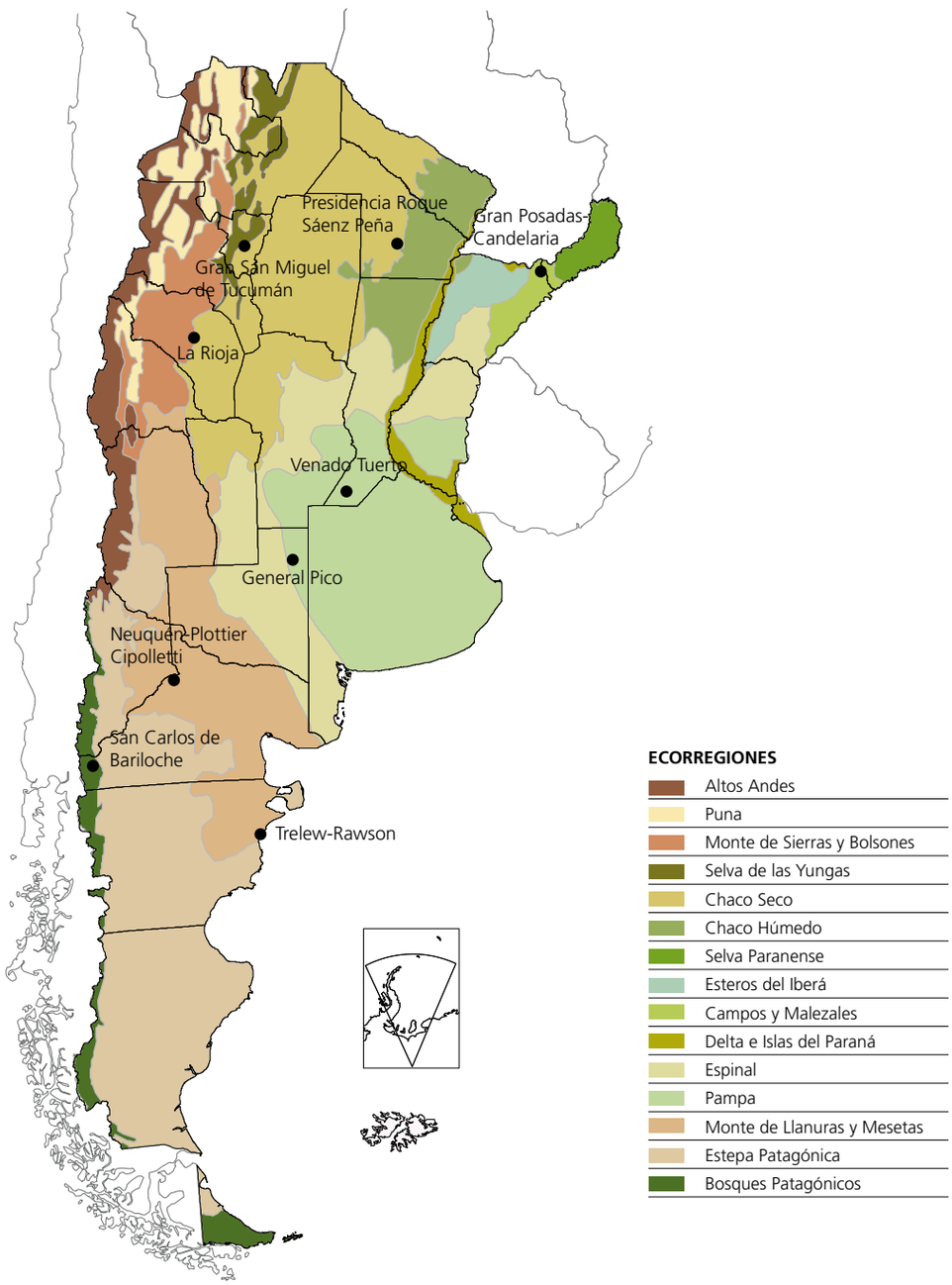
NO.	CIUDAD/AGLOMERADO	PROVINCIA/S	REGIÓN	CATEGORÍA	PERFIL URBANO
1	Gran San Miguel de Tucumán	Tucumán	NOA	2	Nodo nacional
2	Neuquén-Plottier-Cipolletti	Neuquén / Río Negro	Patagonia	3	Nodo regional
3	Gran Posadas-Candelaria	Misiones	NEA	3	Nodo regional
4	La Rioja	La Rioja	Cuyo	4	Nodo subregional
5	Trelew-Rawson	Chubut	Patagonia	3	Nodo regional
6	San Carlos de Bariloche	Río Negro	Patagonia	3	Nodo regional
7	Presidencia Roque Sáenz Peña	Chaco	NEA	4	Nodo subregional
8	Venado Tuerto	Santa Fe	Centro	4	Nodo subregional
9	General Pico	La Pampa	Centro	4	Nodo subregional

marco de la investigación llevada a cabo en cooperación con el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente (ISU) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)[12].

Con la información obtenida, se confeccionó una cartografía de la dinámica de expansión de la mancha urbana producida entre los años 1991, 2001 y 2008 de todas las ciudades y/o conurbaciones seleccionadas. Cabe considerar que en relación con el primer corte temporal la disponibilidad de imágenes es notablemente menor, razón por la cual se utilizaron las imágenes disponibles más próximas, a las que se les adaptaron los datos de población correspondientes mediante la aplicación de interpolaciones demográficas.

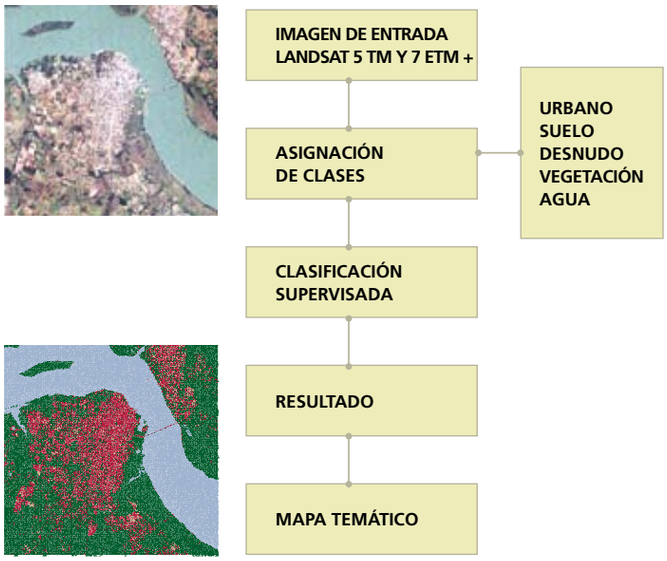
El cuadro adjunto sintetiza los resultados cuantitativos más relevantes de esta etapa de la investigación. Estos implican, en primer lugar, el dimensionado comparativo de la superficie de suelo ocupada por cada ciudad en los tres cortes temporales y, en segundo lugar, la asociación de este dato con la población de cada corte, de modo de poder dimensionar la variación de la densidad urbana promedio. En las páginas siguientes se puede observar el impacto espacial que conlleva el crecimiento urbano de los últimos veinte años en todas las ciudades de la muestra.

ESTUDIOS DE CASOS SELECCIONADOS

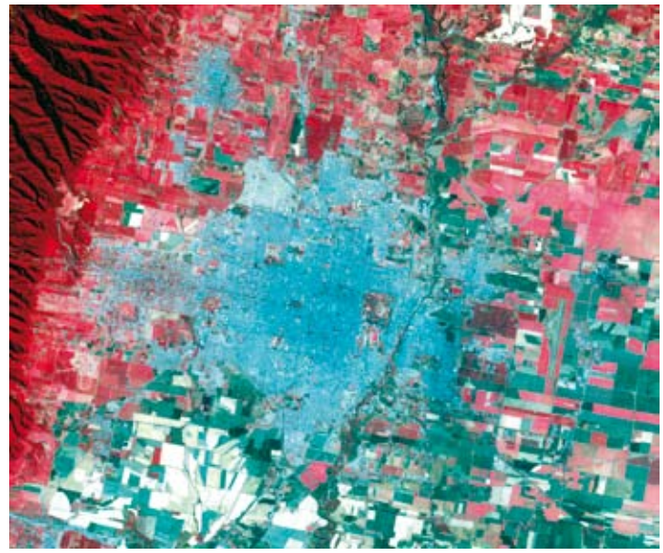


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Mapa de Ecorregiones.

PROTOCOLO DE CLASIFICACIÓN DE IMÁGENES SATELITALES



SECTOR DE IMAGEN SATELITAL LANDSAT 5 TM: GRAN TUCUMÁN 2008



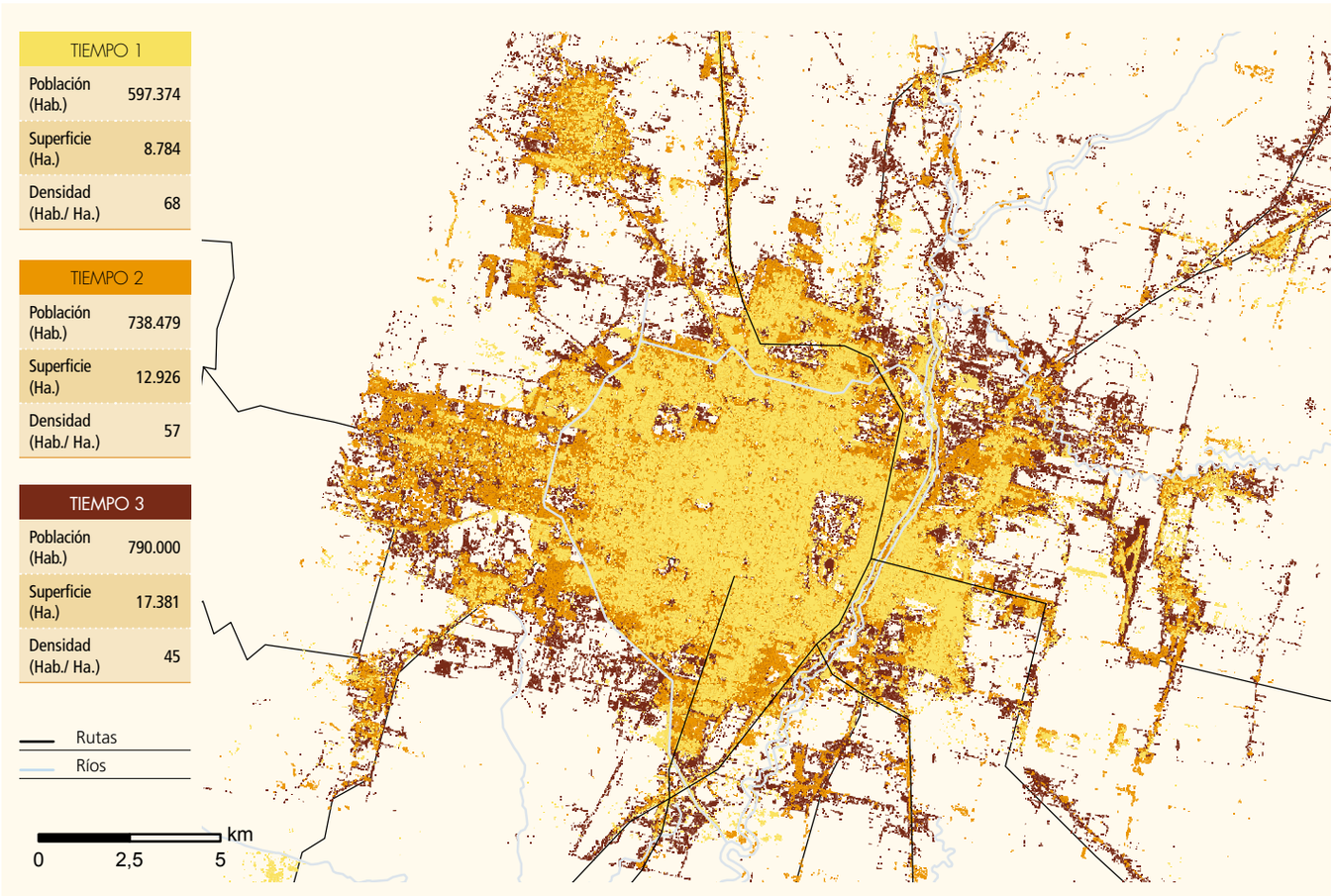
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE

ESTUDIOS DE CASO: SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD EN LOS TRES TIEMPOS

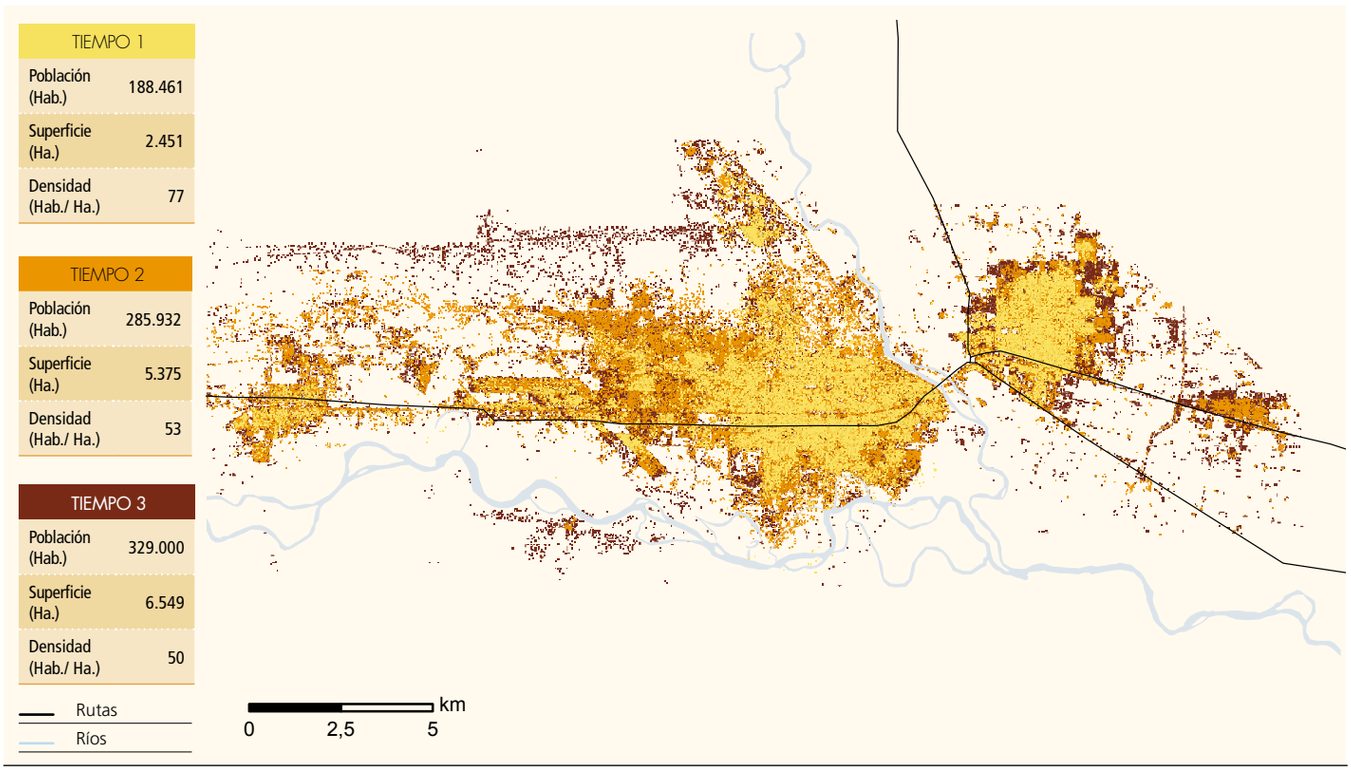
CIUDAD/ AGLOMERADO	TIEMPO 1 1986/1992			TIEMPO 2 1999/2001			TIEMPO 3 2008		
	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	POBLACIÓN (HABITANTES)	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	POBLACIÓN (HABITANTES)	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	POBLACIÓN (HABITANTES)	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)
GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN	8.784	597.374	68	12.926	738.479	57	17.381	790.000	45
NEUQUÉN-PLOTTIER-CIPOLLETTI	2.451	188.461	77	5.375	285.932	53	6.549	329.000	50
GRAN POSADAS-CANDELARIA	2.194	205.114	93	3.548	290.635	82	5.938	322.000	54
LA RIOJA	2.401	95.758	40	3.269	143.684	44	3.957	171.000	43
TRELEW-RAWSON	1.063	81.054	76	1.655	110.798	67	2.396	122.000	51
SAN CARLOS DE BARILOCHE	768	66.820	87	1.318	94.065	71	1.870	107.000	57
PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA	1.285	60.348	47	1.684	76.794	46	1.707	83.000	49
VENADO TUERTO	1.104	59.684	54	1.192	67.395	57	1.324	73.000	55
GENERAL PICO	893	42.873	48	1.254	50.170	40	1.312	58.000	44

Nota: Los datos de población del Tiempo 3 han sido estimados a partir de los datos provisorios por departamentos del Censo Nacional de 2010 interpolados a 2008.

ANÁLISIS DE LAS MANCHAS URBANAS EN TRES TIEMPOS
Gran San Miguel de Tucumán: Expansión Urbana 1989/2001/2008



Neuquén-Plottier-Cipolletti: Expansión Urbana 1986/2000/2008



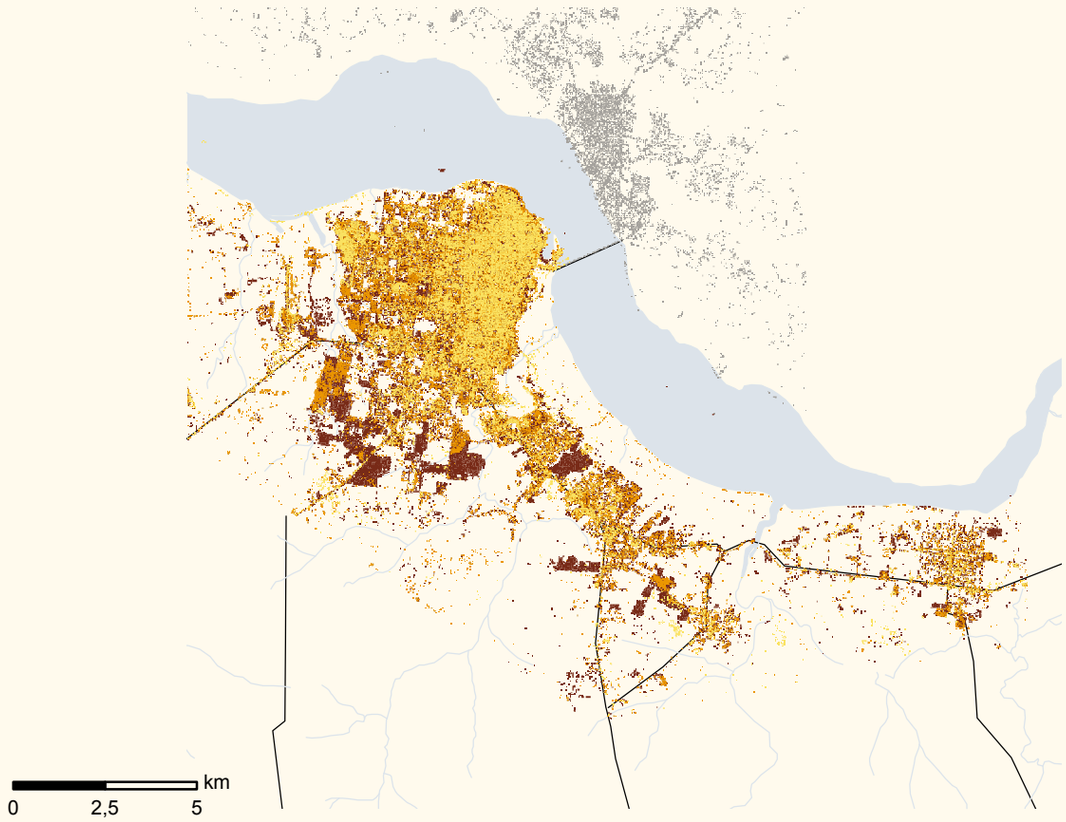
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por CONAE.

Gran Posadas-Candelaria: Expansión Urbana 1989/2000/2008

TIEMPO 1	
Población (Hab.)	205.114
Superficie (Ha.)	2.194
Densidad (Hab./ Ha.)	93

TIEMPO 2	
Población (Hab.)	290.635
Superficie (Ha.)	3.548
Densidad (Hab./ Ha.)	82

TIEMPO 3	
Población (Hab.)	322.000
Superficie (Ha.)	5.938
Densidad (Hab./ Ha.)	54

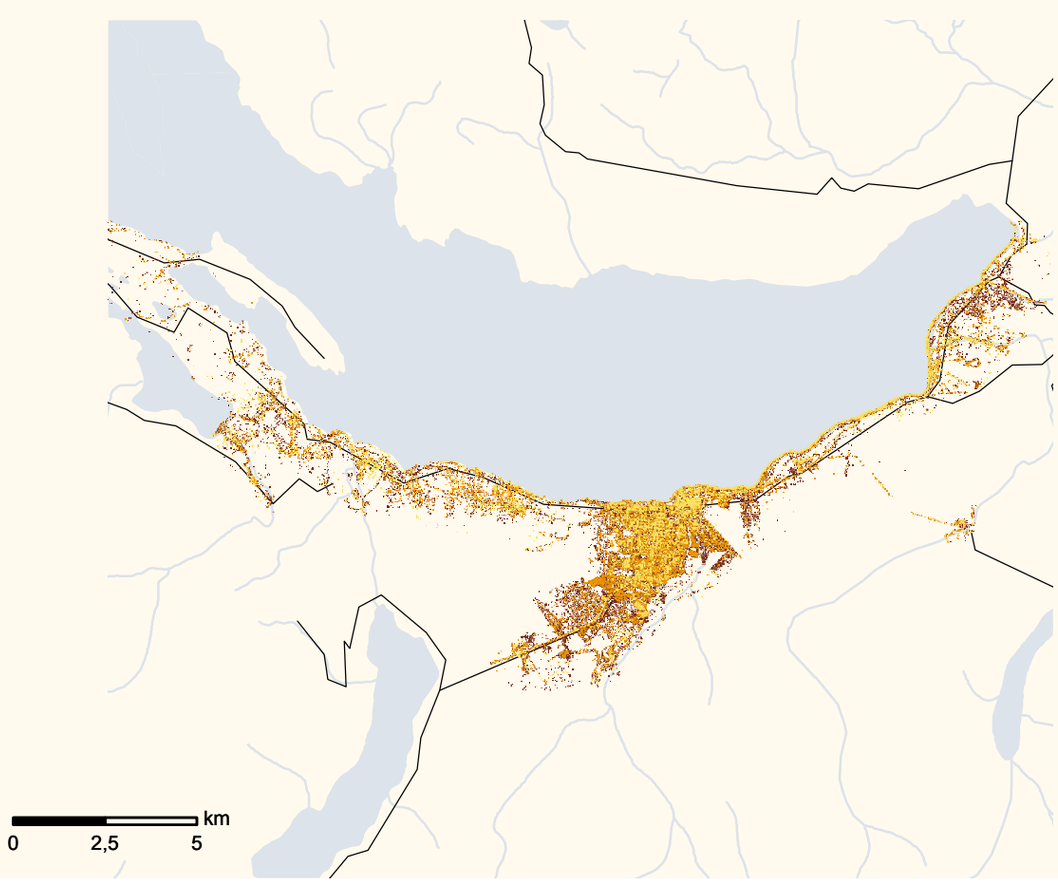


San Carlos de Bariloche: Expansión Urbana 1987/2001/2008

TIEMPO 1	
Población (Hab.)	66.820
Superficie (Ha.)	768
Densidad (Hab./ Ha.)	87

TIEMPO 2	
Población (Hab.)	94.065
Superficie (Ha.)	1.318
Densidad (Hab./ Ha.)	71

TIEMPO 3	
Población (Hab.)	107.000
Superficie (Ha.)	1.870
Densidad (Hab./ Ha.)	57



La Rioja: Expansión Urbana 1989/2001/2008

TIEMPO 1	
Población (Hab.)	95.758
Superficie (Ha.)	2.401
Densidad (Hab./ Ha.)	40

TIEMPO 2	
Población (Hab.)	143.684
Superficie (Ha.)	3.269
Densidad (Hab./ Ha.)	44

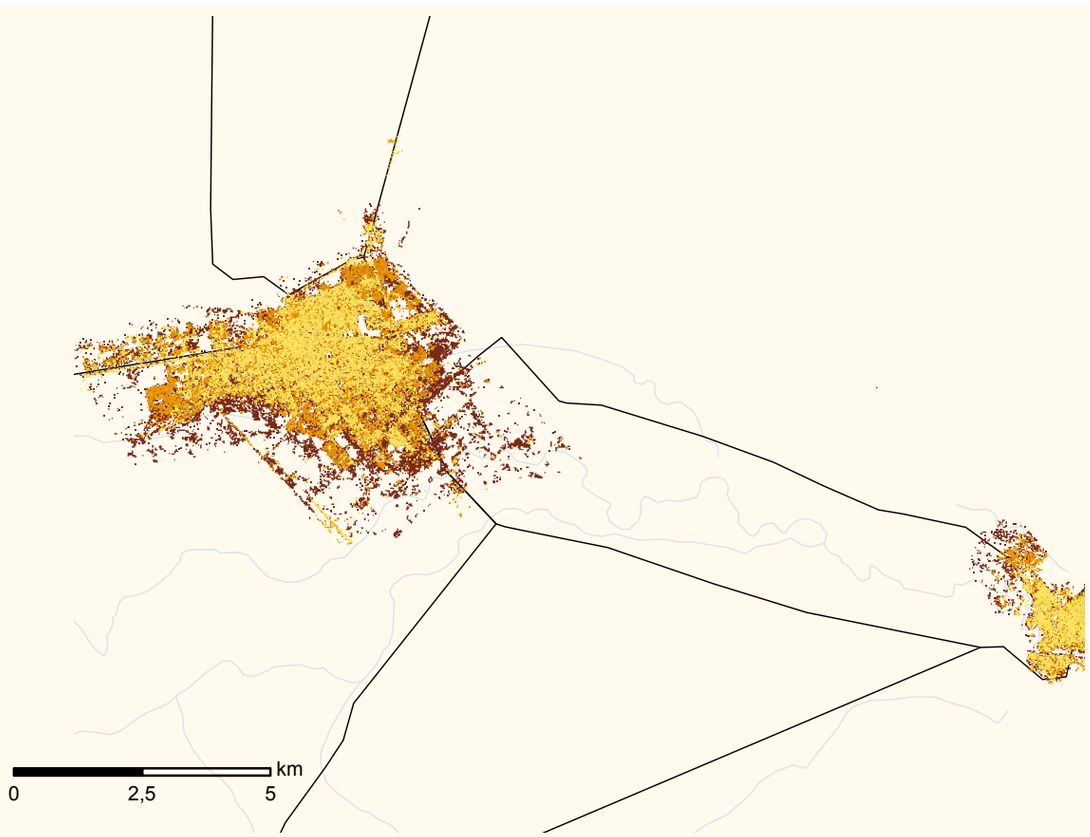
TIEMPO 3	
Población (Hab.)	171.000
Superficie (Ha.)	3.957
Densidad (Hab./ Ha.)	43

Trelew-Rawson: Expansión Urbana 1986/2001/2008

TIEMPO 1	
Población (Hab.)	81.054
Superficie (Ha.)	1.063
Densidad (Hab./ Ha.)	76

TIEMPO 2	
Población (Hab.)	110.798
Superficie (Ha.)	1.655
Densidad (Hab./ Ha.)	67

TIEMPO 3	
Población (Hab.)	122.000
Superficie (Ha.)	2.396
Densidad (Hab./ Ha.)	51



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por CONAE.

Presidencia Roque Sáenz Peña: Expansión Urbana 1989/2001/2008

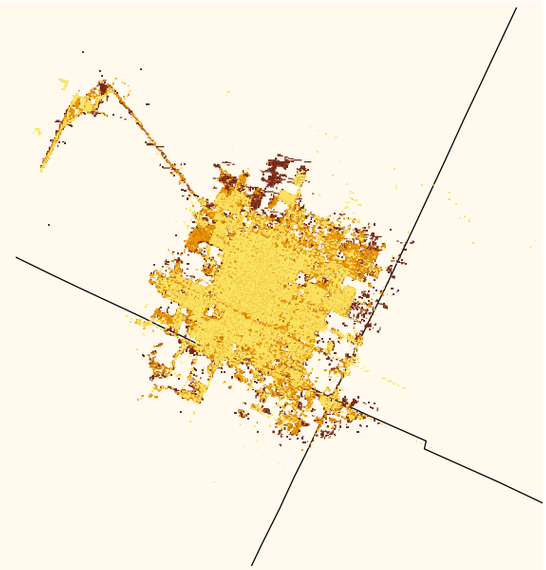
TIEMPO 1	
Población (Hab.)	60.348
Superficie (Ha.)	1.285
Densidad (Hab./ Ha.)	47

TIEMPO 3	
Población (Hab.)	83.000
Superficie (Ha.)	1.707
Densidad (Hab./ Ha.)	49

TIEMPO 2	
Población (Hab.)	76.794
Superficie (Ha.)	1.684
Densidad (Hab./ Ha.)	46

Rutas
Ríos

0 2,5 5 km



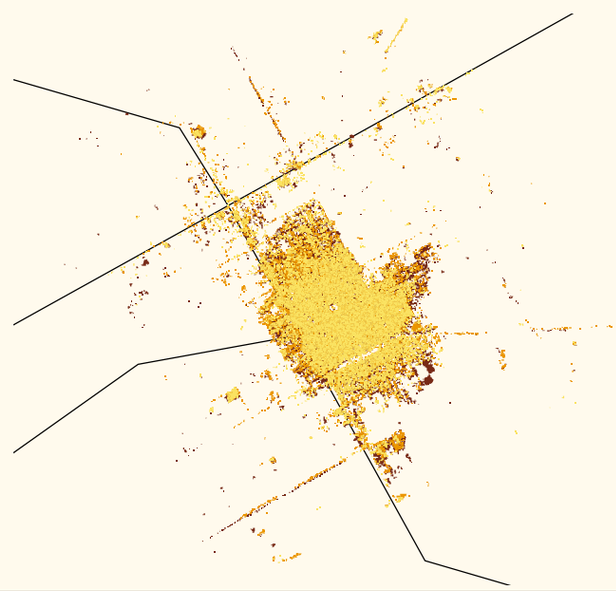
Venado Tuerto: Expansión urbana 1992/2000/2008

TIEMPO 1	
Población (Hab.)	59.684
Superficie (Ha.)	1.104
Densidad (Hab./ Ha.)	54

TIEMPO 3	
Población (Hab.)	73.000
Superficie (Ha.)	1.324
Densidad (Hab./ Ha.)	55

TIEMPO 2	
Población (Hab.)	67.395
Superficie (Ha.)	1.192
Densidad (Hab./ Ha.)	57

0 2,5 5 km



General Pico: Expansión urbana 1992/1999/2008

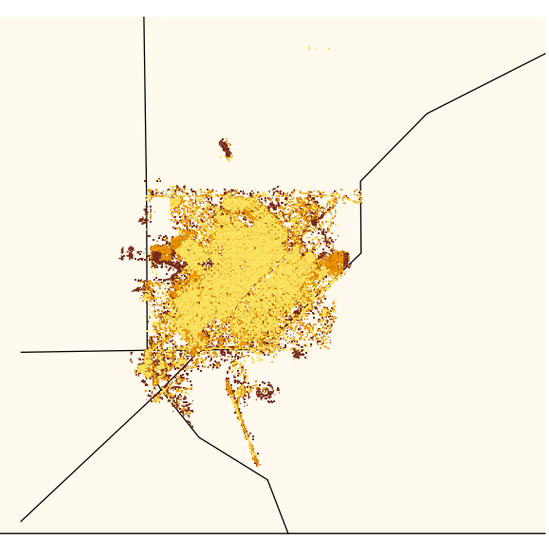
TIEMPO 1	
Población (Hab.)	42.873
Superficie (Ha.)	893
Densidad (Hab./ Ha.)	48

TIEMPO 3	
Población (Hab.)	58.000
Superficie (Ha.)	1.312
Densidad (Hab./ Ha.)	44

TIEMPO 2	
Población (Hab.)	50.170
Superficie (Ha.)	1.254
Densidad (Hab./ Ha.)	40

Rutas
Ríos

0 2,5 5 km



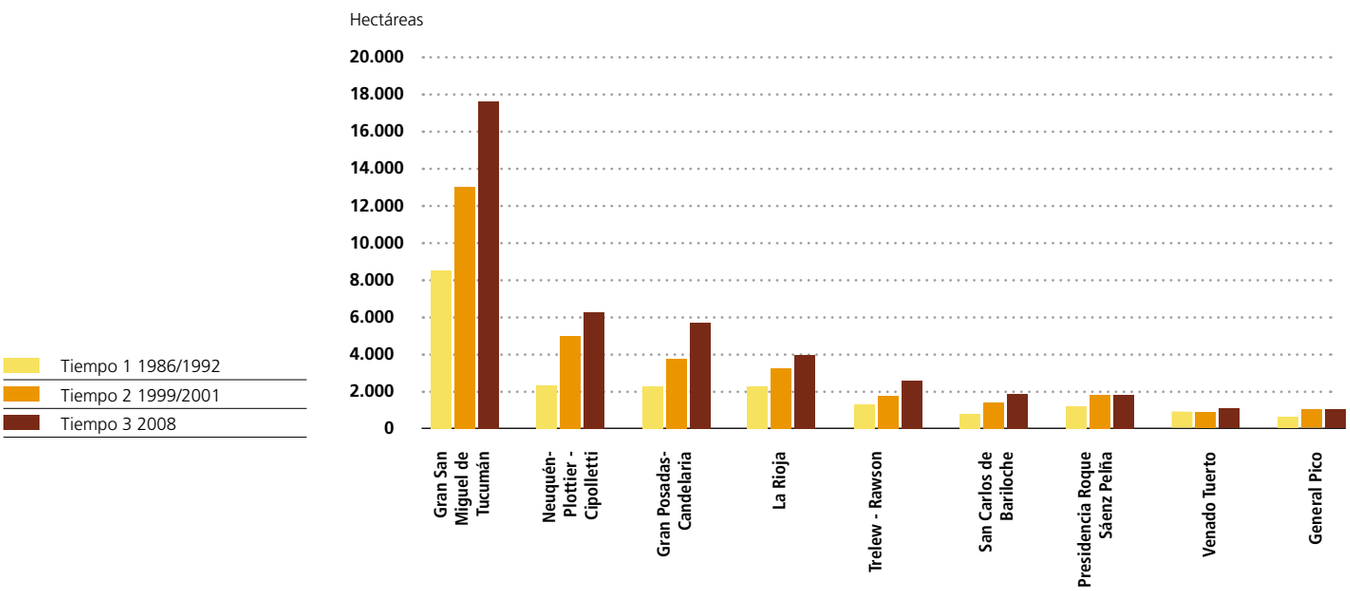
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por CONAE.

El análisis comparativo de los datos obtenidos permite realizar un primer grupo de observaciones. La primera es que existe una marcada tendencia a la disminución de la densidad de población en las ciudades de segunda y tercera categoría y, en cambio, una relativa estabilidad en las ciudades de cuarta categoría. Estas tendencias se ven acentuadas si se comparan los datos entre el tiempo 1 y el tiempo 3. Efectivamente, en las mayores ciudades de la muestra, a un significativo aumento de la población le correspondió un aún más importante aumento de la superficie de la mancha urbana. Los casos de Gran San Miguel de Tucumán, el aglomerado Neuquén-Plottier-Cipolletti y el Gran Posadas-Candelaria son ilustrativos de esta tendencia, definiendo una consecuente reducción de la densidad. Dentro de las ciudades más pequeñas de la muestra, que oscilan entre los 60 mil y los 80 mil habitantes, se observa un relativo aumento de la densidad en los últimos veinte años. Tanto Presidencia Roque Sáenz Peña, en la provincia de Chaco, como Venado Tuerto en la provincia de Santa Fe presentan un pequeño aumento de sus densidades, mientras que en General Pico la densidad desciende levemente.

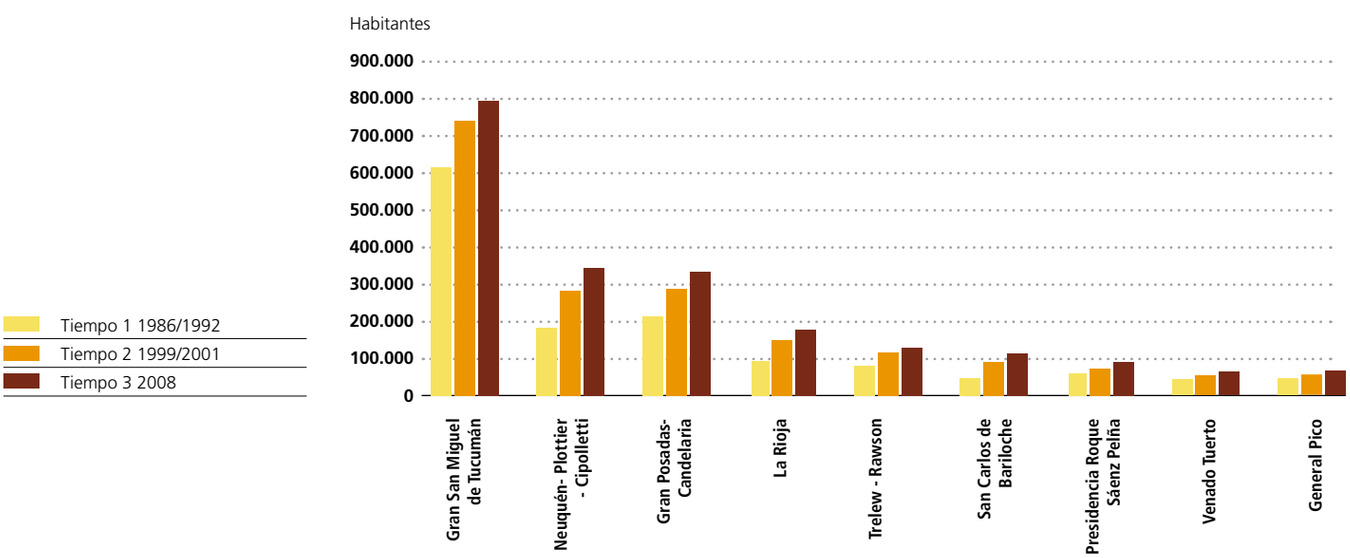
Estos datos permiten inferir que, a partir de cierto umbral de población, el patrón de crecimiento de las ciudades tiende a asimilarse al característico de la "metropolización expandida", en el que las nuevas localizaciones de industria, servicios y residencia se asocian a las grandes vías de comunicación, al aumento de la motorización individual y a los altos precios del mercado de suelo en las áreas centrales. Por el contrario, por debajo de ese umbral –que en la muestra considerada ronda los 80 mil habitantes– las ciudades aún responden a la demanda de suelo para nuevas actividades manteniendo la estructura del damero original, de patrón compacto.

Los gráficos siguientes muestran, para cada ciudad estudiada, las variaciones en superficie de la mancha urbana, población y densidad de población para los tres tiempos considerados –1991, 2001 y 2008–.

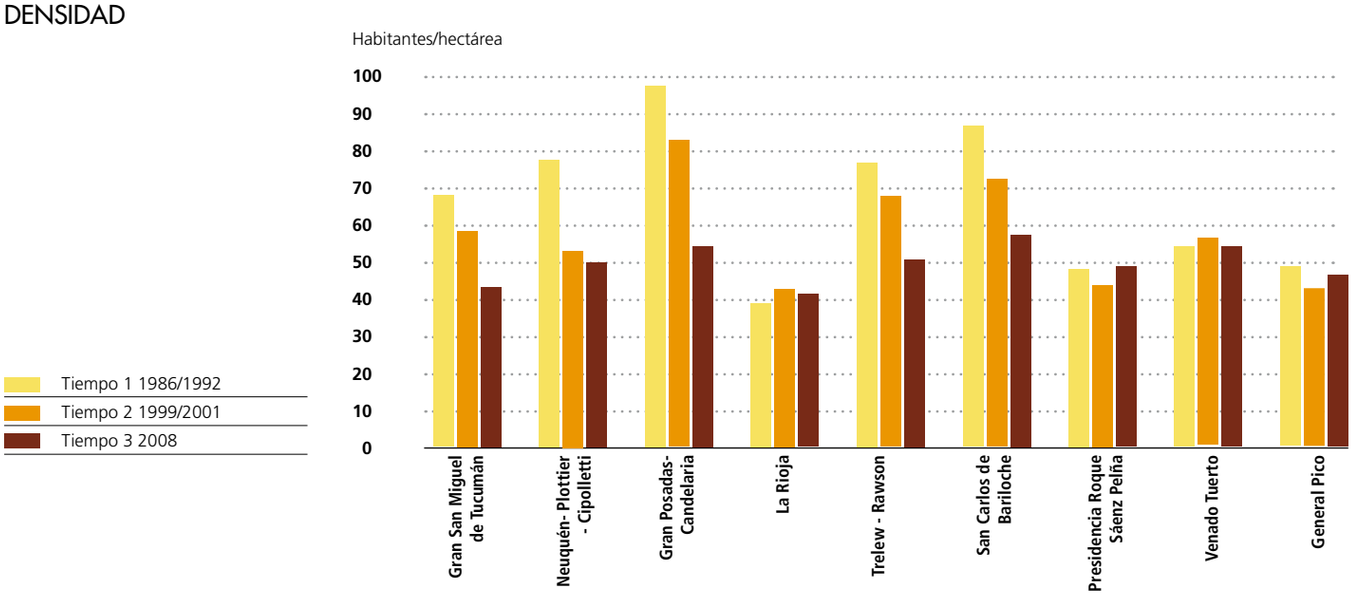
SUPERFICIE DE LA MANCHA URBANA



POBLACIÓN



DENSIDAD



La segunda observación que surge de estos datos refiere a la demanda de suelo urbano futuro, de mantenerse la dinámica registrada en las dos últimas décadas. Con base en la superficie de la ocupación urbana del año 2008, asociada a su correspondiente población, se elaboró, en primer lugar, un coeficiente de consumo de suelo por habitante para los últimos veinte años. En segundo lugar, aplicando el mismo coeficiente a la población proyectada al año 2020, se obtuvo la superficie que alcanzaría la mancha urbana para el mismo año y el porcentaje de incorporación de nuevo suelo urbano que implicaría en cada una de las ciudades de la muestra.

En la tabla se puede observar la magnitud que tendría la huella urbana bajo estos supuestos, lo que arroja cifras alarmantes en el grupo de ciudades categorizadas como nodos regionales, que alcanzan valores del 35% en el caso de San Carlos de Bariloche, 34% Gran Posadas-Candelaria y 32% La Rioja, mientras que Neuquén-Plottier-Cipolletti y Trelew-Rawson crecerían 28 y 29% respectivamente. Una ampliación de la superficie urbana del 25% se encontraría en Gran San Miguel de Tucumán, la ciudad de mayor población de la muestra, y en General Pico, a pesar de la estabilidad que presenta en su crecimiento. Presidencia Roque Sáenz Peña y Venado Tuerto deberían mostrar un crecimiento en torno al 14%.

Estas proyecciones alertan sobre la necesidad de políticas categóricas de ordenamiento territorial. La demanda de suelo proyectada representa una fuerte presión sobre el periurbano de las ciudades con consecuencias de diferente tipo, según el ecosistema en el que están insertas: suelos de alta fragilidad ambiental, como el caso de Bariloche, suelos productivos bajo riego como en el caso de Neuquén o con carencia de recursos hídricos, como en La Rioja. También representaría un fuerte impacto respecto a la estructura urbana de ciudades que aún mantienen un tejido urbano relativamente compacto y preservan la identidad característica de su patrimonio construido, pero que estarían cercanas a un eventual punto de inflexión en la forma de crecimiento, como en el caso de Venado Tuerto o General Pico.

PROYECCION CONSUMO DE SUELO

	POBLACIÓN (HABITANTES) 2008	SUPERFICIE (HECTÁREA) 2008	CONSUMO DE SUELO (HECT./ HAB.) 2008	POBLACIÓN (HABITANTES) 2020	SUPERFICIE (HECTÁREA) 2020	% CRECIMIENTO SUPERFICIE 2008-2020
Gran San Miguel de Tucumán	790.000	17.381	0,045	886.000	21.665	25%
Neuquén-Plottier-Cipolletti	329.000	6.549	0,029	392.000	8.386	28%
Gran Posadas-Candelaria	322.000	5.938	0,032	385.000	7.956	34%
La Rioja	171.000	3.957	0,021	232.000	5.218	32%
Trelew-Rawson	122.000	2.396	0,033	143.000	3.080	29%
San Carlos de Bariloche	107.000	1.870	0,027	131.000	2.528	35%
Presidencia Roque Sáenz Peña	83.000	1.707	0,019	96.000	1.949	14%
Venado Tuerto	73.000	1.324	0,017	84.000	1.505	14%
General Pico	58.000	1.312	0,028	70.000	1.644	25%

INDICADORES SOCIO TERRITORIALES

El Censo 2001 proveyó datos a nivel de radio censal que resultan significativos para la evaluación de la calidad de la urbanización de los distintos sectores de la ciudad y de las condiciones de vida de sus residentes. A efectos de observar la distribución espacial de estos indicadores se procesó esta información y se cartografiaron los distintos indicadores disponibles sobre todo el universo de la muestra.

Un aspecto destacable es la contribución que implica conocer la ocupación de suelo urbanizado que resulta de la clasificación de imágenes satelitales. Las metodologías cartográficas implementadas tradicionalmente suponen el volcado de datos censales sobre las unidades espaciales definidas por los radios censales, sin embargo, la efectiva ocupación de suelo en los periurbanos no coincide, en la mayoría de los casos, con los límites fijados para dichos radios. Los radios del periurbano que fijan los institutos de estadísticas suelen ser mucho más extensos que los de las áreas centrales, para poder contener aproximadamente el mismo número de viviendas que los radios, lo cual origina dos cuestiones que alteran la lectura de la información. Por una parte, la imposibilidad de conocer los cambios efectivos de la densidad urbana promedio. Por otra parte, la distorsión que produce el volcado de datos censales sobre grandes porciones de superficie que pueden estar, sin embargo, mínimamente ocupadas.

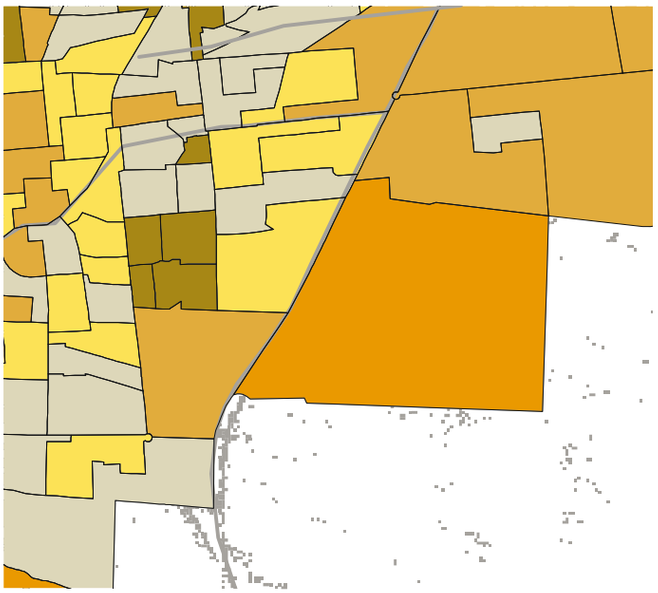
Con el objeto de superar estas dificultades, se procesaron ambas fuentes de información, superponiendo las imágenes satelitales clasificadas y la de los radios censales correspondientes en cada caso. La cartografía así producida aportó mayor precisión, tanto a la observación que resulta de la aplicación de los indicadores a la envolvente de cada radio censal como a los valores resultantes de los cálculos.

Los mapas obtenidos expresan espacialmente los siguientes indicadores por radio censal para cada ciudad:

I. Demográficos: población a través de los cortes de tiempo de estudio, variación intercensal de población, densidad de población ajustada
II. Socioeconómicos: personas por cuarto, calidad de la vivienda (CALMAT), índice de privación material de los hogares (IPMH).
III. De infraestructura de servicios de red: porcentaje de viviendas sin cloaca, agua potable, electricidad, gas, pavimento, alumbrado público.

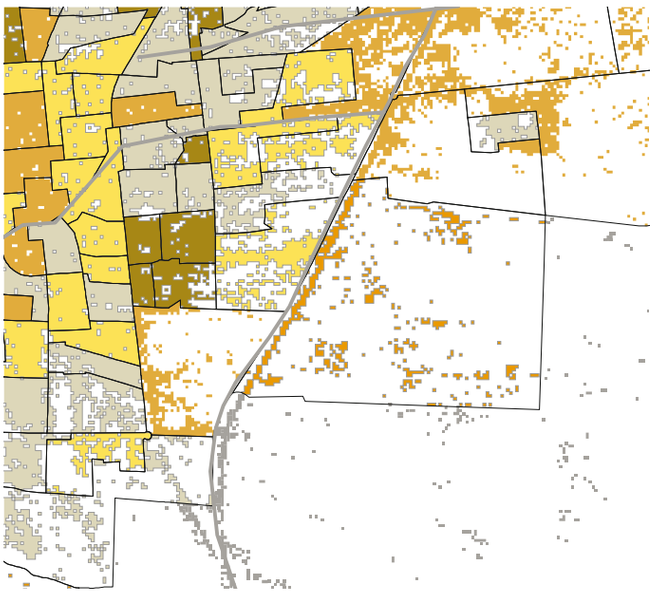
A modo de ejemplo, se expone una selección de mapas de los distintos aspectos analizados para algunas de las ciudades de la muestra.

RADIO CENSAL 2001
Ejemplo de radio censal 2001



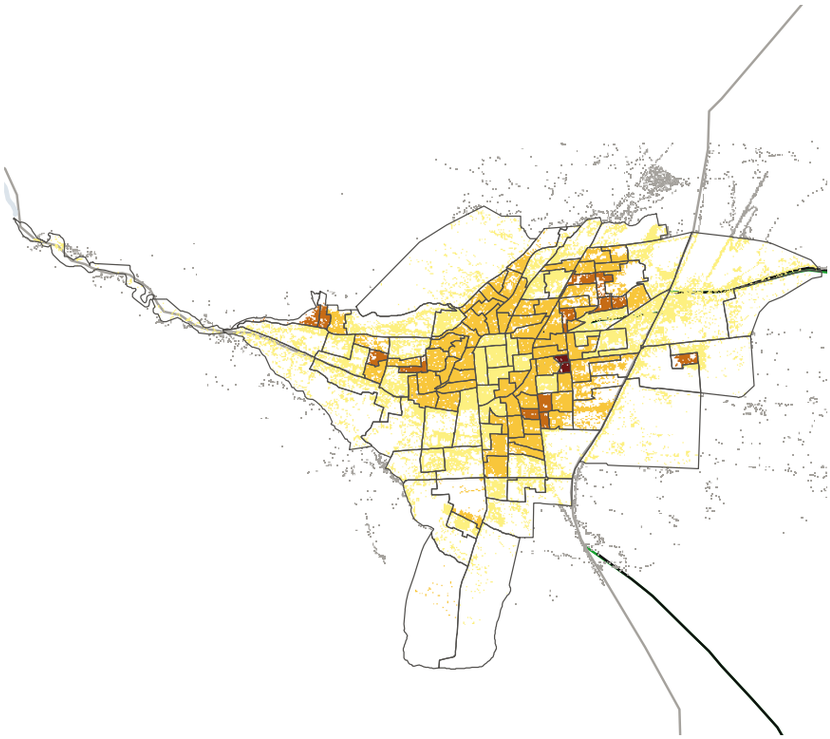
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos provistos por el INDEC

RADIO CENSAL Y MANCHA URBANA 2001
Ejemplo de radio censal y mancha urbana 2001



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos provistos por el INDEC e imágenes satelitales provistas por la CONAE

LA RIOJA: DENSIDAD AJUSTADA POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



DENSIDAD POBLACIONAL AJUSTADA

El cálculo de la densidad de población se ha ajustado a la superficie en hectáreas identificada en el análisis de la imagen satelital correspondiente al tiempo 2 en lugar de utilizar la superficie del radio censal que, principalmente en los radios de la periferia, son mayores. Este procedimiento permitió obtener un dato de densidad poblacional más próximo a la realidad.

A modo de ejemplo, en el caso de La Rioja la densidad promedio calculada sobre la superficie del radio censal es de 19 habitantes/hectárea, mientras que la densidad ajustada calculada en base a la mancha urbana es de 44 habitantes/hectárea.

DENSIDAD AJUSTADA
Habitantes/Hectárea

- Menos de 50
- 51 - 100
- 101 - 150
- Mas de 150
- Radios censales 2001
- Rutas
- Ríos

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

TRELEW-RAWSON: HACINAMIENTO POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA

PERSONAS POR CUARTO

El indicador representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de que éste dispone (sin contar baño/s y cocina/s).

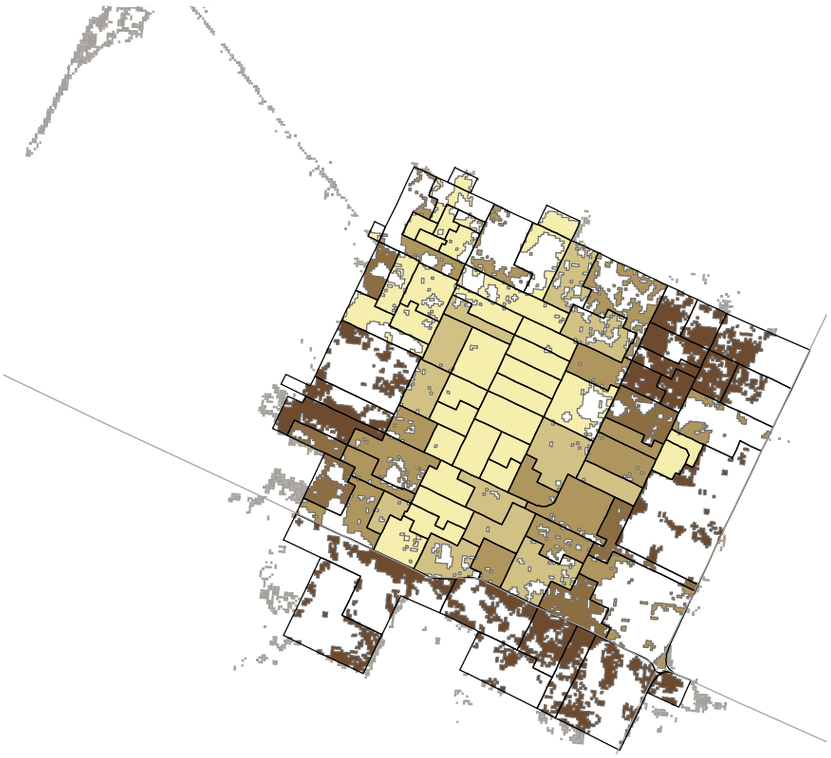
Los niveles de hacinamiento son considerados como un indicador válido para cartografiar la distribución de los niveles socioeconómicos de la población urbana. El índice de personas por cuarto pondera la desigual distribución de las condiciones de hacinamiento dentro de cada radio, entendiendo que la mayor o menor capacidad de los sectores sociales de apropiarse de espacio residencial se corresponde con el nivel socioeconómico que detentan.

HACINAMIENTO
Personas por cuarto

- Menos de 0,80
- 0,81 - 1,20
- 1,21 - 1,60
- 1,61 - 2,00
- Mas de 2,01
- Radios censales 2001
- Rutas
- Ríos

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PEÑA: CALIDAD DE LOS MATERIALES POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA (CALMAT)

El Censo clasifica las viviendas según los materiales de sus componentes constitutivos (pisos, paredes y techos). Se evalúan y categorizan en relación con su solidez, resistencia y capacidad de aislamiento térmico, hidrófugo y sonoro. Se incluye asimismo la presencia de determinados detalles de terminación. La categoría CALMAT I es la que presenta las mejores condiciones: materiales resistentes y sólidos en todos sus componentes constitutivos, incorporando elementos de aislación y terminación. En cambio, en la categoría CALMAT V, se encuentra la vivienda que presenta peores condiciones en la calidad de los materiales.

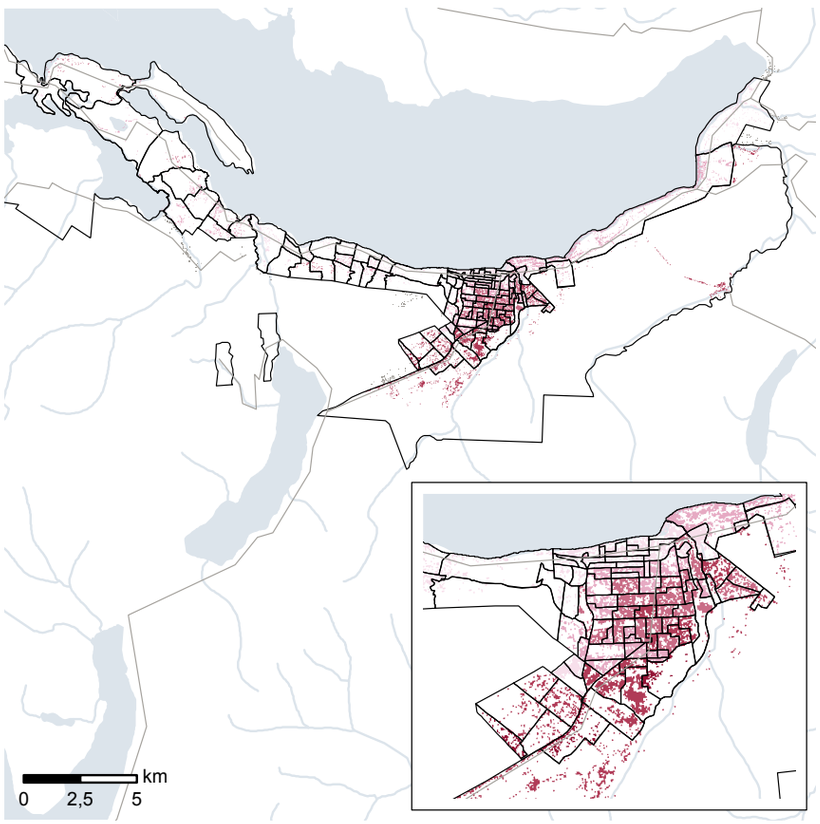
Se ha confeccionado un índice de calidad de los materiales que suma las categorías de CALMAT III, IV y V, representando el porcentaje de viviendas con dicha condición sobre el total de viviendas.

CALIDAD DE LOS MATERIALES
Indice Calmat

- Menos de 15%
- 15,01% - 30%
- 30,01% - 45%
- 45,01% - 60%
- Mas de 60%
- Radios censales 2001
- Rutas

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

SAN CARLOS DE BARILOCHE: PRIVACIÓN MATERIAL DE HOGARES POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



ÍNDICE DE PRIVACIÓN MATERIAL DE LOS HOGARES (IPMH)

El IPMH identifica a los hogares según su situación respecto de la privación material de recursos corrientes y patrimoniales.

La dimensión patrimonial se mide a través de las condiciones habitacionales, que establecen que los hogares que habitan en una vivienda con pisos o techos de materiales precarios o que carecen de inodoro con descarga de agua presentan privación patrimonial. La dimensión de recursos corrientes se mide a través de la capacidad económica, mediante la cual se determina si los hogares pueden adquirir los bienes y servicios básicos para la subsistencia.

La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares:

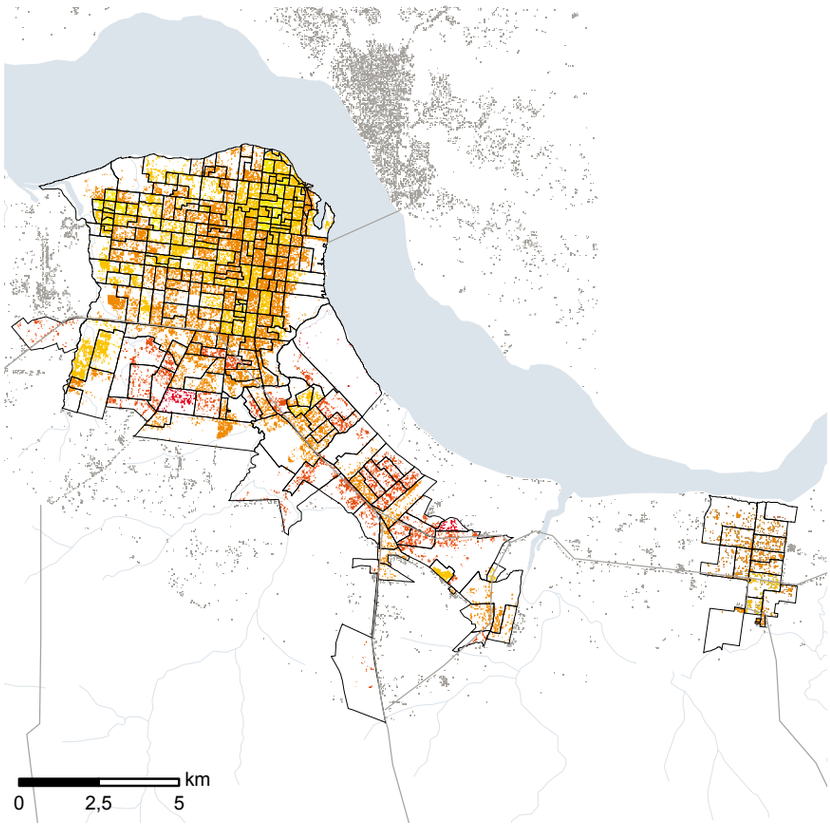
1. Sin privación
2. Con privación sólo de recursos corrientes
3. Con privación sólo patrimonial
4. Con privación convergente –cuando se presentan ambos tipos de privación simultáneamente–

PRIVACIÓN MATERIAL DE HOGARES
Porcentaje de hogares con privación convergente

- Menos de 20%
- 20,01% - 40%
- 40,01% - 60%
- 60,01% - 80%
- Mas de 80%
- Radios censales 2001
- Rutas
- Ríos y lagos

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRAN POSADAS-CANDELARIA: COBERTURA DE INFRAESTRUCTURA POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DE RED
Se ha confeccionado un índice de infraestructura urbana que refleja el porcentaje de presencia de seis servicios básicos, según los resultados del Censo 2001, a nivel de radio censal: cuatro están referidos a la provisión de servicios de red a la vivienda –agua, cloacas, electricidad y gas– y dos están relacionados con la disponibilidad de servicios en el espacio público –alumbrado público y pavimento–. Los seis servicios fueron considerados con el mismo peso en la construcción del índice. El 100% corresponde a aquellos radios censales que poseen los seis servicios y el 0% a los que no poseen ninguno. La cartografía clasifica en cinco categorías el porcentaje de servicios presentes en cada radio censal, identificando aquellos que tienen menos del 20% de la población servida, entre 20 y 40%, entre 40 y 60%, entre 60 y 80% y más del 80% de cobertura.

ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA
Porcentaje de cobertura

- Menos de 20%
- 20,01% - 40%
- 40,01% - 60%
- 60,01% - 80%
- Mas de 80%
- Radios censales 2001
- Rutas
- Ríos

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

El mapeo por radio censal ajustado de las densidades poblacionales de las ciudades analizadas según los datos del Censo 2001 permite observar que, tanto en los nodos nacionales como en los nodos microrregionales, las densidades urbanas son bajas: sólo los radios censales de algunos conjuntos de vivienda colectiva construidos por el Estado pueden alcanzar densidades que no superan los 300 habitantes/hectárea, con algunas excepciones de densidades en torno a los 700 habitantes/hectárea. En las áreas centrales, coincidentes generalmente con los cascos fundacionales, las densidades residenciales son bajas, debido al predominio de los usos terciarios: en general, no superan los 100 habitantes/hectárea. Alrededor del centro se localiza un anillo que alberga densidades que no superan los 200 habitantes/hectárea. De manera generalizada, las densidades residenciales decrecen hacia la periferia hasta alcanzar los límites de la mancha urbana.

De la cartografía censal que muestra la distribución espacial del indicador de personas por cuarto, se puede observar que los radios con mejores condiciones socioeconómicas se ubican en las áreas centrales, y que las carencias aumentan hacia la periferia.

La cobertura de infraestructura de servicios de red sigue el mismo patrón de distribución que el hacinamiento, con los radios censales mejor servidos coincidiendo con las áreas en las que el indicador de hacinamiento es más bajo. En la periferia de las ciudades, sólo los barrios de vivienda social alcanzan altos porcentajes de cobertura de servicios, aunque se diferencian de las áreas consolidadas porque registran mayores niveles de hacinamiento.

El índice de privación material de hogares vuelve a mostrar el mismo patrón que se observa al considerar el hacinamiento: una distribución en anillos alrededor de los centros de cada ciudad, que conforma áreas homogéneas de alto y medio nivel socioeconómico con todos los servicios en las áreas centrales y su entorno, en contraposición con áreas con mayores niveles de privación hacia la periferia, en coincidencia con la ausencia o el déficit de infraestructuras sanitarias.

COMPOSICIÓN DE LOS TEJIDOS DE EXPANSIÓN

Luego de haber analizado la magnitud del crecimiento de las ciudades estudiadas en los últimos veinte años y de haber volcado los datos disponibles del Censo 2001 que muestran las condiciones sociourbanas que presentaban las ciudades en ese momento, la investigación se centró en identificar con qué tipos de tejidos se produjo dicha expansión, poniendo especial énfasis en los residenciales. Debido a razones operativas, el análisis se realizó sobre seis de las ciudades de la muestra. Se procedió, en primera instancia, a realizar un análisis exploratorio de los tejidos residenciales que se reiteran, en mayor o menor medida, en todas las ciudades que fueron objeto de análisis. De ello resultó un mosaico de tipos de tejido característicos, diferenciados en orden a su morfología y densidad promedio:

TEJIDOS RESIDENCIALES IDENTIFICADOS

Áreas centrales y Barrios consolidados
Densidad residencial entre 100 y 300 habitantes/hectárea. Trama urbana regular, con cobertura de infraestructuras urbanas, equipamientos y espacios públicos. Estructura parcelaria rígida. Intensa ocupación de las parcelas. En las áreas centrales, proceso de verticalización edilicia, terciarización y pérdida de población residente.

Loteo formal con diferentes grados de ocupación
Densidad neta aproximada: 60 a 130 habitantes/hectárea. Trama urbana regular, con déficit de cobertura de infraestructuras urbanas, equipamientos y espacios públicos. Parcelas con menor intensidad de ocupación y parcelas baldías.

Grandes parcelas residenciales
Densidad neta aproximada: menos de 40 habitantes/hectárea. Sectores de segunda residencia o residencia principal, sobre grandes parcelas con acceso directo desde la trama vial. En general, sin provisión de servicios públicos de agua y cloacas.

Urbanizaciones residenciales cerradas
Densidad neta aproximada: menos de 40 habitantes/hectárea. Loteos privados de grandes parcelas, con un acceso restringido y calles internas de estructura arborescente. Según las reglamentaciones urbanas locales, pueden llegar a contar con servicios sanitarios administrados por el consorcio o la sociedad desarrolladora.

TEJIDOS RESIDENCIALES IDENTIFICADOS

Vivienda social de media densidad
Densidad neta aproximada: entre 300 y 600 habitantes/hectárea. Conjuntos habitacionales de vivienda pública sobre grandes parcelas indivisas, edificios de 2 a 4 pisos, sin ascensor, entre 500 y 1.000 viviendas. Trazado generalmente discontinuo respecto de la trama, con provisión de servicios sanitarios pero con dificultades de administración y mantenimiento.

Vivienda social de baja densidad
Densidad neta aproximada: entre 120 y 200 habitantes/hectárea. Viviendas individuales construidas por iniciativa pública con provisión de servicios sanitarios. Manzanas rectangulares, con 30 a 50 viviendas por hectárea. Edificaciones que ocupan 1/3 de la superficie de parcela con agregación de nuevas construcciones.

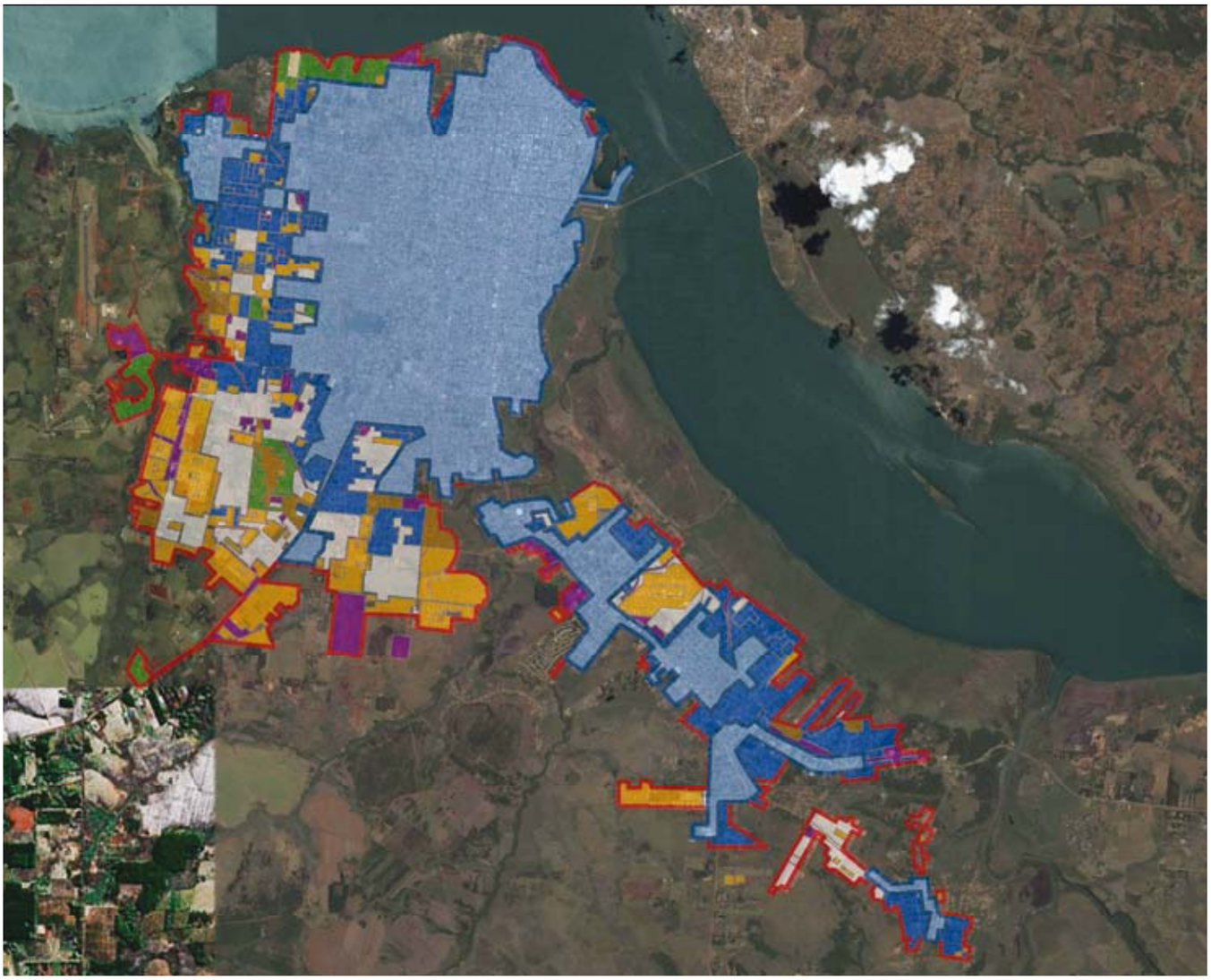
Villas y asentamientos
Densidad neta aproximada: 300 habitantes/hectárea. Ocupaciones de terrenos fiscales o privados, sin regularización dominial. Viviendas autoconstruidas. En general, no cuentan con servicios sanitarios por las dificultades de regularización y trazado que presentan.

Vacíos urbanos
Grandes parcelas sin uso, con tres o más lados linderos a la trama urbana existente.

Seguidamente, se efectuó la clasificación de imágenes de alta resolución de los tejidos residenciales detectados en las superficies de expansión de cada ciudad, entre el primero y el último corte temporal del análisis. El procedimiento se realizó sobre la base de la fotointerpretación y constó de: a) composición del mosaico de imágenes de alta resolución, b) delimitación del perfil urbano del tiempo 1 y el tiempo 3 sobre la imagen de alta resolución, c) clasificación de los tejidos inscriptos dentro del área de expansión según los patrones característicos identificados, d) medición, procesamiento y sistematización de la información obtenida.

A modo de ejemplo, la aplicación del esquema precedente al caso de Posadas da como resultado el mapa de Tejidos Urbanos en el área de expansión 1989/2008, en el que se observa la envolvente del área urbanizada en el año 1989 –tiempo 1– y las distintas clasificaciones de los tejidos de expansión entre esa envolvente y la correspondiente al 2008 –tiempo 3–. Los gráficos Distribución proporcional de tejidos (1989-2008) y Distribución proporcional de tejidos residenciales (1989-2008) representan la participación porcentual de todos los usos detectados y de los distintos tipos de tejidos residenciales, respectivamente, en el área de expansión en dicho período. Su aplicación al resto de los casos se expone en las fichas que forman parte del Anexo: Síntesis de casos de estudio.

GRAN POSADAS. TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1989-2008

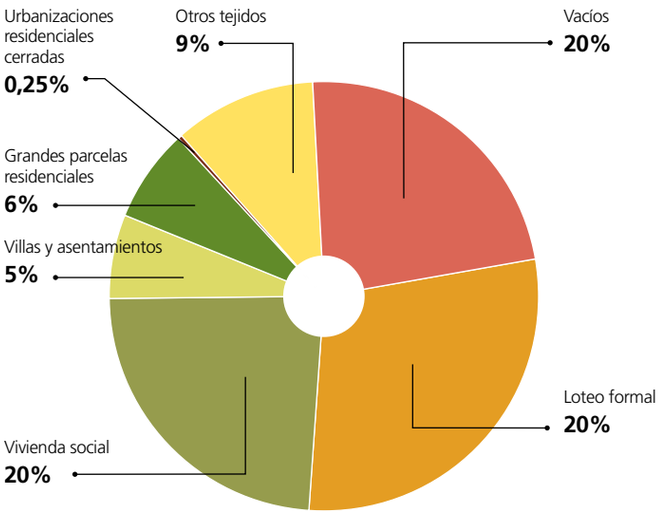


TIPOS DE TEJIDOS

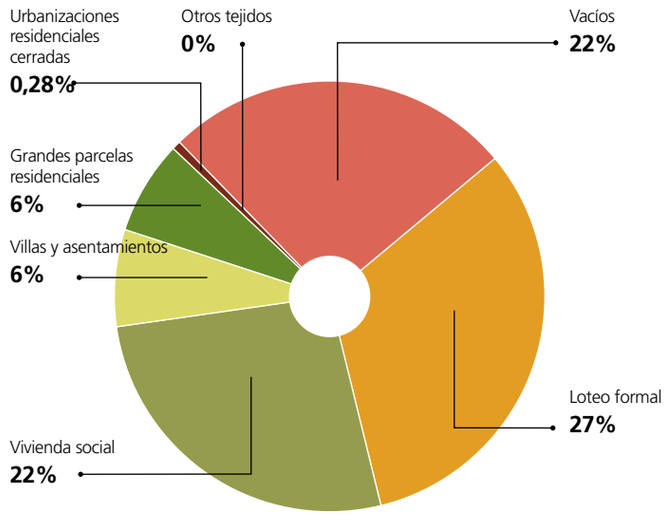
- Loteo formal
- Vivienda social
- Villas y asentamientos
- Grandes parcelas residenciales
- Urbanizaciones residenciales cerradas
- Vacíos urbanos
- Otros tejidos
- Envolvente 1989
- Envolvente 2008

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

GRAN POSADAS - TEJIDOS DE EXPANSIÓN 1989/2008



GRAN POSADAS - TEJIDOS RESIDENCIALES DE EXPANSIÓN 1989/2008

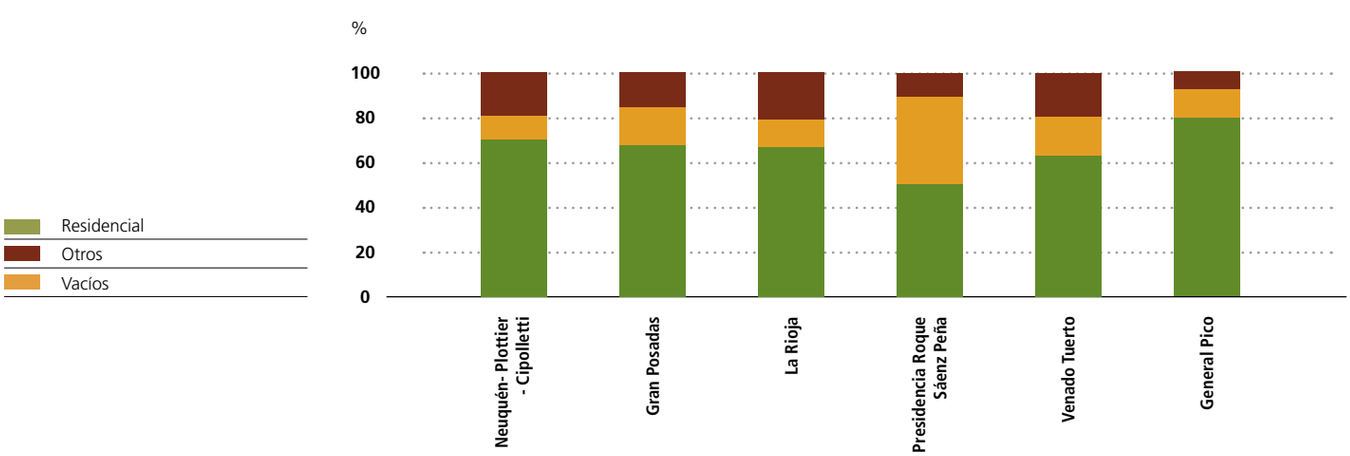


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

El análisis de la muestra y la sistematización de los resultados permitieron observar y dimensionar ciertos fenómenos recurrentes en la dinámica de expansión de las ciudades.

A) La expansión urbana se produce dejando grandes vacíos intersticiales. Fueron considerados como vacíos urbanos aquellas porciones de suelo rodeadas en al menos tres de sus aristas por áreas urbanas y que, al momento de la captura de la imagen satelital, no presentaban signos de usos urbanos o rurales. En los casos estudiados, la superficie que representan los vacíos urbanos varía entre el 5% y el 9% de la superficie total de la ciudad. Sin embargo, si se tiene en cuenta sólo la superficie de expansión entre 1989 y 2008, los porcentajes de vacíos urbanos son más significativos: Presidencia Roque Sáenz Peña muestra un 40% de vacíos dentro de su trama, mientras que Gran Posadas, Venado Tuerto, La Rioja y General Pico presentan porcentajes entre el 10% y el 19%. El caso del menor porcentaje de Neuquén-Plottier-Cipolletti –9%– puede explicarse por sus condiciones de inserción y por la magnitud efectiva del aglomerado del que forma parte. Por un lado, los límites geográficos del estrecho oasis de riego en el que está inserta –las bardas de escurrimiento de la meseta al Norte y la zona de regadío al Sur– marcaron históricamente las fronteras de la expansión, dada la resistencia que oponían a la urbanización, el riesgo ambiental y la producción frutícola intensiva, respectivamente. Por otro lado, dado el proceso más recien-

ANÁLISIS DE TEJIDOS ENTRE T1 Y T3 POR CIUDAD



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

te de metropolización y el encarecimiento del suelo próximo al centro, se registra un proceso de expansión residencial más intenso en las localidades de Cinco Saltos y Centenario, actualmente conurbadas.

La producción de suelo urbano de modo disperso y dejando grandes vacíos intersticiales implica un aumento de costos, tanto económicos como socioambientales: eleva el costo de los tendidos de redes de infraestructuras básicas –agua, cloacas, pavimentos, gas, energía eléctrica, alumbrado público–, presiona sobre el presupuesto público para su mantenimiento, penaliza la movilidad de los residentes y, con ello, la posibilidad de acceso a los bienes y servicios urbanos, ya que la longitud de los recorridos es proporcional a la eficiencia de los servicios de transporte público, y dificulta la integración entre los barrios, dada la carencia de un sistema de espacios públicos articuladores.

La reiteración de esta modalidad de ocupación del periurbano en los casos analizados permite inferir que las ciudades medias argentinas comparten la lógica de producción de suelo urbano propia de la dinámica de urbanización de las grandes aglomeraciones contemporáneas, pautada por el comportamiento del mercado de suelo ante la presión de la demanda y asociada a prácticas especulativas de retención de suelos ante la expectativa de su revalorización sin inversión genuina. En ausencia de regulaciones dispuestas a intervenir en dicha lógica, el propietario de una fracción no urbanizada verá aumentado el valor de su bien gracias a las inversiones que tanto el sector público como el privado realicen en la zona, sin participar de los costos y captando, en el momento de la venta, una renta diferencial que se acrecentará cuando se produzca el cambio de estatuto de suelo no urbano a urbano. Este agregado de valor se acrecienta a su vez por la acción municipal, que fija los parámetros del derecho de construcción mediante las normas urbanísticas. Asimismo, la dinámica de ocupación de suelo que se observa en todos los casos permite inferir que, en el patrón de expansión, prevalece la oferta de suelo disponible para responder a la demanda residencial por sobre una estrategia predeterminada de crecimiento urbano que incluya reservas de suelo para sistemas generales de equipamiento e infraestructuras. Esto hace prever fuertes restricciones a la hora de decidir la provisión de dotaciones urbanas estructurantes, adecuadas a las necesidades del crecimiento tendencial, ya sea por déficit de suelo disponible para ejecutarlas o por los altos costos que se deberán pagar para obtenerlo.

B) En ciudades grandes e intermedias, los barrios de vivienda social ocupan altos porcentajes de suelo con tejidos de baja densidad. En los casos estudiados, los barrios de vivienda social se construyeron sobre lotes individuales, con un promedio de 30 viviendas por hectárea, lo que implica una densidad poblacional neta de aproximadamente 120 habitantes/hectárea y 60 habitantes/hectárea bruta, considerando las parcelas destinadas a equipamiento comunitario, la red vial y los espacios verdes públicos. Como se observa en la tabla Tejidos residenciales de Vivienda Social en las áreas de expansión 1989-2008, los barrios de vivienda social constituyen el 25% de la expansión de Posadas en los últimos veinte años y ocupan el 12% de la superficie total de la ciudad. Lo mismo ocurre con la ciudad chaqueña de la muestra, que aumentó su superficie un 24% con vivienda social, aunque en este caso corresponde sólo al 5% de la mancha urbana 2008. La excepción que presenta el aglomerado de Neuquén-Plottier-Cipolletti, entre las mayores ciudades de la muestra se explica en el hecho de que la gran inversión en vivienda social es anterior al período de estudio, realizada con políticas gubernamentales que acompañaron el intenso proceso migratorio a partir de la década del setenta y que fue abandonada durante la década del noventa, dando inicio al proceso de ocupación informal sobres los suelos fiscales de la barda.

El análisis de la edad de los tejidos producidos durante el periodo de estudio evidencia que en la mayoría de los casos, particularmente en las ciudades de mayor jerarquía, la ocupación de suelo por barrios de vivienda social ha sido el factor determinante de la expansión urbana. Las nuevas urbanizaciones tensan el crecimiento en su dirección, a través de la urbanización de los suelos que permanecen vacantes. Esto se debe a que, también en la mayoría de los casos, estos barrios se ubican en localizaciones periféricas, no linderas con el tejido urbano existente, a fin de abaratar la incidencia del costo del terreno en el valor total de la unidad de vivienda. Las operatorias de vivienda social incluyen la ejecución de todas las dotaciones de servicios básicos –agua,

VACÍOS URBANOS EN ÁREAS DE EXPANSIÓN, 1989-2008

CIUDAD/ AGLOMERADO	VACÍOS URBANOS (HECTÁREAS)	% SUPERFICIE VACÍOS URBANOS/ SUPERFICIE TOTAL CIUDAD 2008	% VACÍOS URBANOS SOBRE ÁREA EXPANSIÓN
Neuquén-Plottier-Cipolletti	398	5	9
Gran Posadas-Candelaria	674	9	19
La Rioja	443	9	14
Presidencia Roque Sáenz Peña	171	9	40
Venado Tuerto	143	5	17
General Pico	99	5	11

VIVIENDA SOCIAL EN ÁREAS DE EXPANSIÓN, 1989-2008

CIUDAD/ AGLOMERADO	VIVIENDA SOCIAL (HECTÁREAS)	% SUPERFICIE VIVIENDA SOCIAL/ SUPERFICIE TOTAL CIUDAD 2008	% SUPERFICIE VIVIENDA SOCIAL SOBRE ÁREA EXPANSIÓN
Neuquén-Plottier-Cipolletti	498	6	11
Gran Posadas-Candelaria	871	12	25
La Rioja	549	11	17
Presidencia Roque Sáenz Peña	103	5	24
Venado Tuerto	28	1	3
General Pico	94	5	11

BARRIO DE VIVIENDA SOCIAL,
La Rioja, Provincia de La Rioja.

BARRIO DE VIVIENDA SOCIAL,
Gran Posadas, Provincia de Misiones

cloacas, pavimentos, alumbrado, equipamientos– por lo cual, su ubicación periférica acarrea el costo de expansión de las todas las redes troncales desde los barrios servidos más próximos. El factor de localización, asociado a la baja densidad poblacional, penaliza asimismo la oferta de movilidad de los habitantes, lo cual implica altos costos sociales en la medida que no suele ser económicamente viable llevar el trasporte público hasta los barrios periféricos. Los gobiernos provinciales y municipales encuentran habitualmente muchas dificultades para hallar terrenos para los barrios de vivienda social, debido a la falta de bancos de tierra y a los mayores costos que presentan los terrenos próximos a la ciudad construida con expectativas de ser urbanizados. Tal como se apunta en el tópico anterior, esto tiene su origen en el hecho de que la disponibilidad de suelo ha estado siempre sujeta al comportamiento del mercado y no han existido políticas categóricas de intervención. Esta realidad plantea un alerta y merece una particular reflexión. Durante los años setenta y ochenta, la mayor parte de los barrios de vivienda pública se construyeron en forma de bloques de densidad media o alta con resultados negativos, en términos generales, desde el punto de vista social, económico y urbanístico. Esta política fue objeto de fuertes críticas por el universo de actores implicados en el tema –usuarios, equipos técnicos de los institutos de vivienda, urbanistas– lo cual devino en un rotundo cambio de rumbo en todas las ciudades del país. A partir de la década del noventa, coincidiendo con el paulatino debilitamiento del sistema habitacional social, la mayor parte de las unidades construidas replicaron el modelo de vivienda en lote individual, hecho que se mantiene desde el relanzamiento masivo de la vivienda social a partir del año 2003. La continuidad de este lineamiento es de orden modélico, superadora de las malas experiencias previas y enraizada en la voluntad de adecuación de la oferta a las pautas de vida de la población destinataria, vinculada a la convicción de la necesidad de poner nuevamente en marcha un plan masivo de vivienda pública, con el doble propósito de atacar el déficit habitacional y proveer empleo, luego de una década de desarme del aparato productivo y de las estructuras del Estado, por lo cual se hizo preciso pensar en soluciones prototípicas y con sistemas constructivos de baja complejidad.

Sin embargo, la dinámica de expansión registrada en la mayoría de las ciudades argentinas incorpora un mayor grado de complejidad a la problemática habitacional, alertando acerca de las consecuencias indeseadas que trae aparejadas el tipo de solución hoy generalizado. Por una parte, los ya mencionados costos económicos y sociales derivados del alto consumo de suelo, la provisión de servicios y las dificultades para garantizar el derecho a la movilidad de la población. Por otra parte, su impacto en el comportamiento del mercado de suelo ante la ausencia de políticas de regulación –tema que se trata en el apartado 2.3. Mercado y Estado en la producción de ciudad–. Se trata de una problemática cuyo análisis excede el presente trabajo, si bien estos fenómenos aconsejan la apertura de un debate acerca de la inclusión de modalidades alternativas de promoción de vivienda social que complementen el masivo esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional en los últimos años.

C) Los loteos de baja densidad desarrollados por actores privados dentro del mercado formal representan la superficie predominante de la expansión de la mancha urbana. En las ciudades estudiadas, entre el 14% y el 30% de la superficie urbana creada en los últimos veinte años se desarrolló bajo la modalidad de loteo formal de baja densidad, la cual oscila entre 60 y 130 habitantes/hectárea, con una oferta dirigida a los sectores sociales con acceso al mercado formal. Esta modalidad de producción de suelo urbano adquiere diferentes formatos –desde pequeños lotes hasta grandes parcelas residenciales– en relación con su emplazamiento. En la ciudad de La Rioja, por ejemplo, las mayores parcelas se emplazan en dirección Oeste, hacia el faldeo de montaña con mejores condiciones climáticas, al igual que en el Gran Tucumán, mientras que en el aglomerado de Neuquén-Plottier-Cipolletti se sitúan hacia la ribera del los ríos y en General Pico completan el tejido al interior del perímetro vial que contiene a la ciudad. Presentan una gran diversidad de situaciones en cuanto al nivel de consolidación urbana, tanto en términos de ocupación como de provisión de servicios. Se observan loteos con menos del 50% de construcciones. Las ciudades con mayores restricciones normativas a la expansión muestran un mayor grado de ocupación de parcelas, asegurando la cobertura de los servicios en los barrios promovidos por agentes privados, tal es el caso de la ciudad de General Pico, que presenta plena cobertura de servicios. Cuando se trata de grandes parcelas y muy bajas densidades –asimilables a las de las urbanizaciones cerradas– no se justifica a priori la provisión de agua corriente y cloacas aunque, en algunos casos, estos servicios están presentes utilizando sistemas desvinculados del servicio general.

D) Las villas y los asentamientos crecen ocupando menor porción de territorio que el resto de los tejidos re-

sidenciales, pero con el mismo patrón de ocupación de baja a media densidad. Se identificaron tejidos de villas y asentamientos, principalmente en las ciudades de la muestra que presentaban en 2001 la mayor población: Gran Posadas-Candelaria, Neuquén-Plottier-Cipolletti y La Rioja. Estos tienden a ocupar vacíos intersticiales en suelos rurales abandonados, en terrenos fiscales en desuso o en áreas que presentan riesgo ambiental, como el borde inundable del río Paraná en Posadas, las laderas de las bardas neuquinas por las que escurre la meseta o, en el caso de La Rioja, asentamientos en el faldeo árido del periurbano. Si bien la intensidad de ocupación es mayor que la de un parcelamiento formal, no se detectaron densidades residenciales mayores a 75 viviendas por hectárea, lo que equivale a una densidad neta de 300 habitantes/hectárea.

En el caso de Venado Tuerto y Presidencia Roque Sáenz Peña, tanto los estudios de caso como las visitas realizadas dan cuenta de la presencia de pequeños asentamientos informales que no han podido ser identificados como tejidos urbanos en las imágenes satelitales, debido a las exiguas superficies que ocupan. En Venado Tuerto, la reciente aparición de casos de vivienda informal es entendida como un signo de alerta en relación con los cambios migratorios de los últimos años, que muestran una polarización de la población sobre los centros urbanos que presentan más oportunidades de empleo y mayor acceso a servicios al mismo tiempo que las pequeñas localidades de la región tienden a despoblarse. En Presidencia Roque Sáenz Peña, la escasa presencia de villas o asentamientos informales a pesar de la fuerte dinámica migratoria que registra, se explica por la acción del gobierno municipal, que actúa como oferente principal de loteos de muy bajo costo y sin dotación de infraestructuras en terrenos fiscales.

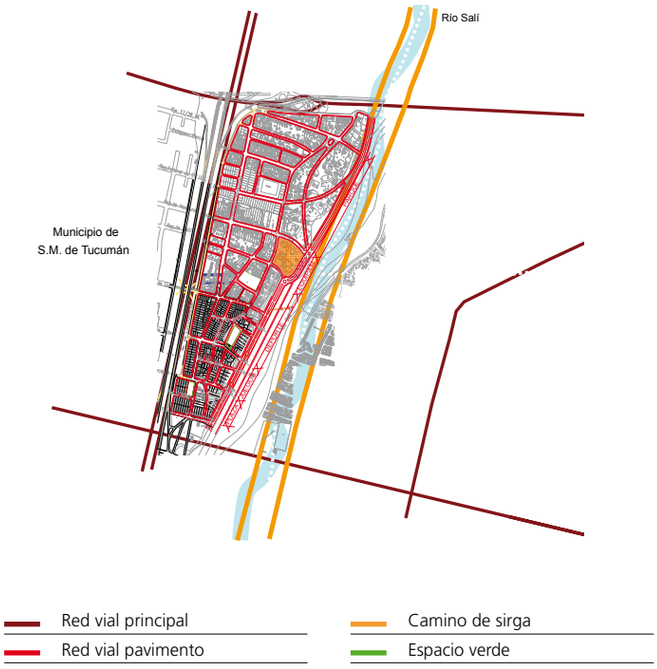
VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN ÁREAS DE EXPANSIÓN, 1989-2008

CIUDAD/ AGLOMERADO	VILLAS Y ASENTAMIENTOS (HECTÁREAS)	% SUPERFICIE VILLAS Y ASENTAMIENTOS/ SUPERFICIE TOTAL CIUDAD	% SUPERFICIE VILLAS Y ASENTAMIENTOS/ÁREA EXPANSIÓN
Neuquén-Plottier-Cipolletti	540	6	12
Gran Posadas-Candelaria	196	3	6
La Rioja	93	2	3
Presidencia Roque Sáenz Peña	0	0	0
Venado Tuerto	0	0	0
General Pico	0	0	0

La compleja problemática de villas y asentamientos es característica de las grandes aglomeraciones –sólo en la región metropolitana de Buenos Aires afecta a una población de aproximadamente 2 millones de habitantes–, pero existe también en las ciudades intermedias. Allí, su magnitud es directamente proporcional a la actividad económica de la ciudad, a su capacidad como proveedora de empleo formal o informal y, por ello, como atractora de migración interna y regional, y a las políticas que hayan podido implementar los gobiernos locales para acompañar el crecimiento económico con la provisión de vivienda adecuada para la mano de obra requerida. En todos los casos, a su emplazamiento habitual en áreas de riesgo ambiental y al déficit de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos se le suma la irregularidad en la tenencia de la tierra, todos ellos factores que constituyen el hábitat de los sectores más desfavorecidos de la población. Las políticas de erradicación compulsiva de villas y asentamientos han sido socialmente superadas y, en la actualidad, es generalizada la implementación de programas integrales de mejora del hábitat con la participación de la comunidad, que incluyen regularización dominial y provisión de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos. Entre ellos, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) que desarrolla el Gobierno Nacional presenta un amplio espectro de intervenciones exitosas, situadas en ciudades que se corresponden con prácticamente todas las jerarquías del sistema urbano nacional.

El fenómeno de los asentamientos y ocupaciones de tierra reviste una notable actualidad. Las dificultades que aún persisten para que amplios sectores de la población puedan acceder a una vivienda apropiada han dado lugar a la generalización de las ocupaciones programadas de tierra, hecho que se ha instalado como un reto para todos los estamentos de gobierno. Vinculados a organizaciones sociales y/o en el marco de un nicho de mercado informal, grupos de vecinos organizados ocupan suelos vacantes –públicos o privados– y construyen allí sus casas sin ningún tipo de dotación de servicios. A diferencia de las villas de emergencia, estos asentamientos cuentan con un trazado previo, que facilita un posterior proceso de regularización dominial, dejando liberada la traza de las futuras calles, previendo incluso la localización de espacios públicos y equipamientos y estableciendo una subdivisión de lotes de dimensiones mínimas. Los terrenos susceptibles de ser ocupados generalmente están lejos de los centros urbanos más consolidados y en contextos de situaciones ambientales críticas: áreas inundables, orillas de cursos de agua contaminados, suelos inestables no aptos para urbanizar, antiguos basurales, bordes de autopistas. En los últimos años, el fenómeno de tomas o asentamientos organizados se ha desarrollado con particular magnitud en la Región Metropolitana de Buenos Aires, si bien tiene lugar en muchas otras ciudades del país. Entre los casos analizados, Neuquén resulta paradigmático: según datos de la prensa local, se registran al menos 70 asentamientos en los que viven unas 4 mil familias, situados al pie de las "bardas, entre las cárcavas por donde drena la meseta patagónica hacia el valle del río Limay. A la magnitud del fenómeno se agrega, en esta ciudad, el elevado costo económico y el riesgo ambiental que supone para el sector público urbanizar suelos de esta naturaleza. Ante esta realidad, ciertos gobiernos locales y provinciales han comenzado a intervenir en la producción de suelo urbano a fin de asegurar una oferta de lotes que contenga la demanda no atendida por el mercado inmobiliario formal. En el mismo aglomerado de Neuquén, el gobierno local incluye en su Plan Urbano Ambiental un ambicioso proyecto de ampliación de suelo urbano en la meseta Norte –actualmente en ejecución– y en Cipolletti, como parte de su Plan Estratégico, se encuentra

PROMEBA "RIBERA DEL RÍO SALÍ", EN EL GRAN TUCUMÁN

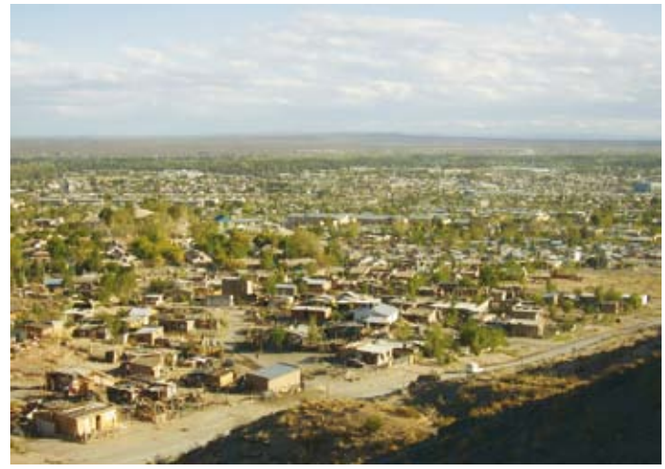


Fuente: Tucumán. IPVDU - PROMEBA II.

en desarrollo un proyecto emblemático de producción de suelo urbano destinado sectores excluidos del mercado inmobiliario tradicional. En el primer caso, se trata de la urbanización de 500 hectáreas que podrán albergar una población de unos 40 mil habitantes en diez años. En el caso de Cipolletti, sobre 200 hectáreas se prevé dar solución a unas 2 mil familias. Se trata de iniciativas vinculadas a la adopción de políticas urbanísticas proactivas, acerca de las cuales se trata en el apartado 2.3.

E) Los tejidos de urbanizaciones cerradas en las áreas de expansión se observan particularmente en las ciudades de mayor jerarquía. Con un patrón de muy baja densidad –menor a 40 habitantes/hectárea de densidad neta–, las urbanizaciones cerradas son el producto inmobiliario más novedoso y de mayor impacto territorial que se ha instalado en el mercado local, con una notable tendencia de crecimiento. Se trata de urbanizaciones situadas en zonas privilegiadas del periurbano, tanto por su accesibilidad como por las condiciones ambientales en las que se insertan, usualmente dotadas de equipamientos deportivos y de recreación. Por sus características, son consumidoras de grandes superficies de suelo rural y están destinadas a sectores de ingresos medios y altos de la población, con acceso restringido y sistemas propios de seguridad. Su localización periférica y sin continuidad con la trama urbana existente contribuye a generar grandes vacíos no urbanizados y a elevar los precios de los suelos aledaños. Al mismo tiempo, plantean problemas al momento de proyectar la continuidad de la expansión urbana, ya que su condición de cerradas hace que no esté previsto su empalme con la red vial secundaria, actuando como barrera y forzando el crecimiento disperso, con los consecuentes costos de extensión de redes y de servicios de transporte.

Dentro del conjunto de las ciudades argentinas, es sin duda en la Región Metropolitana de Buenos Aires donde el fenómeno ha cobrado mayor magnitud, aunque las imágenes satelitales muestran su presencia extendida en prácticamente todas

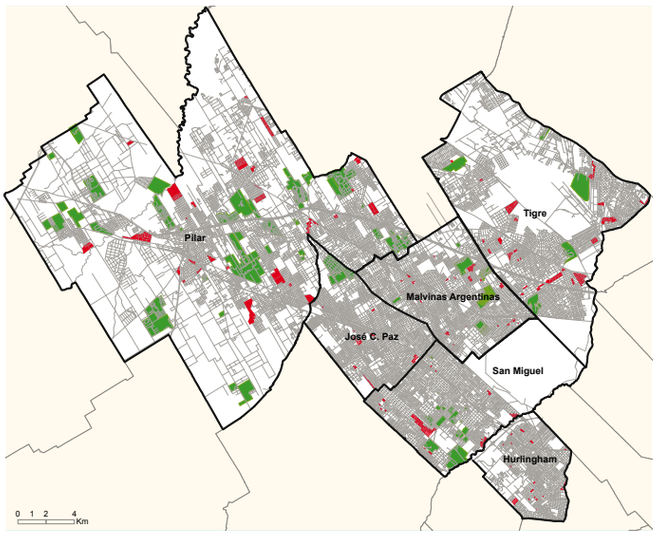


ASENTAMIENTOS AL PIE LA BARDA,
Neuquén, Provincia de Neuquén.

las grandes aglomeraciones del país. En lo que respecta a los estudios de caso realizados, se observa como fenómeno muy relevante en la amplia conurbación que tiene a Neuquén como centro de la actividad económica del Norte de la Patagonia, si bien se registra también su presencia en el aglomerado de Gran San Miguel de Tucumán –en Yerba Buena, en dirección al cerro de San Javier– y, en menor escala, en otras ciudades, como Posadas –ligadas a la operación urbana sobre la costa del Paraná– y La Rioja –en proximidad al faldeo de Velasco y a la nueva red vial perimetral–. Este hecho constata que la magnitud de esta oferta de mercado está directamente asociada con el nivel de centralidad, actividad y diversificación económica y concentración de bienes y servicios que caracteriza a la ciudad. La instalación de este producto en el mercado no es privativa de las ciudades argentinas. Con origen en modelos norteamericanos, ha tenido un amplio desarrollo en la mayoría de las ciudades del mundo, que se afianzó a partir de la década del noventa e y se instaló en el imaginario colectivo como modelo que conjuga la mejora de la calidad de vida, la seguridad y la pertenencia de clase. La aparición generalizada de esta modalidad de urbanización está asociada al fenómeno de la metropolización expandida que, con esta u otra denominación, remite a la forma que adopta en la actualidad el crecimiento de las grandes aglomeraciones. El crecimiento exponencial de la motorización individual, la revolución en las tecnologías de la información, los nuevos patrones de consumo y asentamiento comercial, asociados a la expansión de las autopistas como vías troncales de comunicación, configuran un escenario que conlleva fuertes mutaciones en el periurbano de las ciudades, cuyo impacto social y ambiental es motivo de múltiples reflexiones. Por último, cabe mencionar que el fenómeno de las urbanizaciones cerradas es objeto de fuerte reflexión y controversia en la esfera pública, dada la tendencia a la fragmentación socioespacial del territorio que trae aparejada. El periurbano de las grandes ciudades refleja una disputa por el acceso al suelo entre los sectores de ingresos medios y altos, que lo ocupan con urbanizaciones cerradas y de alto nivel de servicios, y la población de menores recursos, que se asienta en las localizaciones remanentes, en la mayoría de los casos ocupando áreas ambientalmente críticas como riberas de cursos de agua sujetas periódicamente a inundaciones o aludes, terrenos emplazados sobre áreas de relleno de antiguos basurales, terrenos con pasivos ambientales de antiguas explotaciones primarias –cavas, tosqueras– o secundarias –*brownfields*–. La presión inmobiliaria ejercida por los emprendimien-

tos residenciales cerrados sobre el valor del suelo condiciona a que sólo los lugares que por sus condiciones de localización quedan fuera del mercado –junto con las tierras ociosas fiscales o privadas– puedan ser ocupadas por la población de menores recursos. La fragmentación social resultante tiene como correlato la fragmentación espacial: por su propia concepción como enclave vigilado y controlado, la discontinuidad de la trama urbana y la materialización de sus límites –grandes extensiones de paredones, alambrados o terraplenes–, ejercen una suerte de violencia simbólica, que alimenta la tensión entre grupos sociales.

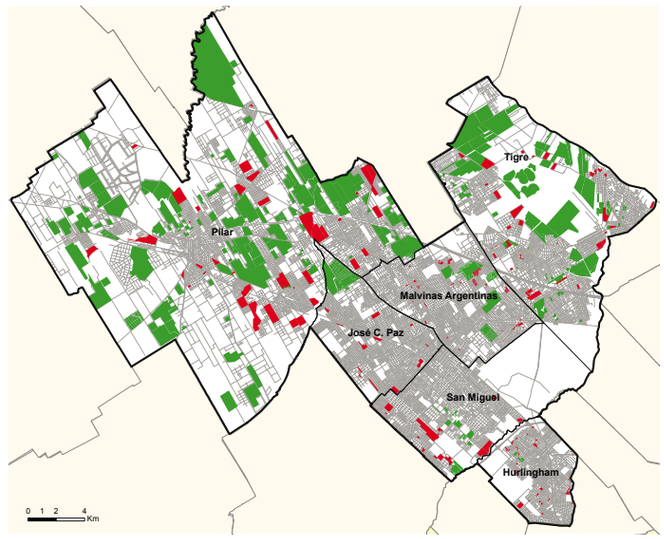
VILLAS, ASENTAMIENTOS Y URBANIZACIONES CERRADAS 1991 NOROESTE RMBA



Villas y asentamientos 1991
Urbanizaciones cerradas 1991
Área de estudio

Fuente: UNGS. ICO. Año 2011.

VILLAS, ASENTAMIENTOS Y URBANIZACIONES CERRADAS 2007 NOROESTE RMBA



Villas y asentamientos 2007
Urbanizaciones cerradas 2007
Área de estudio

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de "Lineamientos Estratégicos para la RMBA", SSUyV, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007

2.3. PROCESOS URBANOS SIMULTÁNEOS

Los fenómenos que caracterizan la dinámica de expansión urbana de las ciudades argentinas no se explican sin comprender asimismo los procesos simultáneos que comportan su crecimiento y desarrollo. A diferencia de la mayoría de las ciudades europeas o planificadas, en las que la urbanización del suelo rural precede a su ocupación, lo que caracteriza al proceso de urbanización de las ciudades latinoamericanas es que primero se ocupa el suelo rural y luego se urbaniza progresivamente, hecho que se explica en las notables diferencias de pautas sociales, culturales e institucionales sobre las que se asienta la producción del territorio urbano en ambos casos.

Esta diferencia condiciona nuestra modalidad de desarrollo urbano, y da lugar a la convivencia de los tres procesos simultáneos con las los que habitualmente se lo caracteriza: el de densificación, el de consolidación y el de expansión. El crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades reviste así diversas dinámicas que afectan al conjunto de áreas que las componen, tanto a las centrales y a sus barrios consolidados como a aquellas áreas que aún se encuentran en proceso de consolidación o de expansión. Si bien estas dinámicas tienen lugar en áreas cuyos límites no son estrictamente identificables, puede realizarse una asociación preliminar entre ellas.

El proceso de densificación es característico de las áreas centrales que concentran los principales equipamientos urbanos y los barrios consolidados que ya han alcanzado un buen grado de urbanización. Se trata de áreas que cuentan con las infraestructuras, los servicios y equipamientos públicos como para atender las necesidades de la población, así como un alto porcentaje de ocupación de los lotes. Son las zonas que presentan condiciones óptimas para su densificación, sea esta de tipo residencial o de otro tipo de usos y servicios urbanos, la que suele darse por la sustitución o reconversión de la edificación original que realiza el mercado.

El proceso de consolidación remite al completamiento del proceso de urbanización. Tiene lugar en los barrios cuyo tejido carece de algunos o de buena parte de los servicios urbanos básicos –dotación de agua, cloacas, pavimentos, alumbrado público, etc.–, que presentan déficit de equipamiento y transporte público y que suelen presentar una significativa proporción de lotes vacíos o en plena edificación. La mejora de los niveles de urbanización suele darse en estos casos por la conjunción de presupuestos públicos y del esfuerzo de los habitantes, a través de sus organizaciones vecinales.

El proceso de expansión refiere a la ocupación del periurbano o área rural de proximidad, como respuesta a la demanda de suelo para nuevos usos y actividades, con independencia de la dotación de infraestructuras y servicios básicos. Se trata de áreas que se encuentran en tensión, entre el suelo ya urbanizado y el que está sujeto a expectativas de valorización por avance de la urbanización, así como por el riesgo de su eventual ocupación informal.

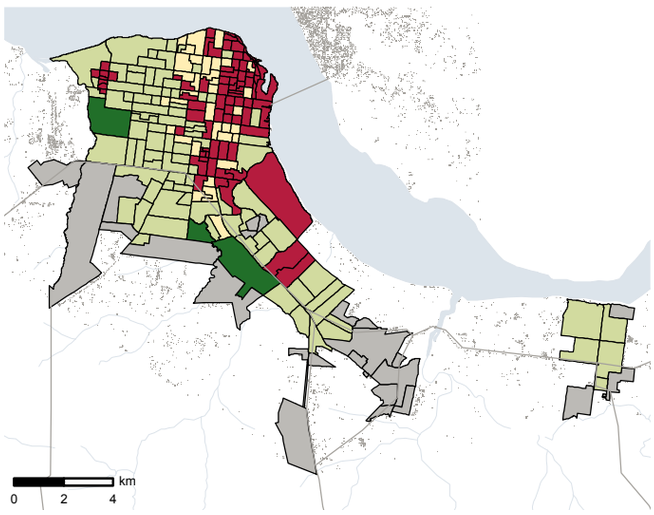
Esta correspondencia entre procesos y áreas suele ser claramente verificable en las ciudades medias en las que se reconoce un único centro en torno del cual gravita el conjunto. Este no suele ser el caso de las aglomeraciones mayores, en las que la estructura urbana reviste mayor complejidad, llegando a ser multipolar. En estos casos, si bien se reconocen los mismos procesos, su coexistencia se refleja geográficamente en relación con la complejidad de la estructura urbana de la aglomeración y de las nuevas actividades o usos urbanos que incorpora.

A continuación, se describen los procesos mencionados, haciendo énfasis en las observaciones realizadas en las ciudades objeto de estudio. Cada uno de ellos se asocia a las áreas en las que generalmente se desarrollan, describiendo en su caso la serie de fenómenos y tendencias que los caracterizan. Los casos de estudio permiten inferir que los procesos descriptos están presentes con diversas intensidades en el conjunto de las ciudades argentinas, sin pretender abarcar a todas y cada una de ellas.

URBANIZACIÓN PREVIA A LA OCUPACIÓN.

OCUPACIÓN PREVIA A LA URBANIZACIÓN.

GRAN POSADAS-CANDELARIA. DINÁMICA DEMOGRÁFICA 1991-2001 POR RADIO CENSAL

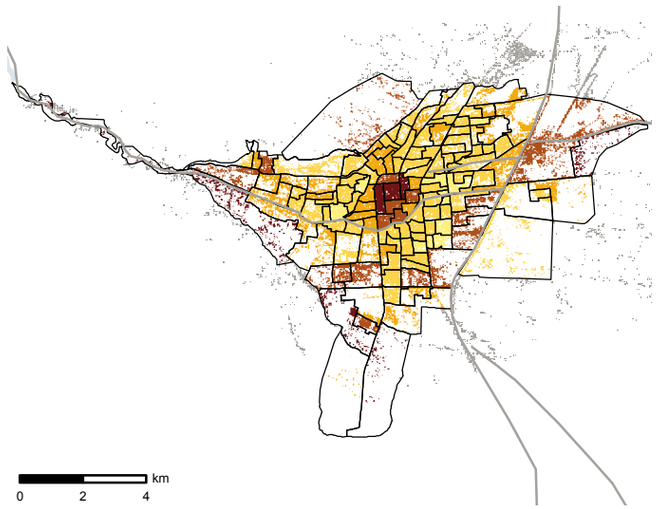


CRECIMIENTO 1991-2001
POBLACIÓN

- Decrece
- Mantiene
- Crecimiento bajo
- Crecimiento alto
- Nuevos radios 2001

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

LA RIOJA. VIVIENDAS DESOCUPADAS POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



VIVIENDAS DESOCUPADAS

- Menos de 10%
- 10,01% - 20%
- 20,01% - 30%
- 30,01% - 40%
- Mas de 40,01%

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

ÁREAS CENTRALES Y BARRIOS CONSOLIDADOS

El proceso de densificación está, como hemos dicho, habitualmente asociado a las áreas centrales y los barrios consolidados que ya cuentan con satisfactorios niveles de urbanización y en los que el valor del suelo está fundamentalmente pautado por el factor localización. A pesar de este privilegio, se trata de áreas en las que se registran diversos fenómenos que comportan riesgos y oportunidades que requieren de políticas públicas activas, tales como:

A) Terciarización y despoblamiento residencial. El vaciamiento residencial de las áreas centrales es un fenómeno característico de las grandes ciudades en el mundo y se manifiesta también en las ciudades latinoamericanas, así como en las áreas metropolitanas y en las ciudades intermedias del sistema urbano argentino. Las áreas centrales suelen coincidir con los cascos fundacionales, en los que se encuentran edificios, monumentos y espacios públicos de alta significación histórica. Son, además, los lugares de mayor concentración de actividades terciarias: las más grandes contienen desde la sede de los poderes nacionales, provinciales y/o locales hasta la localización de las sedes centrales de grandes empresas, bancos, servicios financieros, aseguradoras, etcétera. A todo ello se suman los servicios comerciales a escala de la aglomeración, y comercios, bares y restaurantes que atienden tanto la demanda cotidiana del sector como la demanda regional de productos especializados. Este conjunto de actividades, más rentables en términos inmobiliarios, encarece el precio del suelo y tiende a expulsar a la residencia del centro.

En los tejidos residenciales consolidados, dotados de las infraestructuras sanitarias, de equipamientos públicos y espacios verdes, también se observa un proceso de despoblamiento o de estabilización de la población residente. En estas áreas, las densidades residenciales son bajas mientras que las densidades de empleo son elevadas. Es decir que el despoblamiento residencial tiene su contracara en el uso intensivo de sus espacios con actividades terciarias, que pueden llegar a recibir durante el día un número de usuarios varias veces superior al de los residentes. Es el caso del centro del Gran Tucumán y del Gran Posadas, los aglomerados más grandes de la muestra, pero también de los centros de Neuquén y La Rioja.

B) Alta presión sobre el espacio público. La concentración de comercios y servicios, y la intensidad de uso a que están sometidas las áreas centrales, tienen como consecuencia una fuerte presión sobre los espacios públicos y la necesidad de incrementar la atención de los municipios en términos de limpieza, mantenimiento de veredas y calzadas, mobiliario urbano, seguridad, etcétera. Asimismo, tratándose de las áreas que atraen la mayor cantidad de viajes, la concentración del transporte público, motos y vehículos particulares origina problemas de contaminación del aire, ruidos y congestión. La proliferación de carteles de publicidad y los tendidos de cables de servicios eléctricos y de comunicación contribuyen a la contaminación visual del paisaje de las áreas centrales. En las grandes ciudades, las áreas centrales y los alrededores de las estaciones terminales suelen disponer de una oferta de pensiones, hoteles e inquilinatos que constituyen un primer lugar de residencia para los recién llegados a la ciudad quienes, posteriormente, van encontrando localizaciones periféricas más económicas. Una oferta residencial predominantemente

deficitaria y con altos índices de hacinamiento alberga así en condiciones precarias al recambio de diferentes oleadas migratorias, y da lugar a áreas tugurizadas. Todo ello contribuye al deterioro de los barrios y a la pérdida de su valor inmobiliario.

La desinversión privada en las áreas centrales está también, en muchos casos, asociada a la rigidez del trazado fundacional para albergar los nuevos usos y actividades que demanda el mercado inmobiliario. Las dimensiones de las parcelas, la estrechez de las calles, las restricciones normativas, las dificultades de acceso, entre otras razones, hacen que construir en los centros sea más complejo y costoso. Paralelamente, los cambios sociales y culturales promueven nuevas pautas de consumo y fomentan la creación de nuevas centralidades periféricas, conformadas por complejos de grandes superficies comerciales y centros de esparcimiento. Estos últimos no encuentran en las áreas centrales espacios suficientes en términos de superficie y apropiados en términos de accesibilidad, ya que responden a patrones de localización directamente vinculados al transporte individual y a la red vial primaria.

No obstante, en los últimos años, muchos gobiernos locales han implementado en las áreas centrales proyectos de recalificación urbana que han promovido nuevos emprendimientos de inversión privada, fomentando su renovación. En términos generales, incluyen la mejora de los espacios públicos, ampliación de veredas, restricción del acceso de vehículos particulares, priorización del tránsito peatonal y readecuación de plazas, veredas y calzadas para garantizar el acceso a personas con movilidad reducida. También se han implementado medidas para consolidar los centros comerciales a cielo abierto, con asociación público-privada. Las políticas de mejora de recalificación del espacio público han demostrado ser exitosas en todos los centros urbanos, más allá de su jerarquía, en la medida que fomentan su revalorización y la cohesión ciudadana. Sin embargo, presentan también un efecto social paradójico, particularmente en las grandes ciudades: en las áreas que son objeto de valorización por la acción pública articulada con inversiones privadas, la población residente se ve obligada a desplazarse por presión del mercado, dando lugar a expulsiones, desalojos y al reemplazo de la población de menores recursos por sectores sociales de mayor poder adquisitivo o usos terciarios de mayor renta.

ÁREA CENTRAL,
La Rioja, Provincia de La Rioja.

C) Verticalización y afectación del patrimonio histórico. Desde mediados del siglo XX, los centros de las ciudades argentinas han sufrido una importante transformación en la intensidad de los usos del suelo, incrementando fuertemente los metros cuadrados construidos y alterando la morfología urbana del casco fundacional. En la mayoría de los casos, las normativas urbanas no han tomado en consideración la protección de las áreas ni los edificios que, por sus valores históricos y/o arquitectónicos, forman parte del acervo cultural de las ciudades. Por el contrario, las normativas frecuentemente han privilegiado la renovación de las áreas centrales, premiando la edificación en altura, los retiros de fachadas, las plantas bajas libres y toda una serie de medidas heredadas del movimiento moderno.

Los procesos de verticalización no implican, necesariamente, una densificación residencial porque las obras nuevas, dirigidas predominantemente a sectores sociales con alto poder adquisitivo, tienden a aumentar el consumo de metros cuadrados por habitante. La congestión vehicular debida al aumento del parque automotor y los conflictos derivados del dimensionado de las redes de servicios –sean estos probados o temidos–, han actuado en muchos casos como disparadores de protestas barriales focalizadas en detener la densificación como causante de la saturación de los servicios urbanos.

D) Subutilización de equipamientos, movilidad y servicios urbanos. Los centros urbanos y las áreas consolidadas pueden convertirse en lugares estigmatizados para la residencia y desvalorizarse tanto desde el punto de vista económico como en su carácter simbólico, de no existir políticas públicas específicas. Como consecuencia de la presión que ejerce la excesiva terciarización sobre la calidad del espacio público, una parte del capital social invertido, tanto en los centros urbanos como en los barrios consolidados, se encuentra subutilizada, lo que comporta una serie de costos sociales o deseconomías. Entre ellos, podemos mencionar el deterioro o la desaparición de bienes públicos, como parques, plazas o áreas con valor patrimonial y la subutilización de los equipamientos de educación y salud.

Dentro de las áreas consolidadas que comparten este tipo de riesgo, se incluyen los conjuntos habitacionales de media densidad construidos por el sector público –principalmente hasta las décadas del ochenta o del noventa–, los que, si bien cuentan con todos los servicios urbanos básicos e incluso con equipamientos educativos y de salud y espacios públicos, presentan problemas de regularización dominial y/o se encuentran prematuramente degradados o sin un mantenimiento adecuado. Todo ello, sumado a las características típicas del trazado de estos conjuntos –sin continuidad con la trama urbana circundante, con bruscos cambios de densidad, construidos de una sola vez– se conjuga para constituirse en el imaginario colectivo como enclaves críticos, con altos índices sociales de pobreza, desocupación y violencia urbana. Se trata de entornos urbanos en los que viven poblaciones que, a menudo, sufren las consecuencias de localizaciones estigmatizadas, que dificultan incluso el acceso al empleo formal.

ÁREA CENTRAL, Neuquén, Provincia de Neuquén.

ÁREAS EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN

Como se ha mencionado con anterioridad, junto con los procesos propios de las áreas centrales conviven otros de consolidación y expansión urbana que denotan la forma en que se despliega el crecimiento de las ciudades argentinas. Las áreas de consolidación y expansión concentran el mayor crecimiento residencial y registran los procesos más dinámicos de transformación del territorio. Si bien a través del análisis de tejidos de expansión se han detallado sus características generales, se apuntan a continuación ciertos fenómenos complementarios que la metodología adoptada no pudo mensurar. Esto se debe a que se trata de procesos cuya naturaleza no lo permite o a que pueden suceder no exactamente dentro del espacio analizado –el crecimiento de aproximadamente las últimas dos décadas– sino en zonas de interfase.

E) Lento completamiento de la urbanización. Las áreas sin consolidar se caracterizan porque en ellas no se ha completado el proceso de urbanización, suponen tanto barrios periféricos en las ciudades intermedias como en las pequeñas localidades aglomeradas que forman parte de los grandes centros urbanos. La producción de suelo urbano ha estado en gran medida en manos de agentes inmobiliarios que compran suelo rural y lo subdividen para venderlo como parcelas urbanas, con valores que multiplican varias veces el costo inicial de la tierra, pero sin efectuar las inversiones necesarias para alcanzar estándares de urbanización aceptables. Un rasgo central de estas áreas es, por tanto, el déficit de infraestructura básica –agua potable o de saneamiento, transporte, recolección de residuos, pavimento, alumbrado público, provisión de gas, etc.–. Un débil marco regulatorio, un ordenamiento del territorio sin instrumentos de control y una oferta casi inexistente de alternativas financieras para que los sectores populares puedan comprar un lote correctamente urbanizado se han conjugado para que las ciudades hayan crecido sin consolidarse, lo cual prolonga en el tiempo el acceso de la población a estos servicios. El proceso de consolidación puede durar varias décadas, durante las cuales los residentes sufren las consecuencias de vivir en condiciones de precariedad. En los casos en los que la regulación ha existido –tal es el caso del Decreto-Ley 8.912 de la provincia de Buenos Aires–, la falta de facilidades de financiamiento de las infraestructuras ha tenido como efecto la falta de oferta de lotes baratos y la búsqueda de formas alternativas informales de acceso al suelo.

Este fenómeno se agudiza habida cuenta de la baja densidad generalizada de los tejidos residenciales. Según lo observado en la muestra analizada, aún en los barrios más antiguos en los que casi no hay lotes baldíos, las densidades de las áreas sin consolidar promedian los 130 habitantes/hectárea. En los tejidos más recientes, las densidades suelen ser muy bajas –40 a 70 habitantes/hectárea–, lo que hace insustentable en términos económicos la provisión de los servicios urbanos básicos.

CONJUNTOS HABITACIONALES,
San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro.

Uno de los casos más destacables se encuentra en la ciudad de Bariloche, en los barrios del Sur de la ciudad, donde se combinan un trazado de grandes parcelas con una ocupación menor del 50% de los lotes y condiciones de urbanización sumamente precarias, donde las severas condiciones climáticas profundizan el costo social que pagan sus habitantes.

La densificación progresiva de los loteos populares –formales o informales– se esgrime en muchos ámbitos como un hecho que garantiza a lo largo del tiempo la sustentabilidad de la urbanización. El lento proceso de densificación que tiene lugar toda vez que, a escala de la parcela, se van produciendo subdivisiones o se van agregando construcciones anexas –sea para absorber el crecimiento del núcleo familiar o para obtener alguna renta– es el característico de la producción del hábitat popular. Como producto de este proceso, los barrios suelen alcanzar densidades medias en torno a los 350 habitantes/hectárea. Sin embargo, los altos costos sociales que acarrea esta lógica con el transcurso del tiempo ameritan indagar acerca de otras alternativas en materia de operatorias, morfologías y tejidos urbanos, que propicien la producción del hábitat popular mitigando tales costos. Cabe considerar que, especialmente en lo que se refiere a la dotación de los servicios básicos de agua potable y cloacas, el desafío del completamiento del proceso de urbanización ha sido un tema enfáticamente abordado por el Gobierno Nacional mediante la implementación de programas específicos, tema que es tratado en forma particular apartado "De la dotación de infraestructuras y servicios básicos".

F) Consolidación de tejidos estructuralmente deficitarios. La estructura urbana de las áreas en consolidación refleja un proceso histórico de ocupación del suelo sin planificación, con ausencia de regulaciones en los parcelamientos. Esto trae aparejado que la división parcelaria conjugue tanto la carencia de espacios públicos y equipamientos de proximidad como la de previsiones de suelo para sistemas estructurantes de infraestructura y equipamientos a escala urbana.

Se han podido observar, en algunos casos, vastas superficies de tejidos urbanos con plena ocupación parcelaria en las que no se pueden reconocer espacios de expansión cotidiana, de sociabilidad, de recreación o de encuentro. Según la Organización Mundial de la Salud, la superficie recomendada de dotación de espacios públicos en medios urbanos es de quince metros cuadrados por habitante y, como mínimo, de diez metros cuadrados por habitante. En la provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8.912 se basa en este índice para el cálculo de las cesiones para espacios públicos en las urbanizaciones posteriores a 1977. Sin duda, la provisión de espacios verdes de uso público no sólo implica cesiones de suelo al momento de urbanizar, sino que exige su construcción y mantenimiento, lo que resulta más difícil de sostener con bajas densidades residenciales, al igual que en la dotación de equipamientos públicos de salud, educación, seguridad, recreación y administración territorial. Sin embargo, estos equipamientos, articulados a una red vial jerarquizada y a un sistema de espacios públicos y de servicios comerciales, son los necesarios para estructurar las periferias de las ciudades, ya que permiten distribuir los beneficios de la vida urbana en el territorio y aseguran un acceso más equitativo de los servicios públicos al conjunto de la población. Paralelamente, la falta de reservas de suelo para la ejecución de sistemas estructurantes de infraestructuras –vías de comunicación, espacios verdes y equipamientos– acordes con las proyecciones de crecimiento urbano implica que la ciudad cargará definitivamente con ese pasivo o que el sector público deberá pagar, en el futuro, elevados costos diferenciales por los suelos necesarios para ejecutarlos sobre suelos ya ocupados: costos estrictamente económicos, porque el suelo se paga a valor urbano; costos de gestión, por la necesidad de aplicar procedimientos complejos como expropiaciones; y costos sociales, por la resistencia habitual de las comunidades a dejar el propio hábitat, más allá de las compensaciones que por ello se obtengan.

G) Consumo de suelo rural potencialmente productivo. El generalizado patrón de expansión de baja densidad de las ciudades argentinas implica necesariamente el avance del frente construido sobre suelos productivos y/o potencialmente productivos. El borde periurbano de las ciudades grandes e intermedias está constituido por una franja de espesor variable, limitada por los tejidos ya urbanizados y las áreas rurales en producción, en la que el valor del suelo –por su proximidad al área urbanizada– es muy alto. La expectativa de mayor rentabilidad sobre esos suelos trae como consecuencia que se abandone su explotación rural y que, por ello, queden vacantes a la espera de su transformación en suelo urbano. Este tipo de práctica representa una tendencia consolidada en todas las

BARRIO DEL SUR,
San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro.

TEJIDOS SIN CENTRALIDADES,
San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán.

AVANCE DE LA URBANIZACIÓN SOBRE CHACRAS 2008-2010.
Plottier, Provincia de Neuquén.

grandes ciudades del país, y de ella derivan la serie de problemas ya mencionados, como el encarecimiento de la tierra para operaciones de vivienda social, la obtención de rentas privadas a partir de inversiones públicas, la tendencia a ser ocupados, a convertirse en basurales clandestinos o la instalación de usos extractivos. En algunos casos, sobre todo en los bordes periurbanos de las ciudades insertas en oasis de riego, el mayor valor del suelo rural de producción intensiva no alcanza para frenar este fenómeno, y se observa una tendencia al abandono de suelo que recibió fuertes inversiones de la sociedad para hacerlo productivo, a la espera de su urbanización. Son tierras que dejan de aportar a los consorcios de riego, lo que encarece el costo de provisión de agua de riego de las que aún se encuentran en producción. Asimismo, la pérdida de áreas productivas primarias en los entornos urbanos va en contra de las tendencias que promueven el consumo de alimentos de proximidad, que apuntan a reducir los desplazamientos que sufren los alimentos frescos hasta que llegan al consumidor. Esta situación se presenta fuertemente en el aglomerado de Mendoza, por ejemplo y, entre los casos de estudio, se revela con claridad en el aglomerado Neuquén-Plottier. Cientos de hectáreas de las antiguas chacras frutihortícolas que bordeaban el río Limay fueron progresivamente abandonadas y compradas por firmas que están construyendo actualmente urbanizaciones cerradas para los sectores de mayor poder adquisitivo de la región. El ejemplo más significativo es el de una urbanización en las inmediaciones de Plottier –del orden de 400 hectáreas– actualmente promocionado como el mayor barrio cerrado del Alto Valle.

El avance de la urbanización sobre suelos productivos expresa una realidad económica compleja, que no es posible resolver con la mera prohibición del crecimiento. La colisión entre lo rural y lo urbano se asienta no sólo en la innegable rentabilidad que se obtiene del segundo sino en los cambios productivos que minimizan la rentabilidad de los parcelamientos rurales de menor escala. Esto requiere políticas activas del sector público –local, provincial y nacional– que eviten la pérdida de este patrimonio potencial. La visión integral de la problemática por parte de los actores locales constituye, sin lugar a dudas, un primer paso de gran relevancia para atender la cuestión. En el caso de Cipolletti, las autoridades plantean la necesidad de definir un modelo productivo que complemente la fruticultura, a partir del reconocimiento de la baja incidencia de esa actividad en el Producto Bruto Geográfico, de la constatación del abandono de tierras y de la permanente colisión entre lo urbano y lo rural. Ese modelo productivo requiere de un liderazgo del Estado junto con la sociedad, para poder implementar esquemas de uso de la tierra diversificados, que incluyan otras producciones agrícolas, como las frutas finas o los forrajes, para evitar la desaparición de productores y la urbanización de las chacras.

LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES-LA PLATA

Los procesos urbanos que se han identificado en las ciudades argentinas seleccionadas como estudios de caso tienen una expresión ampliada en la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, el nodo internacional que ocupa el primer lugar de la jerarquía urbana. En el Programa Argentina Urbana se ha optado por una delimitación amplia de la Región Metropolitana, que incluye el Gran Buenos Aires tradicional, el Gran La Plata y una serie de municipios aledaños que, si bien no presentan una continuidad desde el punto de vista de la conurbación, están vinculados por servicios de transporte en la escala metropolitana y tienen una fuerte vinculación funcional. El conjunto así delimitado tiene una gran complejidad política, en tanto concurren múltiples jurisdicciones y cuatro niveles de gobierno diferentes –nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–.

Los datos del Censo de 2010 permiten estimar una población cercana a los 15 millones de habitantes para la Región Metropolitana de Buenos Aires – La Plata, lo que representa el 37% de la población total del país. Su excesiva concentración en términos demográficos, económicos y políticos es decisiva a la hora de evaluar la conformación del sistema urbano nacional. Debido a la diversidad y complejidad de funciones que desarrolla, esta aglomeración extiende su presencia hacia todo el territorio nacional y se inserta en un lugar destacado de la red urbana de América del Sur. Aún más, diversos estudios acerca de la conformación de redes urbanas a escala global indican que Buenos Aires es reconocido como un nodo que participa de esa estructura mundial, ocupando un lugar secundario junto con otras metrópolis latinoamericanas. La Región Metropolitana es, asimismo, la principal puerta de entrada al país, tanto de pasajeros como de cargas, y actúa como centro de distribución de viajes en el marco de redes de transporte con un carácter predominantemente radial. A su vez, el desarrollo de la oferta cultural y recreativa de la Ciudad de Buenos Aires y algunos municipios bonaerenses ha expandido el turismo a escala nacional, regional e internacional. En materia económica, a pesar de los diversos procesos de desconcentración impulsados en las últimas décadas, la región aún concentra la mayor parte del equipamiento industrial del país.

Asimismo, el Censo revela diferentes tendencias de crecimiento al interior de la Región Metropolitana. Se observan en particular dos patrones demográficos: en primer lugar, en el espacio tradicionalmente considerado como Gran Buenos Aires, se observa una escenario gradual, desde situaciones de estancamiento en el área central y la primera corona, hasta aumentos de población muy elevados en los municipios rodeados por la Ruta Provincial 6 –segundo y tercer cordón–; en segundo lugar, los municipios situados por fuera de esta ruta de circunvalación muestran una dinámica de crecimiento relativamente independiente.

En las últimas dos décadas han tenido lugar en la Región Metropolitana diversas transformaciones territoriales que implicaron importantes cambios en su estructura y funcionamiento. Entre esos cambios pueden mencionarse:

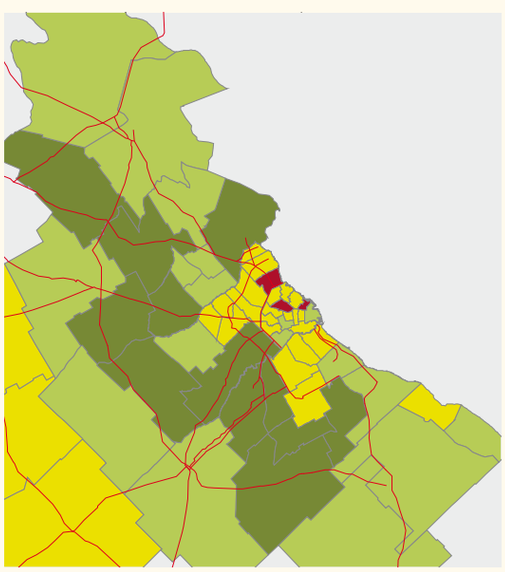
1) la ampliación del centro metropolitano y un despliegue de sus funciones, tanto en sus inmediaciones –hacia Puerto Madero y Catalinas– como en dirección al eje norte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el conurbano;

2) la consolidación de un patrón de expansión de baja densidad y alta dispersión, orientado por los ejes de autopistas, y asociado con una movilidad basada en el automóvil particular;

3) la conformación de nuevas centralidades comerciales y recreativas que se agregaron –en ocasiones, conflictivamente– a los tradicionales centros comerciales asociados con las estaciones ferroviarias;

4) la incipiente reconversión industrial en los antiguos municipios del conurbano y el desarrollo de una serie de parques industriales –parte de ellos alineados en el entorno de la Ruta Provincial 6–;

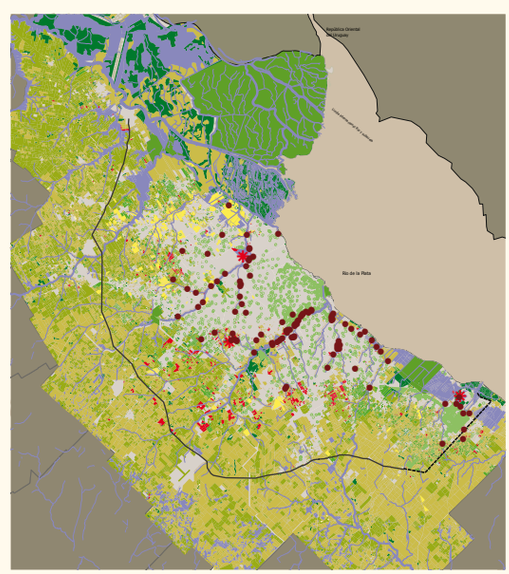
BUENOS AIRES-LA PLATA - DINÁMICA DEMOGRÁFICA



- -4,6 - 0,00
- 0,01 - 10%
- 10,01 - 20%
- Más de 20%
- Red vial

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. INDEC.

MATRIZ AMBIENTAL



- Reservas
- Parques y plazas
- Relleno sanitario CEAMSE
- Basurales
- Cuerpo de agua - bañados
- Curso de agua (río, arroyo, canal)
- Agricultura extensiva
- Avicultura y granja
- Flori-horticultura
- Ganadería o sin uso aparente
- Forestación natural, dominante e inducida
- Cavas y tosqueras
- Clubes de campo

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA. SSUyV. 2007.

5) la concentración de la inversión inmobiliaria en algunos pocos lugares muy valorizados, producto de una dinámica meramente orientada por la lógica del mercado

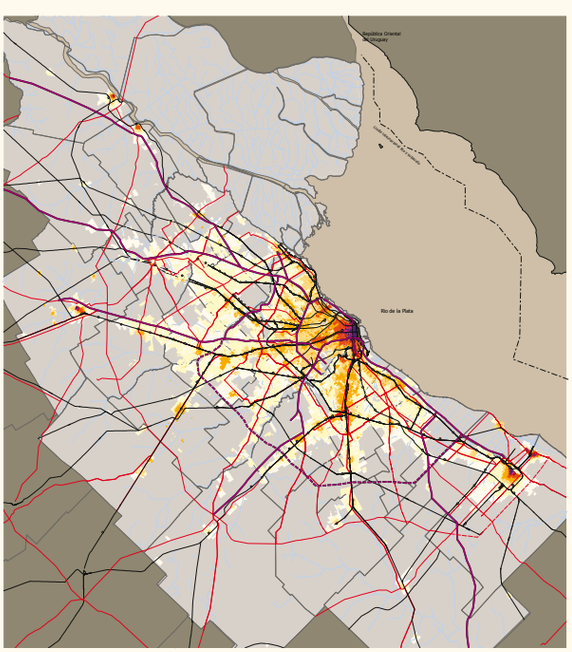
6) la agudización de los problemas ambientales

En particular, en las áreas de expansión urbana, en las que el Programa Argentina Urbana ha puesto especial atención, se destaca el desarrollo de una amplia superficie bajo el formato de urbanizaciones cerradas, junto con villas y asentamientos, y complejos de viviendas de interés social. Las implicancias de estas modalidades de expansión, señaladas para otras ciudades del país a lo largo del trabajo, se acrecientan en proporción a la escala metropolitana. Las condiciones de movilidad son particularmente complicadas porque se sustentan en gran parte en el uso del automóvil individual para las áreas más cercanas a las autopistas, pero presentan importantes dificultades para proveer redes de transporte público para las áreas más alejadas a estos ejes. Entretanto, se mantienen las dificultades de acceso al área central, tanto en transporte público como en automóvil, con alta congestión y tiempos de viaje elevados.

El patrón de desigualdad socioterritorial metropolitano puede leerse en dos dimensiones. Por un lado, se observa un aumento de las necesidades básicas insatisfechas y de las carencias de infraestructuras y equipamientos en las zonas periféricas, tal como se ha descripto para otras ciudades del país. Por otro lado, las situaciones de desigualdad se observan al interior de los propios ámbitos metropolitanos y núcleos urbanos, las cuales se manifiestan en las diversas modalidades de expansión ya señaladas, en el primer caso, y en los bolsones de pobreza, en el segundo. Un ejemplo cabal de estas contradicciones se cristaliza en la persistencia de serias dificultades de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. En este sentido, es paradojal la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que aumentó su población entre 2001 y 2010 en poco más de 114 mil habitantes, de los cuales 55 mil son nuevos habitantes de villas[13]. Al mismo tiempo, los años 2000 mostraron un sostenido ritmo de la actividad de la construcción, a pesar de que el Censo ha revelado que hay un 30% de viviendas deshabitadas. Este dato da cuenta del papel de las viviendas como reserva de valor, su uso para el desarrollo de servicios, como segundas residencias en el ámbito urbano y de la captación de excedentes generados en diversos circuitos de producción, muchos de ellos extra urbanos.

Los temas de la agenda ciudadana son muy diversos: el manejo integral de residuos, la movilidad, la atención de la salud, la oferta educativa, el manejo de cuencas hídricas, entre otros. Estas cuestiones cobran sentido en la escala metropolitana, por lo que requieren intensos acuerdos institucionales para su abordaje. Los incipientes avances en la institucionalidad metropolitana son aún insuficientes para ofrecer respuestas a las problemáticas urbanas[14]. En este sentido, los años que han transcurrido desde el estallido de fines del 2001 muestran a la metrópolis inmersa en un escenario de alto nivel de conflictividad y grandes debilidades en lo institucional[15]. Las experiencias internacionales dan cuenta de las dificultades de articular y coordinar gobiernos metropolitanos, pero también de las mejores perspectivas y los logros que ese esfuerzo institucional puede significar para los habitantes de la región[16]. Así, se registran diversas iniciativas, tanto en ámbitos académicos como políticos, que impulsan acciones en pos de una institucionalidad metropolitana. Un ejemplo de ello es la propuesta de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires[17], donde se puede encontrar una propuesta concreta para la conducción y gestión integrada de la aglomeración, basada en la conformación de un pacto estratégico intergubernamental, la creación de una agenda metropolitana y la progresiva construcción de un sistema de gestión acorde con las prioridades definidas en los ejes estratégicos. Sin duda, son signos que alientan a seguir en el camino de encontrar soluciones a la problemática de la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.

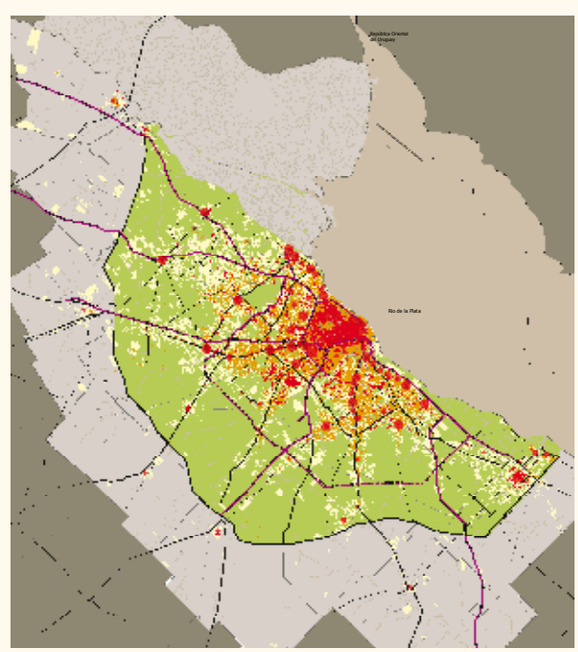
CRECIMIENTO DE LA URBANIZACIÓN, 1782-2001



Estaciones
Autopistas
Ferrocarril
Rutas
Mancha 1782
Mancha 1830
Mancha 1867
Mancha 1892
Mancha 1910
Mancha 1947
Mancha 1972
Límites de partidos

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA. SSUyV. 2007.

MATRIZ DE CRECIMIENTO



Centros
Autopistas proyectadas
Autopistas
Ferrocarril
Rutas
Área de alta densidad de ocupacion
Área consolidada
Área en consolidación
Área periurbana

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA. SSUyV. 2007.

2.4. OBSERVACIONES EN NODOS MICRORREGIONALES

En la jerarquización del sistema urbano nacional, la gran mayoría de las ciudades pequeñas fueron categorizadas como nodos microrregionales, lo que implica enfatizar su papel como centros de servicios de las propias localidades y del relativamente reducido entorno rural en el que gravitan. Para comprender el rol y las oportunidades de este tipo de ciudades, es crucial la localización en su contexto regional, ya que sus condiciones varían significativamente en orden a los distintos marcos ambientales, productivos y de vinculación con las redes de circulación y con las ciudades más grandes.

Para analizar las características de los nodos microrregionales o ciudades pequeñas, se conformó una muestra de cinco ciudades, que responden a diferentes características regionales y económicas: Caleta Olivia –Santa Cruz–, Villa Gesell –Buenos Aires–, La Quiaca –Jujuy–, Tupungato –Mendoza– y Merlo –San Luis–. Se trata de ciudades con una población estimada, para 2010, de entre 15 mil y 50 mil habitantes, que han experimentado –con excepción de La Quiaca– un crecimiento sostenido a lo largo de varias décadas. La metodología de análisis de imágenes satelitales aplicada a las ciudades más grandes presenta, en estos casos, algunas limitaciones derivadas del tamaño de la ciudad, ya que la lectura es complicada e induce a errores en la identificación del suelo urbanizado. En consecuencia, el abordaje de los rasgos de urbanización de este tipo de ciudades se realizó mediante el análisis de la cartografía por radio censal correspondiente al Censo de 2001 y del trabajo con imágenes de alta resolución. Estas fuentes brindaron una buena aproximación a las características urbanas en términos de compacidad y distribución interna de sus atributos.

Un primer rasgo compartido que resulta del análisis es que suelen estar asociadas con una dinámica económica en la que predomina un único sector de actividades, es decir que son núcleos urbanos con especialización funcional. Esta característica genera una dependencia con la dinámica de esa actividad que se traslada a toda la economía urbana. Es el caso de las ciudades situadas en áreas de importante producción agrícola, cuya suerte está estrechamente ligada a las variaciones de la actividad primaria; o el de las localidades dependientes de la explotación de recursos naturales no renovables, como las situadas en áreas de producción minera o hidrocarburíferas, sometidas a procesos de crecimiento explosivo o a la decadencia súbita según la evolución de esas producciones. En lo que respecta a las localidades cuya economía se basa en el turismo, especialmente en el turismo internacional, es de destacar el impacto que ha tenido el crecimiento de la actividad en años recientes en la expansión urbana y, por ende, sobre el precio del suelo.

Una segunda cuestión a destacar es la relevancia que cobra su localización con respecto a las ciudades de mayor nivel de la jerarquía. Es muy diferente la situación de los pequeños núcleos aislados o alejados de ciudades con mejor oferta de bienes y servicios de aquellos situados en contextos metropolitanos o alineados sobre corredores de circulación intensa. En estos últimos casos, la dinámica urbana puede estar muy influida por esas situaciones de contexto. Las ciudades situadas en ámbitos metropolitanos, por ejemplo, están sujetas al crecimiento periférico de la aglomeración, sus mercados inmobiliarios están distorsionados por la combinación de necesidades locales y metropolitanas y alojan usos recreativos asociados con los habitantes de las áreas centrales.

En tercer lugar, las ciudades pequeñas son relativamente compactas y poco densas. Esto implica que no quedan grandes saltos en la continuidad urbana y que la mayor parte del tejido es de baja densidad y sin una ocupación completa del área consolidada. La vivienda social constituye una excepción en este sentido, con localizaciones de los barrios que revelan comportamientos similares a las de las ciudades grandes y medias, aunque relativas a la escala de estas localidades: en La Quiaca, Caleta Olivia, Merlo y Villa Gesell se aprecian ejemplos de la localización periférica de este tipo de vivienda. Los casos aportan algunas particularidades respecto de su grado de compacidad. Por ejemplo, en condiciones ambientales con limitaciones en el acceso y la provisión de agua, las localidades tienden hacia una forma com-

ENVOLVENTE DE LA MANCHA URBANA.
Caleta Olivia, Provincia de Santa Cruz.

ENVOLVENTE DE LA MANCHA URBANA.
Villa Gesell, Provincia de Buenos Aires.

pacta, y este servicio se constituye en un condicionante de las formas de expansión. Es el caso de La Quiaca y Caleta Olivia, pero también el de ciudades más grandes, como se ve en el caso de La Rioja. Tupungato aporta una particularidad, ya que si bien hay una restricción en la disponibilidad de agua, que queda limitada al área de riego, la intensidad agrícola del oasis suele desdibujar las fronteras entre lo urbano y lo rural. En efecto, a partir de un núcleo relativamente compacto, una de las características principales del oasis es la de ofrecer una urbanización expandida y combinada con la producción primaria, con alternativas de residencia, tanto en la localidad como en los establecimientos productivos, situados, en general, a corta distancia de los núcleos urbanos. Por último, los casos de Villa Gesell y Merlo muestran formas de baja compacidad, dado que las localidades se despliegan en relación directa con los recursos turísticos valorizados, en los valles y sierras en el caso de la ciudad sanluiseña; y sobre el frente costero, en el caso de la bonaerense.

Se verifica también la reiteración del mismo patrón de dotación de infraestructura que para las ciudades de mayor tamaño estudiadas: por un lado, mejores condiciones de provisión de agua por red que de cloacas y, por otro lado, mejor equipamiento en las áreas centrales que en la periferia. Esta menor disponibilidad de servicios en la periferia se corresponde con la diferenciación socioeconómica. Si bien suele suceder que las ciudades pequeñas tienen una diferenciación social menos marcada que en las ciudades intermedias y grandes, el patrón de peores condiciones socioeconómicas periféricas se repite. Es muy ilustrativo el caso de Villa Gesell en términos de distinción entre las áreas de residencia permanente –ubicadas hacia el interior– y las áreas de predominio de las viviendas turísticas –extendidas sobre el frente costero–; en las primeras se observa la mayor densidad de población, pero las áreas mejor equipadas en términos de servicios son aquellas que no tienen una población residente permanente.

Si bien no forman parte de los centros analizados, no puede dejar de mencionarse el fenómeno de las "ciudades cercadas", que emerge en ciertas zonas que combinan alta productividad agropecuaria con importantes niveles de concentración de la propiedad de la tierra. Éste consiste, como el término lo indica, en una suerte de cercamiento que sufren ciertas localidades en las que el avance de las tierras de cultivo no deja margen de suelo para el emplazamiento de la infraestructura urbana básica que requiere la reproducción de la vida social. Las tomas de tierra en torno a la localidad de Libertador General San Martín, centro de servicios de una amplia zona de explotación azucarera de la provincia de Jujuy, son ilustrativas del alcance de este fenómeno y revelan la urgente necesidad de comprender al territorio de modo integral, superando la visión de lo urbano y lo productivo como problemáticas excluyentes e implementando políticas de ordenamiento territorial rural y/o rural-urbano.

ENVOLVENTE DE LA MANCHA URBANA.
Tupungato, Provincia de Mendoza.

PUERTO LIBERTAD,
Provincia de Misiones.

2.5. DE LA DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS BÁSICOS

El nivel de dotación de infraestructuras básicas es universalmente reconocido como indicador de la calidad de vida en las ciudades. Se trata de dotaciones que, junto con las correspondientes a la oferta de equipamientos también básicos –como los de salud, educación y espacios verdes– son mensurables de acuerdo con estándares de cobertura que, si bien responden a parámetros globales no siempre adecuados a las singularidades regionales, representan indudables puntos de referencia. Las infraestructuras básicas componen un universo muy amplio y, para cada uno de los elementos involucrados –saneamiento, pavimento, energía eléctrica, gas, alumbrado público, etc.–, existe un enorme cúmulo de producción y conocimiento a nivel sectorial. Dado que excede a este trabajo el abordaje de su estado en las ciudades argentinas, se decidió investigar dos aspectos que son fundamentales dentro del universo total: las dotaciones de cloacas y agua por red, por un lado, y la de transporte o movilidad, por otro.

En primer lugar, dentro de los servicios urbanos, las dotaciones de agua por red y cloacas constituyen umbrales básicos para garantizar la salud de la población. El derecho al agua segura ha alcanzado el estatus de derecho humano y su cobertura universal forma parte de los Objetivos del Milenio[18]. Sin embargo, plantearse este objetivo hace necesario asociar los indicadores cuantitativos a aspectos cualitativos del desarrollo urbano, dado que de ello depende en gran medida la posibilidad de concretarlo. O sea, las pautas de urbanización y su relación con el ecosistema en el que ésta se desarrolla constituyen elementos esenciales a la viabilidad y eficiencia de la cobertura universal de servicios de agua y cloacas. En segundo lugar, se encara la cobertura de transporte público como esencial para alcanzar otro derecho ciudadano básico: el derecho a la movilidad, que se asocia estrechamente a la configuración urbana y a los servicios de transporte, que implica la posibilidad de acceder al trabajo, la salud, la educación y otras actividades que ofrece la ciudad, ya que de su planificación depende que este derecho sea extensivo a todos los habitantes. En suma, se trata, en ambos casos, de redes que estructuran el territorio y de las que depende la calidad de vida de sus habitantes.

Se aborda la problemática de la dotación de agua y cloacas en las ciudades argentinas desde una mirada que pone en cuestión la sostenibilidad del patrón generalizado de desarrollo urbano. Se alerta, en este sentido, acerca de la ausencia de pautas de urbanización vinculadas a morigerar la alteración del ciclo hídrico y de los desajustes emergentes del proceso de la privatización de los servicios, en los que se enmarca el fuerte proceso de inversión llevado a cabo por el sector público en los últimos años. En cuanto a la problemática de la movilidad en nuestras ciudades, se presenta un diagnóstico que expone cómo la falta de planificación de la movilidad y del transporte y la falta de articulación con la planificación urbana tienen consecuencias directas en los altos costos que pagan por ello los sectores sociales más vulnerables.

SERVICIOS DE AGUA Y CLOACAS

El acceso al agua ha sido uno de los factores decisivos de los asentamientos humanos a lo largo de la historia, y el transporte de agua desde las vertientes naturales a los centros urbanos dio origen a las primeras obras significativas de ingeniería que acompañaron el desarrollo humano del planeta. Pero la concentración y diversificación de las actividades urbanas implicaron una crisis que se reflejó en la relación entre la provisión del agua y la calidad del recurso. La revolución industrial marcó un hito en este sentido, en tanto abonó al debate en torno a la problemática de la urbanización y dio lugar a la emergencia de las teorías higienistas. La dotación de redes de agua y cloacas como soporte del proceso de crecimiento urbano pasó a ser uno de los parámetros básicos de la urbanización en las ciudades de los países desarrollados y una de las redes estructurantes de sus planes de expansión.

En el proceso de expansión urbana característico de la Argentina, al igual que en el de la mayoría de los países de la región, la ocupación de la tierra precede a su urbanización. Excepciones a esto son los barrios de vivienda social creados por el sector público y los destinados a los segmentos altos del mercado. La conjunción de loteos suburbanizados y de asentamientos informales representa así la forma de acceso al suelo que tuvieron históricamente los sectores populares. Esto amalgamó amplias superficies de tejido residencial sin dotaciones de infraestructura, y conformó un pasivo de dimensiones directamente proporcionales a la jerarquía de cada ciudad como atractora de migración nacional y regional. Los hogares carentes de agua corriente están expuestos a enfermedades como la parasitosis, el cólera, la disentería y la fiebre tifoidea, entre otras, todas asociadas a la baja calidad del agua, proveniente de pozos que acceden a napas contaminadas por la combinación de factores múltiples –las cámaras sépticas o pozos ciegos, el lixiviado hacia el subsuelo de los basurales a cielo abierto y la inyección de residuos industriales–. Esta realidad no es privativa de la dinámica de urbanización argentina, por el contrario, representa uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos ante el acelerado proceso de urbanización global. El supuesto higienista de urbanizar antes de ocupar el suelo sólo se verifica en los países más desarrollados; mientras que en el resto del mundo, la presión migratoria sobre la periferia de los centros urbanos, donde se concentran los mercados de trabajo, ha demostrado superar la capacidad de respuesta de los gobiernos para dotar a los nuevos habitantes de un hábitat adecuado. El reconocimiento global de la gravedad de este fenómeno dispara dos cuestiones en paralelo. Por una parte, el alerta de las plataformas y organizaciones mundiales que velan por la calidad de vida de la población del planeta, que establecen objetivos y parámetros mínimos para orientar las políticas públicas. Por otra parte, en directa relación con el cuestionamiento generalizado de la eficiencia del sector público, la concepción de la provisión de servicios urbanos básicos como un nuevo mercado de negocios a nivel global. Esto deviene en un proceso generalizado de privatización, e incorpora nuevos actores sociales en el manejo de la cuestión urbana. A ello se agrega una reciente segunda alerta relacionada con las consecuencias del cambio climático en la alteración de los sistemas hídricos, hecho que pone en crisis la disponibilidad universal del recurso agua e instala en el debate una nueva agenda relativa a las formas de urbanización sustentable. Con un enfoque integral, de acuerdo con el cual se intenta poner en juego la interacción de las anteriores cuestiones, se abordó la investigación sobre la herencia, el estado actual y las perspectivas de la provisión de redes de agua y cloacas en las ciudades argentinas.

Cabe, por último, realizar una consideración de orden metodológico. Dado el período de desarrollo del trabajo, los datos

disponibles del Censo de 2010 están presentados a nivel provincial, sin discriminar entre el ámbito urbano y el rural. Si bien es indudable el esfuerzo de inversión pública realizado en este sector, no fue posible obtener datos rigurosos respecto del impacto que estas inversiones han tenido en las ciudades seleccionadas como estudio de caso –Gran San Miguel de Tucumán, Neuquén-Plottier-Cipolletti, Gran Posadas-Candelaria, La Rioja, Presidencia Roque Sáenz Peña y General Pico–. Fue notable, asimismo, la disparidad en cuanto a la calidad y cantidad de la información disponible en cada caso. Por tanto, las conclusiones extraídas se basan en la asociación de datos de diversa naturaleza –datos agregados a nivel nacional, de organismos provinciales, entrevistas con informantes clave de organismos nacionales y locales– interpretados cualitativamente en el marco del proceso de expansión urbana.

COBERTURA DE AGUA POR RED Y CLOACAS, 2001-2010

JURISDICCIÓN	2001			2010		
	TOTAL HOGARES	% AGUA POR RED PÚBLICA	% CLOACAS	TOTAL HOGARES	% AGUA POR RED PÚBLICA	% CLOACAS
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	1.024.231	99,9	97,4	1.150.134	99,6	98,2
BUENOS AIRES	3.920.985	70,9	43,1	4.789.484	75,1	47,6
CATAMARCA	77.755	90,8	31,1	96.001	93,1	44,4
CHACO	238.100	71,7	20,9	288.422	76,5	26,4
CHUBUT	114.694	94,5	67,8	157.166	96,4	77,7
CÓRDOBA	877.065	86,4	29,0	1.031.843	91,9	38,3
CORRIENTES	225.878	81,7	44,8	267.797	87,1	53,4
ENTRE RÍOS	316.651	86,3	55,2	375.121	90,4	69,8
FORMOSA	114.349	64,8	22,8	140.303	76,8	31,5
JUJUY	141.559	91,6	48,8	174.630	94,5	60,8
LA PAMPA	91.656	83,1	45,2	107.674	87,1	59,0
LA RIOJA	68.379	90,7	39,4	91.097	93,7	51,1
MENDOZA	410.332	87,7	56,6	494.841	90,5	63,1
MISIONES	234.899	59,7	12,3	302.953	71,9	18,6
NEUQUÉN	128.313	91,8	64,7	170.057	93,6	72,1
RÍO NEGRO	154.405	88,4	52,1	199.189	92,1	61,1
SALTA	241.279	89,6	53,1	299.794	91,2	62,1
SAN JUAN	148.869	90,9	21,5	177.155	93,2	29,5
SAN LUIS	101.623	90,2	45,5	126.922	94,5	60,2
SANTA CRUZ	53.825	97,1	71,0	81.796	97,2	82,4
SANTA FE	872.132	80,7	42,8	1.023.777	84,4	50,3
SANTIAGO DEL ESTERO	178.160	65,8	16,2	218.025	75,8	21,9
TIERRA DEL FUEGO	27.812	96,5	89,9	38.956	94,2	89,3
TUCUMÁN	310.674	85,2	39,9	368.538	88,8	46,6
TOTAL	**10.073.625**	**80,1**	**47,2**	**12.171.675**	**83,9**	**53,2**

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC, Redatam, Censo Nacional 2001 y Censo Nacional 2010.

INTERVENCIONES ESTRUCTURALES Y PLANES DEL ENOHSA

La mejora de la provisión de agua por redes y del servicio de cloacas depende de una serie de obras que incluye acueductos, plantas potabilizadoras, plantas de tratamiento, colectores troncales, etc., en estrecha relación con la posibilidad de extensión de las conexiones domiciliarias, ya que estas extensiones quedan limitadas si no se amplía la capacidad para la potabilización del agua y el procesamiento de los líquidos cloacales.

En materia de agua potable, se realizaron obras estructurales como las plantas potabilizadoras de Paraná, Formosa, los acueductos del centro-oeste santafesino, de Puerto Madryn, de Etruria-Laboulaye y del Sur de Salta capital, el acueducto y la planta potabilizadora de Villa Regina y la planta potabilizadora Paraná de las Palmas, actualmente en ejecución en el área de concesión de AySA. Respecto del tendido de redes domiciliarias, se han construido 6 mil nuevos kilómetros y se continúa avanzando con el Plan Agua + Trabajo, que beneficia a dos millones de personas. Todo esto hizo posible extender la cobertura al 84% de la población para 2011.

En cuanto a cloacas, puede destacarse la finalización de cuatro plantas de tratamiento sobre el río Reconquista; la construcción de la planta depuradora cloacal y las redes cloacales de General Mosconi; los colectores cloacales, las estaciones elevadoras y la planta depuradora del Lago San Roque en Carlos Paz; la construcción de la cloaca máxima y la planta depuradora de la ciudad de La Rioja; la planta de líquidos cloacales de Chascomús; la planta de Berazategui, actualmente en ejecución; y las obras del Sistema Integral de Saneamiento para la ciudad de San Juan. En conjunto, todas las obras permiten estimar una cobertura del 53% de la población para 2011.

Las acciones del ENOHSA se han desarrollado en el marco de diversos programas:

PROARSA (Programa de Asistencia en Áreas con Riesgo Sanitario)

El PROARSA busca prevenir y/o reducir el riesgo de enfermedades de origen hídrico-sanitario mediante el financiamiento de obras y la adquisición de equipamiento para la prestación del servicio.

AGUA + TRABAJO

El Plan Agua + Trabajo es un instrumento de inclusión social que busca ampliar la cobertura del servicio básico de agua potable por red en áreas residenciales de bajos ingresos. Al tiempo que provee infraestructura, genera puestos genuinos de trabajo con cooperativas formadas por beneficiarios del Plan Argentina Trabaja.

PROMES (Programa de Obras Menores de Saneamiento)

El PROMES busca expandir y mejorar la prestación de los servicios de agua y saneamiento en localidades medianas y pequeñas de todo el país.

PROESA (Proyectos Especiales de Saneamiento)

PROESA realiza obras estructurales de agua y saneamiento, como plantas de tratamiento y de potabilización, emisarios, acueductos y colectores troncales, que posibilitan expandir la cobertura y mejorar la prestación del servicio en las grandes ciudades.

PROAS (Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Menores)

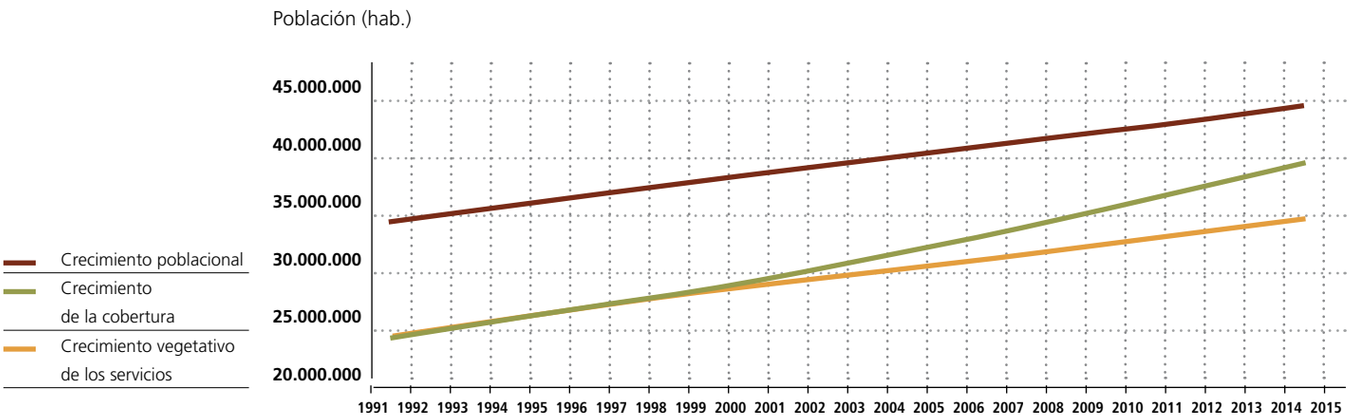
Financiado por el Préstamo BID Nº 1895/OC-AR, el PROAS busca mejorar las condiciones de vida en localidades de 500 a 50 mil habitantes de todo el país, mediante la ejecución de obras destinadas al incremento de la oferta de servicios de agua potable y saneamiento, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del ejecutor del programa y los subejecutores para que mejoren sus mecanismos de planificación sectorial, de diseño, ejecución y administración de proyectos y el apoyo de los entes beneficiarios prestadores de servicios a mejorar su capacidad técnica, operativa y de gestión.

PAYS (Programa de Agua y Saneamiento para Centros Urbanos y Suburbanos)

Financiado por el Préstamo BID Nº 2343/OC-AR, el PAYS busca mejorar las condiciones de vida en localidades de más de 50 mil habitantes de todo el país, mediante la ejecución de obras destinadas al incremento de la oferta de servicios de agua potable y saneamiento.

Fuente: www.enohsa.gov.ar

ACCESO AL SERVICIO DE AGUA POTABLE POR RED



Fuente: http://www.enohsa.gov.ar/plan_accion.html

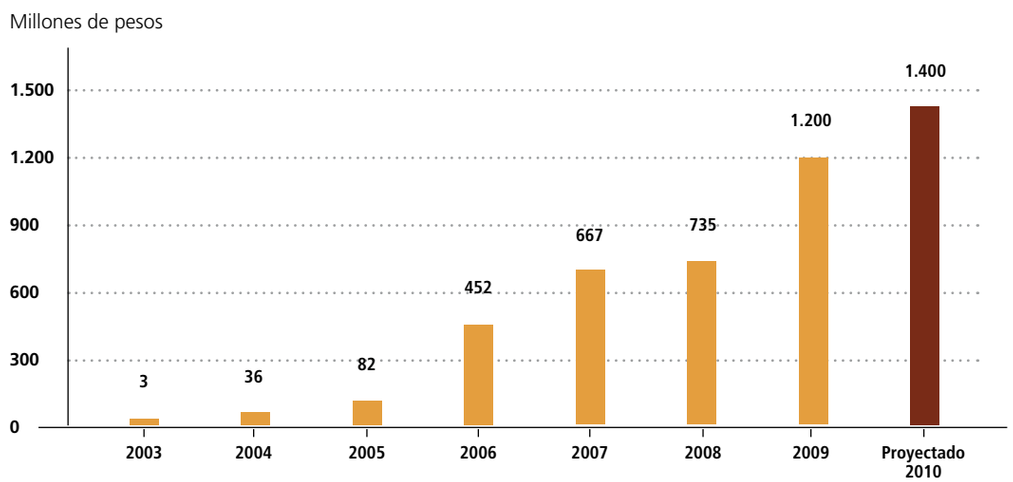
CONDICIONES PREVIAS Y TENDENCIAS RECIENTES

Argentina ha adherido a los Objetivos del Milenio, entre cuyas metas se encuentra la de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Su cumplimiento está en plena sintonía con la estrategia redistributiva en materia de inversión pública iniciada en el año 2003, y ha sido adoptado como el eje conductor de la inversión del Estado Nacional en materia de servicios de saneamiento en el país.

El cuadro "Cobertura de agua por red y cloacas" resume los parámetros a nivel nacional, de la población total, por provincias, para los dos últimos relevamientos censales. La evolución reciente de la provisión de estos servicios marca un cambio significativo: los hogares provistos de agua por red pública pasaron de representar el 80,1% en 2001 al 83,9% en 2010; en tanto que los hogares que disponen de servicio de cloacas pasaron del 47,2% en 2001 al 53,2% en 2010. Dos aclaraciones permiten evaluar la importancia de estas mejoras. Por un lado, ha habido un crecimiento del número de hogares del orden del 20%, por lo que la inversión no solo acompañó este crecimiento sino que amplió el porcentaje de cobertura. Por otro lado, por tratarse de servicios estrechamente asociados con la urbanización, estos porcentajes mejorarán cuando se disponga de datos censales a nivel urbano/rural.

La Organización Mundial de la Salud recomienda una cobertura integral de los servicios de saneamiento no inferior al 90%, y la extiende al 95% para el caso del agua. Sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego cumplen con estos parámetros, pero varias provincias presentan condiciones adecuadas en el caso del agua. Las provincias con peores situaciones de cobertura de este recurso son Buenos Aires, Santa Fe, Misiones,

INVERSIONES DEL ENOHSA



Fuente: http://www.enohsa.gov.ar/plan_accion.html

COBERTURA DE AGUA POR RED Y CLOACAS, ESTUDIOS DE CASO, 2001

CIUDAD /AGLOMERADO	COBERTURA DEL SERVICIO (%)	
	AGUA	CLOACAS
Gran San Miguel de Tucumán	99	63
Neuquén-Plottier-Cipolletti*	98	82
Gran Posadas-Candelaria	91	37
La Rioja	98	78
Presidencia Roque Sáenz Peña	97	37
General Pico	99	95

Fuente: REDATAM, Indec. Censo Nacional 2001

Santiago del Estero, Chaco y Formosa. En materia de cloacas, se destacan los casos de indicadores muy bajos de Misiones, Santiago del Estero, Chaco y San Juan, en los que menos del 50% de la población total está servida con cloacas. Debe destacarse, no obstante, el fuerte crecimiento del porcentaje de cobertura en las provincias del Norte y en las patagónicas.

Ante el escenario de base planteado por la situación en 2001, fue el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) el organismo por medio del cual el Estado Nacional encaró la vigorosa inversión en el sector desde el año 2003, desplegada mediante una serie de programas específicos destinados a mitigar el déficit de cobertura de servicios sanitarios en todo el territorio federal. Su plan de acción, destinado a revertir las condiciones de dicho déficit, ha logrado que la curva de incorporación de población al servicio de agua potable se acercara a la curva de crecimiento de la población, tal como lo muestra el Gráfico Acceso al Servicio de Agua Potable por Red. Cabe señalar que esa mejora en los indicadores se produce en el marco de crecimiento del número de hogares totales. La tendencia de la inversión se despega de las tendencias del crecimiento vegetativo de los servicios. Así, el porcentaje de cobertura mejora durante la década de 2000, y tiende a los Objetivos del Milenio hacia el año 2015. Estas previsiones se sustentan en que la inversión realizada por el ENOHSA tuvo un aumento exponencial en los últimos seis años: según muestra el balance de presupuestos ejecutados disponibles, creció el 4.500% entre los años 2003 y 2008, y entre los años 2003 y 2010 los proyectos ejecutados y en ejecución suman más de 1.500, distribuidos en las distintas regiones del país.

Un aspecto a considerar en este crecimiento de la inversión es que la dinámica de urbanización reciente da cuenta de la nueva participación de la vivienda social en el proceso de expansión urbana. A diferencia de las modalidades de expansión por asentamiento, loteos formales, urbanizaciones de amplia superficie o urbanizaciones cerradas, las viviendas sociales se construyen con la dotación completa de servicios de agua potable y saneamiento. Es de suponer, en consecuencia, que la fuerte inversión estatal en vivienda realizada a partir del año 2003 haya implicado una mejora significativa de la situación de la periferia urbana, tanto por la provisión directa de los servicios como por la extensión de redes y por la facilidad de nuevas conexiones que supusieron esos barrios radicados en la periferia.

PROCEDENCIA DEL AGUA EN LOS CASOS ESTUDIADOS

CIUDAD	COMPRA DE AGUA		EXTRACCIÓN DE AGUA				TOTAL DE AGUA	
	EN BLOQUE		SUBTERRÁNEA		SUPERFICIAL			
	%	M3/DÍA	%	M3/DÍA	%	C	%	M3/DÍA
LA RIOJA	--	--	88,90	77.969	11,10	9.687	100	87.656
GRAL. PICO	--	--	100	9.887	--	--	100	9.887
PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA	94,94	7.500	--	--	5,10	400	100	7.900
NEUQUÉN	--	--	--	--	100	120.000	100	120.000
PLOTTIER	--	--	36	4.500	64	8.000	100	12.500
CIPOLETTI	--	--	--	--	100	19.696	100	19.696
POSADAS Y GARUPÁ	--	--	--	--	100	136.322	100	136.322
SAN MIGUEL DE TUCUMÁN (CAPITAL)	--	--	--	--	100	287.654	--	287.654
GRAN S.M. (LULES, CRUZ ALTA, TAFÍ VIEJO Y YERBA BUENA)	--	--	--	--	100	233.648	--	233.648

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ENOHSA, 2005.

VIVIENDAS SIN SERVICIOS AL PIE DE LA BARDA.
Neuquén, Provincia de Neuquén.

ACUEDUCTO MARI MENUCO.
Provincia de Neuquén.

LOS ESTUDIOS DE CASO: CONTEXTOS AMBIENTALES Y GESTIÓN INSTITUCIONAL

Las condiciones generales expuestas a nivel nacional se materializan diferencialmente en la muestra estudiada[19]. Para el análisis de las condiciones de cobertura de la red de agua y de cloacas, los casos considerados fueron los de Gran San Miguel de Tucumán, el aglomerado del Alto Valle del Río Negro polarizado por la ciudad de Neuquén, Gran Posadas-Candelaria, La Rioja, Presidencia Roque Sáenz Peña y General Pico. Al momento de la edición de esta publicación, no se contaba aún con los datos de provisión de agua por red y cloacas por localidad correspondientes al Censo de 2010, por lo que los datos presentados son los que provienen del anterior relevamiento censal, de 2001.

Los aglomerados considerados como estudios de caso revelan, por un lado, las condiciones generales descriptas para la mayoría de las localidades: buenos niveles de cobertura de provisión de agua y marcadas heterogeneidades en los servicios cloacales. Por otro lado, cada una de las ciudades estudiadas presenta particularidades derivadas de su posición en una cierta ecorregión con condiciones hídricas diferenciadas, la historia de la construcción de las redes de saneamiento, la gestión de las empresas prestadoras de estos servicios y la dinámica de urbanización.

En todos los casos analizados se observa una mayor proporción de cobertura de agua potable respecto de la de cloacas, hecho que se explica en los diferentes costos de inversión que suponen y en la mayor urgencia sanitaria que implica la carencia de agua potable. No obstante, en casos como el de La Rioja esto se explica también por la ecuación hídrica local: el agua es obtenida de pozos que llegan a tener una profundidad de 250 metros, lo que hace que la población –regular o irregularmente– esté conectada a la red. El hecho contribuye a explicar la mayor compacidad de la mancha urbana, que recién comienza a alterarse en el período más reciente.

En cuanto a los porcentajes de población servida con agua potable, las ciudades de la muestra superaban el 90%. Los menores valores relativos se registran en el Gran Posadas-Candelaria. En el caso de las cloacas, los porcentajes de cobertura son muy inferiores a los de provisión de agua potable, con baja cobertura en Gran Posadas-Candelaria y Presidencia Roque Sáenz Peña. En el otro extremo se verifica el mayor porcentaje de población alcanzada por el servicio en General Pico y en el aglomerado polarizado por Neuquén. Las similitudes se repiten en términos de las áreas de la ciudad afectadas por las mayores carencias. La información a nivel de radio censal proporcionada por el Censo de 2001, volcada sobre las imágenes satelitales, ratifica en términos generales las observaciones sobre la desigualdad en relación con la construcción del espacio urbano: buen equipamiento en las áreas centrales y fuerte déficit en las áreas no consolidadas y en expansión.

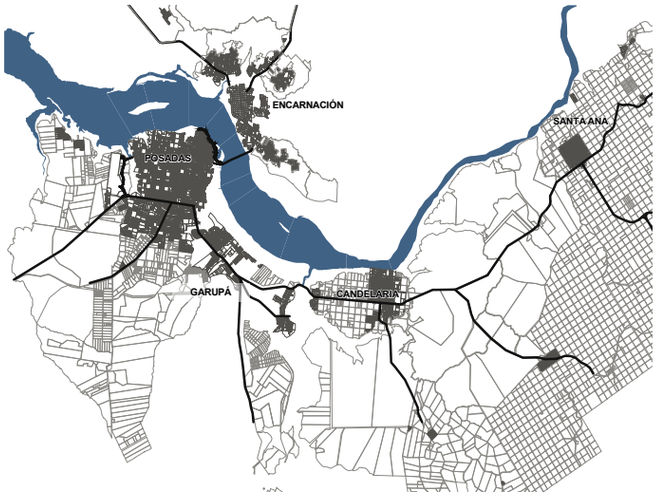
Con respecto a las fuentes, el cuadro Procedencia del Agua muestra esta información para cada uno de los casos considerados. El principal aporte deriva de la extracción de agua superficial, aunque en algunas ciudades un porcentaje significativo proviene de fuentes subterráneas.

GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN

La ciudad se asienta sobre la llanura al pie de la Sierra del Aconquija. Posee un clima subtropical, con precipitaciones que varían entre 750 y 1.200 milímetros anuales, concentradas en los meses de verano. Tanto la disponibilidad de agua superficial a través del sistema de ríos y arroyos que descienden de las faldas de la sierra como las condiciones de productividad y calidad de las aguas subterráneas brindan un buen marco para la provisión del servicio. El faldeo oriental del Aconquija presenta una profusa red hidrográfica que se concentra en el embalse de Río Hondo. Estos cursos son influentes en el ámbito serrano y en el piedemonte y constituyen la principal fuente de recarga subterránea. Los conos de deyección adosados a la sierra y los abanicos aluviales, cuyo principal representante es el formado por el río Salí, son medios muy favorables para la explotación de agua subterránea, pese a sus marcadas heterogeneidades. El sistema de abastecimiento recibe también aportes de aguas superficiales, tanto desde el dique El Cadillal como desde el río Vipos.

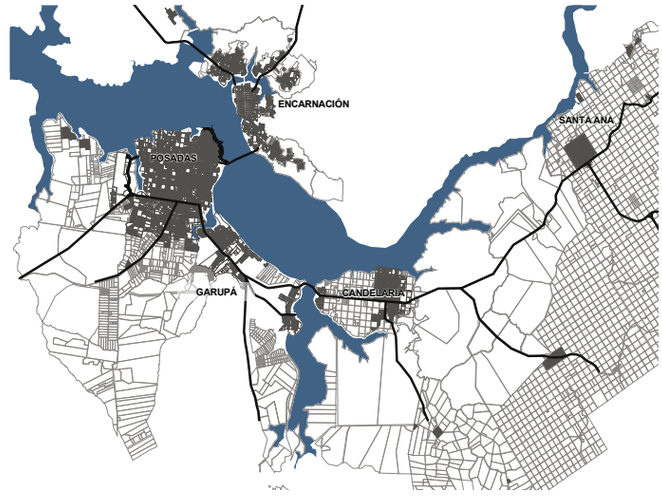
Se reconoce que en los últimos años ha habido una variabilidad de aportes a las napas freáticas con problemas de reducción de caudal en los pozos. En este marco, se han iniciado obras estructurales significativas para ampliar la cobertura, atender los nuevos barrios ubicados en las zonas de expansión –como los grandes complejos de vivienda social situados hacia el noroeste de la ciudad–, dar respuesta a la dinámica constructiva en áreas centrales

GRAN POSADAS
Embalse Yacyretá hasta 2010



Fuente: Entidad binacional Yacyretá-Plan de terminación de Yacyretá.

GRAN POSADAS
Embalse Yacyretá con cota 83 msnm



Fuente: Entidad binacional Yacyretá-Plan de terminación de Yacyretá.

y mejorar el aporte de agua potable al sistema –como la ampliación del sistema de agua potable de El Cadillal y la perforación de nuevos pozos–. La extensión de la red cloacal y la ampliación de la planta de tratamientos de efluentes en curso permitirán atender a los problemas ambientales asociados con los vertidos no tratados.

La prestataria de los servicios de provisión de agua por red y cloacas en San Miguel de Tucumán es Aguas del Tucumán, una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria. Los servicios habían sido concesionados en 1995 al consorcio privado Aguas del Aconquija, pero poco tiempo después se rescindió el contrato. Se trató de una de las concesiones más breves, en sus dos años de duración se produjeron diversos inconvenientes, como conflictos con los usuarios por fuertes aumentos de tarifas al inicio de la concesión, problemas con la potabilidad del agua y renegociaciones de las condiciones contractuales. En 1997, se hizo cargo del servicio Obras Sanitarias del Tucumán, una empresa provincial con la gestión a cargo del ENOHSA. Finalmente, en enero de 2004, se creó la Sociedad Aguas del Tucumán.

Las condiciones actuales del proceso de urbanización en Tucumán plantean, al menos, tres desafíos importantes. En primer lugar, acompañar a la dinámica de expansión con una extensión de las redes, atendiendo los requerimientos de los nuevos conjuntos de viviendas y barrios populares. En segundo lugar, ampliar la capacidad y la renovación de las redes en las áreas ya consolidadas, en especial en aquellas sometidas a presión por densificación edilicia y a valorización inmobiliaria, como el área central y los barrios aledaños. En tercer lugar, abordar de manera prioritaria la dimensión ambiental en la cuenca del río Salí, en la que el incremento de la capacidad operativa de las plantas procesadoras de efluentes cloacales, la ampliación de la red y el control de vertidos pueden ser muy significativos.

NEUQUÉN – PLOTTIER - CIPOLLETTI

La región en la que se emplaza esta aglomeración es un valle donde confluyen ríos alóctonos, que cruzan la extensa región semidesértica que comparten las provincias de Neuquén y Río Negro. Los valles fluviales de los ríos Neuquén y Limay nacen en la cordillera de los Andes, casi no reciben afluentes y se unen para formar el río Negro. Son largos, anchos y profundos y sufren dos crecidas por año: una en invierno, como consecuencia de las precipitaciones, y una en verano, debido al deshielo de las cumbres andinas. Los caudales de los ríos son controlados mediante sistemas de diques, que a su vez derivan hacia los canales de riego.

Las ciudades se emplazaron históricamente en el valle cercano al río, y tuvieron como límite natural el borde de la meseta –la barda–. Actualmente, el crecimiento de la aglomeración asociado al proceso de expansión urbana ha alterado este patrón, lo que ha ocasionado serios conflictos ambientales que se reflejan particularmente en la ciudad de Neuquén, con efectos de presión sobre las tierras agrícolas y ocupación de áreas de fragilidad ambiental, como las ubicadas al pie de la meseta.

Los ríos son utilizados en aprovechamientos múltiples en los que se combinan la generación de energía hidroeléctrica y la provisión de agua para riego y para consumo urbano. En ellos se presenta un conjunto de intervenciones de compleja coordinación que, por un lado, regulan y aseguran la disponibilidad de agua y, por otro lado, pueden afectar algunos de los usos. Casi la totalidad del agua para consumo deriva de recursos superficiales afectados por diversos procesos que condicionan su disponibilidad, tales como la alteración de los niveles freáticos por la frecuencia de períodos prolongados de caudales altos y el vertido de líquidos cloacales crudos sobre los ríos Limay y Negro. En el aglomerado del Alto Valle del Río Negro y Neuquén, los servicios de agua y saneamiento son prestados por empresas provinciales: el EPAS (Ente Provincial de Agua y Saneamiento de Neuquén) y Aguas Rionegrinas SA –con 90% de capital del estado provincial–. En Cipolletti, la cobertura estimada es del 100% en agua potable y del 90% en cloacas, según la municipalidad. Estos elevados porcentajes están vinculados con la política de planificación, que exige la provisión de infraestructura en los loteos. En el caso neuquino, el gobierno provincial puso en marcha una obra de gran magnitud, el acueducto Mari Menuco, con capacidad para proveer agua a un millón de personas y regar 30 mil hectáreas. Esta obra tendrá un impacto considerable sobre las localidades de Neuquén, Plottier,

Centenario y Vista Alegre, todas ellas integrantes del sistema urbano del Alto Valle que, en temporada de verano, frecuentemente carecen de agua. La ejecución se encuentra en estado avanzado y tiene como característica distintiva que el agua será conducida por gravedad desde el lago Mari Manuco, a 40 kilómetros, con lo cual se evitan el costo y el riesgo del bombeo desde el río. En materia de extensión de cloacas, los principales desafíos se hallan en las zonas de tomas y asentamientos, dadas su magnitud y dinámica de crecimiento. El proceso de consolidación de la urbanización es llevado adelante por la Unidad de Gestión del Hábitat de la municipalidad neuquina, y supone altos costos debido a su localización sobre la barda, que requiere la expansión de los servicios asociada a la fijación de suelos de alta fragilidad ambiental.

GRAN POSADAS-CANDELARIA

La ciudad de Posadas está situada sobre el río Paraná, en el marco de un clima subtropical sin estación seca y con una precipitación media anual de 1.700 milímetros. La ciudad se caracteriza por un fuerte exceso en el balance hídrico y un paisaje marcadamente ondulado, con apreciables pendientes topográficas. Esto, sumado a un sustrato basáltico de baja permeabilidad que aflora o subyace a suelos residuales lateríticos, favorece la existencia de una profusa red de drenaje, cuya divisoria principal coincide con la Sierra de Misiones.

La ciudad emplea agua superficial para abastecimiento humano, no obstante en los últimos tiempos se apela también al agua subterránea debido al menor costo de explotación y a la mejor calidad del recurso, protegido de la contaminación, que supone la oferta del Acuífero Guaraní, un mega acuífero de una extensión estimada de 1.500.000 kilómetros cuadrados y un volumen de agua dulce almacenada de 40.000 kilómetros cúbicos, que ocupa parte de los territorios de Brasil, Paraguay, Uruguay y la Argentina. El acuífero constituye uno de los reservorios más grandes del mundo. Al respecto, en la actualidad se está intentando el logro de acuerdos para la elaboración de una legislación internacional para reglamentar el uso y la preservación de este recurso fundamental para el desarrollo de grandes regiones comprendidas en el MERCOSUR.

La empresa prestataria del servicio de provisión de agua y saneamiento en Posadas y Garupá es SAMSA (Servicios de Aguas de Misiones SA), que desde el año 1999 está a cargo del servicio a través de un sistema de concesión. En Candelaria, los servicios son provistos por la Cooperativa de Servicios de Candelaria Ltda.

La situación del aglomerado Posadas-Garupá era, según los datos censales de 2001, especialmente crítica en materia de cloacas, y planteaba una señal de alerta ante las nuevas condiciones derivadas de la elevación de la cota de la represa Yacyretá. Esta acción tiene consecuencias significativas sobre todo el sistema hídrico, al elevar también la cota de los arroyos que desaguan en el Paraná. Con un fuerte impacto sobre la configuración integral de la ciudad, los nuevos espejos de agua sobre lechos de poca profundidad implican el aumento del riesgo sanitario de no consolidarse la red de saneamiento del aglomerado.

Según datos aportados por la empresa concesionaria, entre el inicio de la concesión y el año 2009 se ha registrado un notable aumento de la cantidad de usuarios que cuentan con servicios de agua y de cloacas, en acciones compartidas con organismos provinciales y nacionales. El incremento de los usuarios conectados es del 58% en agua y del 153% en cloacas durante los últimos diez años. A pesar del crecimiento más acelerado en el segundo servicio, subsiste la diferencia en los niveles de cobertura, siendo que los usuarios con cloacas representan cerca del 70% de los que tienen provisión de agua por red. En materia de extensión de las redes, en la última década crecieron un 77% y un 177%, en agua y cloacas respectivamente. En simultáneo, se han producido mejoras significativas en otros componentes del sistema de agua y saneamiento, tales como la ampliación e interconexión de las plantas potabilizadoras, la duplicación de la cantidad de agua potabilizada, la implementación de nuevos controles de calidad, la renovación de instalaciones y equipos y la reparación de conexiones domiciliarias defectuosas. Se destacan particularmente las importantes obras estructurales en materia de cloacas y la extensión de las redes en diversas cuencas hídricas financiadas por el ENOHSA.

Los indicadores de extensión de la red –en porcentajes superiores al de la población servida– dan cuenta de la necesidad de atender áreas con menor densidad de población y superar vacíos urbanos. Las acciones se enmarcan, en consecuencia, en los análisis desarrollados que exponen las carencias estructurales de la periferia y las condiciones del actual modelo de expansión urbana, costoso en términos económicos, ambientales y sociales.

LA RIOJA

La ciudad de La Rioja está emplazada en la interfase del cordón montañoso del Velasco y la planicie, a la salida de la quebrada por donde desciende el río Los Sauces y en dirección a los llanos. La topografía del lugar hace que la ciudad esté cerrada al Norte y al Oeste por el cordón montañoso del Velasco y abierta hacia los llanos del Sur y el Este. El clima es árido y cálido, con temperaturas medias y absolutas muy elevadas durante el verano y precipitaciones anuales de alrededor de 350 milímetros, concentradas en el verano y con posibilidades de precipitaciones torrenciales. Sin embargo, estos datos no bastan para explicar la aridez, ya que el proceso determinante es la evapotranspiración, consecuencia directa del importante grado de exposición a la luz solar –heliofanía– característico de la zona.

En la ciudad de La Rioja, el agua es un elemento fundamental debido a la rigurosidad del clima y la extrema aridez de la región, y llega por tres fuentes: las vertientes del faldeo del Velasco, las galerías filtrantes en la zona de Sanagasta a través de un acueducto y las fuentes subterráneas, a través de pozos efectuados dentro del ejido urbano.

A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en la región pampeana, la napa freática no está al alcance del poblador, ya que la aridez determina que se encuentre a mucha profundidad –entre 70 y 100 metros–, al punto de tener que contratar perforadoras petroleras para acceder a ella.

La actual prestadora del servicio es la empresa Aguas Riojanas SAPEM, con participación estatal mayoritaria. Aguas Riojanas comenzó a funcionar en 2010, luego de la rescisión del contrato con Aguas de La Rioja SA, empresa privada que se había hecho cargo del servicio entre fines de la década del noventa y principios de la década de dos mil. La rescisión se originó en la constatación de diversas irregularidades y falencias en la prestación del servicio, incumplimiento del objeto de la concesión, falta de inversiones, perjuicio patrimonial para el Estado y manejo fraudulento.

En 2011 se creó el Instituto Provincial del Agua, que tiene como funciones establecer la política hídrica provincial y fortalecer la gestión institucional del sector, organizando y regulando los instrumentos para que el Gobierno tenga un manejo unificado e

integral de las aguas superficiales y subterráneas, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificadas como actividad social. Además, el Instituto Provincial del Agua desarrolla actividades de investigación científica, relevamiento y transferencia de conocimientos y servicios en función de los recursos hídricos existentes en el territorio provincial.

El agua es un recurso crítico en el caso riojano, debido a las condiciones ambientales restrictivas y a las inversiones necesarias para su aprovisionamiento, que implican la perforación de pozos profundos. Este ha sido un elemento que ha colaborado en mantener una forma urbana relativamente compacta ante las restricciones a la instalación a excesiva distancia de la red actual. En este sentido, la expansión urbana reciente y proyectada, basada en vivienda social, representa un cambio significativo, ya que sus características urbanas y tipológicas suponen un alto consumo de suelo y se diferencian del patrón mencionado. Por otra parte, los datos de consumo de agua de la ciudad de La Rioja contrastan con la carencia del recurso, ya que se observa un consumo por habitante muy superior a la media de las ciudades analizadas. El excesivo uso del agua se explicaría, entre otras cosas y según la información obtenida, por los hábitos de la población de regar permanentemente las superficies para mitigar las condiciones climáticas. Esta realidad, asociada al déficit del recurso, alerta acerca de la necesidad de adaptar el diseño del hábitat a las condiciones de los ecosistemas locales.

PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA

La ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña se emplaza en el área de transición entre el Chaco oriental húmedo y el occidental seco. Dada la escasa pendiente que predomina en la provincia, las corrientes de aguas superficiales han seguido un curso indeciso y muy variable dando origen a esteros y bañados. En lo que respecta al agua subterránea, la llanura Chaco-pampeana occidental presenta, en términos generales, mayor salinidad, y la superficie freática se emplaza a mayor profundidad que la del sector húmedo. Los ríos son influentes y la recarga se focaliza en las depresiones, donde se concentra el flujo superficial.

La ciudad se abastece de agua potable a través del acueducto que se inicia en Barranqueras, ciudad localizada al margen del río Paraná, y de reservorios que recogen el agua de la zona rural. El acueducto ha sido repotenciado recientemente, con lo cual se modificó una situación de riesgo ante las limitaciones para cubrir la creciente demanda. Esta obra, junto con el plan de redes maestras y la construcción del segundo acueducto del interior, son las intervenciones estructurales en curso para abordar el problema de abastecimiento de agua, que tiene dos facetas: de disponibilidad y de distribución. Estos problemas se ven agravados por recurrentes sequías que afectan especialmente a las localidades del Oeste chaqueño. La situación es particularmente crítica durante los veranos, debido a las altas temperaturas y la mayor demanda de agua, que se traduce en baja presión o en limitaciones en el suministro.

PRESTADORES DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y CLOACAS

CIUDAD	PRESTADOR	SECTOR	NATURALEZA SOCIETARIA	AGUA	CLOACA
LA RIOJA	Aguas Riojanas SAPEM	Público-Privado	Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria	SÍ	SÍ
GRAN POSADAS	Aguas de Misiones SA	Privado	Sociedad Anónima de Capital Privado	SÍ	SÍ
CANDELARIA	Cooperativa de Servicios de Candelaria Ltda.	Privado	Cooperativa	SÍ	NO
GENERAL PICO	Cooperativa Regional de Electricidad, de Obras y Otros Servicios de General Pico Ltda. (Corpico)	Privado	Privado	SÍ	SÍ
PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA	Servicio de Agua y Mantenimiento (SAMEEP)	Público	Empresa del Estado Provincial	SÍ	SÍ
SAN MIGUEL DE TUCUMÁN	Sociedad Aguas del Tucumán SAPEM	Público	Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria	SÍ	SÍ
NEUQUÉN	Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS)	Público	Ente Autárquico de la Administración Pública Provincial	SÍ	SÍ
CIPOLLETTI	Aguas Rionegrinas SA (ARSA)	Público	Sociedad Anónima conformada con mayoría de capital del Estado Provincial	SÍ	SÍ
PLOTTIER	Cooperativa de Servicio Público de Plottier Ltda.	Privado	Cooperativa	SÍ	NO
	Cooperativa Rincón de Emilio Ltda.	Privado	Cooperativa	SÍ	SÍ
	Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS)	Público	Ente Autárquico de la Administración Pública Provincial	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web de las prestadoras de servicios, 2011.

La empresa prestataria del servicio en todo el territorio provincial es Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMEEP). Chaco es una de las provincias que no privatizó este servicio durante la década de 1990. La constitución provincial de 1957 establece un modelo de prestación pública, y una consulta popular terminó con el rechazo de la posibilidad de una privatización.

Desde el punto de vista de la dinámica de urbanización, los principales desafíos que enfrenta Sáenz Peña están relacionados con las carencias de partida –especialmente en materia de cloacas que afectan en particular a la periferia urbana– y por la acelerada dinámica demográfica que genera nuevas necesidades de extensión de las redes.

GENERAL PICO

La ciudad está emplazada en una región de transición de la pampa y el espinal, fuertemente modificada por la actividad agropecuaria. Tiene un clima templado sin estación seca y carece de grandes ríos. Las precipitaciones se estiman en los 700 milímetros anuales.

El agua en General Pico proviene del acuífero Speluzzi-General Pico-Dorila-Trili, ubicado a treinta kilómetros de la ciudad, sobre una faja de unos diez kilómetros de ancho y una superficie de 70 kilómetros cuadrados. En la ciudad, la profundidad de captación es de alrededor de dieciocho metros. El agua disponible presenta problemas por la presencia de arsénico y flúor, que deben ser sistemáticamente controlados para encuadrarse en las normativas vigentes; además, la extracción del acuífero depende de las condiciones de recarga, que se ven afectadas en situaciones de sequía o variabilidad climática. Estos condicionantes de calidad y cantidad acrecientan la importancia de la extensión del acueducto del río Colorado para proveer de agua a todo el Norte de la provincia de La Pampa.

Los servicios de agua y saneamiento en General Pico son prestados por la Cooperativa Regional de Electricidad, Obras y Otros Servicios de General Pico (CORPICO) desde 1995. Los niveles de cobertura son buenos, tanto en términos de acceso al agua por red como de cloacas: ambos se sitúan por sobre el 90%. El consumo de agua ha aumentado un 20% entre 1996 y 2006, y se destacan el consumo residencial y la demanda del sector industrial. En un caso como el de General Pico, que cuenta con altos niveles de cobertura, una urbanización relativamente compacta y una moderada tasa de crecimiento demográfico, los desafíos principales pasan por asegurar la calidad del agua e incorporar prácticas de control del consumo y cuidado del agua.

INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS Y DIMENSIONES SOCIALES, INSTITUCIONALES Y AMBIENTALES

El camino recorrido en busca de información que permitiera realizar un diagnóstico actualizado acerca de la oferta y demanda de servicios de agua y cloacas ha puesto en evidencia una serie de factores de índole cualitativa que ayudan a la comprensión de la verdadera magnitud del fenómeno. En lo que refiere a los servicios de agua potable y cloacas el escenario institucional es clave, porque ha sufrido diferentes procesos en las dos últimas décadas. Una evaluación general denota una opinión cuanto menos controvertida acerca de los resultados del proceso de privatización de los servicios. El caso de la rescisión del contrato de Aguas Argentinas, en la región metropolitana de Buenos Aires, fue el de mayor impacto mediático debido, en parte, al grado de incumplimiento; y por otro lado, por la cantidad de población afectada. El programa de privatizaciones en materia de agua y saneamiento se desarrolló en gran parte de las provincias, en el marco impulsado por el gobierno nacional durante la década de 1990, siendo trece las que traspasaron a empresas privadas la prestación de los servicios[20]. En la mayoría de los casos, estas empresas se concentraron principalmente en las grandes ciudades, y dejaron en manos de prestadores tradicionales –como los municipios y las cooperativas– la atención de las localidades más pequeñas. Participaron del proceso tanto grandes operadores internacionales como locales, con predominio de los primeros como accionistas mayoritarios de los consorcios adjudicatarios. En las once jurisdicciones que no transfirieron los servicios a manos privadas continuaron prestándolo los operadores provinciales o municipales y las cooperativas. En general, los procesos de privatización abarcaron las jurisdicciones con mayor población, por lo que, hacia 2001, el 56,6% de la población residía en áreas con operadores privados, el 12,1% de la población en áreas con operadores estatales y el resto se repartía entre operadores municipales y cooperativas.

Con posterioridad al año 2003 se generó un nuevo escenario político y económico en el que se desarrollaron varios procesos: salida de capitales extranjeros, desplazados en algunos casos por fracciones de capital nacional, rescisión de contratos y reversión del servicio a manos del Estado. Las proporciones de población residente en las distintas áreas de los operadores cambiaron significativamente y, a fines de 2007, más del 50% de la población total residía en áreas donde el servicio era prestado por empresas estatales o sociedades con participación estatal mayoritaria. En cuanto a la evaluación de las diferentes gestiones durante el período de predominio de prestadores privados, se presentan situaciones heterogéneas. Las mayores expansiones del servicio se han dado en provincias donde existían ya altos niveles de cobertura, en tanto que en las provincias más rezagadas el crecimiento de las conexiones fue escaso, especialmente en lo que refiere al servicio de cloacas.

Una cuestión de particular interés es la dificultad para contar con información sistemática en materia de agua y saneamiento. Se considera que el hecho expresa en sí mismo la opacidad en el manejo de la información que caracteriza al sector de los servicios públicos en nuestro medio: la información se produce en espacios sectoriales y las áreas de planificación territorial aún no están lo suficientemente consolidadas para actuar como ámbitos efectivos de articulación y coordinación de políticas públicas.

En cuanto a la dinámica de la toma de decisiones acerca de los proyectos del sector de saneamiento, el factor común en todos los casos es que la oferta va detrás de la demanda ya instalada. Es decir que las empresas deben cubrir el déficit heredado y, en algunos casos, con una perspectiva de aumento exponencial de dicho déficit, dada la dinámica migratoria que evidencian.

Un repaso a los distintos casos analizados da cuenta de que los servicios de agua potable y saneamiento están en estrecha

LA GESTIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

La empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) fue creada en 1912 luego de la rescisión, en 1892, del contrato de concesión de la empresa inglesa Buenos Aires *Water Supply and Drainage Company Ltd*. Creada con la finalidad de estudiar, construir y administrar las obras que permitieran la provisión de agua corriente en todo el país, OSN se centró en el mantenimiento y la expansión de la red de agua corriente y desagües cloacales de la ciudad de Buenos Aires y, hasta los años cincuenta, contribuyó a la expansión de los servicios sanitarios en las ciudades del interior del país. En 1980, los servicios de agua y cloacas fueron provincializados, con la excepción de la denominada Área Sanitaria Metropolitana, que comprendía la Capital Federal y catorce municipios del Gran Buenos Aires y quedó bajo administración de OSN.

Luego de un largo período de desinversión y desaceleración en el ritmo de provisión de servicios, en 1993, el Gobierno Nacional, en el marco de las políticas de privatización impulsadas por los organismos internacionales de crédito, disolvió la empresa OSN y dio en concesión por treinta años los servicios de agua y cloacas a la empresa Aguas Argentinas SA, conformada por grandes empresas internacionales operadoras de servicios de agua, con la participación minoritaria de capitales locales. El área de cobertura de la concesión abarcaba la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diecisiete partidos del conurbano bonaerense.

La empresa implementó una serie de medidas, tanto en relación con la expansión de los servicios como con las fuentes de provisión de agua, que tuvieron como consecuencia importantes efectos sociales y ambientales. Pese a los compromisos asumidos, de expansión progresiva de los servicios sanitarios en el área de mayor déficit de cobertura poblacional del país, sólo se propagaron las redes en función de la capacidad de pago de los usuarios potenciales. Para compensar ese desequilibrio, la concesión puso en marcha un programa para barrios carenciados en que la mano de obra era provista por los futuros beneficiarios, con buenos resultados en términos sociales pero de impacto casi nulo en la resolución del déficit de infraestructuras. En cuanto a las fuentes de provisión de agua, la empresa redujo del 40% al 4% la toma de agua de perforaciones, reemplazándola por agua del Río de la Plata, lo que derivó en un ascenso de la napa freática, tanto por la reducción del consumo del acuífero como por la disimetría en la cobertura de agua y cloacas que hizo que 2,2 millones de usuarios que sólo cuentan con provisión de agua debieran volcarla a pozos absorbentes. Estos efectos muestran los límites de la consideración del agua como mercancía antes que como derecho, buscando disminuir los costos de potabilización y asegurando la expansión de las redes sólo a los sectores sociales que pueden garantizar el pago de la conexión y la provisión de los servicios.

El incumplimiento por parte de la empresa de las metas de expansión establecidas llevó al Gobierno Nacional a la anulación del decreto de concesión en marzo de 2006 y a la creación de la empresa estatal Agua y Saneamiento SA (AySA) con jurisdicción sobre el mismo territorio de la anterior concesión. La creación de la empresa AySA obedece a la voluntad de revertir la crítica situación en la provisión y expansión de los servicios sanitarios así como en el mantenimiento de las redes existentes. Para ello, AySA ha encarado un ambicioso plan director que incluye grandes obras de infraestructura como la construcción de dos plantas potabilizadoras y una planta depuradora, la activa participación en el saneamiento de la cuenta Matanza-Riachuelo, planes de expansión de los servicios que permitieron la incorporación de 1,2 millones de usuarios de agua corriente y de más de 700 mil usuarios de desagües cloacales. Asimismo, la empresa desarrolla los programas Agua+Trabajo y Cloaca+Trabajo, mediante los cuales se ejecutan obras de expansión de los servicios por medio de cooperativas de trabajo conformadas por los vecinos, quienes reciben asistencia técnica y capacitación, lo cual asegura, al mismo tiempo, la creación de fuentes de trabajo.

El desafío que AySA ha asumido es lograr la cobertura universal de los 10 millones de habitantes que habitan el área de concesión, en el marco de políticas de integración social y cuidado del medio ambiente.

relación con las condiciones generales de la dinámica urbana. La presión que representan los asentamientos en situaciones ambientales de riesgo de Neuquén, las deficiencias de partida en materia de cloacas de Posadas, que implican un llamado de atención ante la elevación de la cota de la represa de Yacyretá, o las limitaciones en Presidencia Roque Sáenz Peña para hacer frente a las demandas de una población en rápido crecimiento y con carencias marcadas son ejemplos que pueden trasladarse a muchas otras ciudades del país. Así es como influyen directamente en la cobertura de servicios la intensidad de los procesos migratorios, las posibilidades de acceso al mercado de suelo formal, las ocupaciones y asentamientos espontáneos, la limitada capacidad de gestión y los escasos recursos con que cuentan gran parte de las administraciones municipales, la carencia de regulaciones sobre los mercados de suelo y sobre los procesos de expansión y densificación, la confluencia de organismos provinciales y nacionales con iniciativas no siempre bien articuladas en el espacio local, entre otros factores.

A modo de ejemplo de las implicancias de estas modalidades de expansión urbana, el análisis preliminar de la capacidad residencial según tipo de tejido permite ensayar una hipótesis de la eficiencia del tendido de las redes por tipo, en función de la cantidad de viviendas por conexión que supone cada uno. Para el cálculo de conexiones por hectárea, se realizó un estudio de subdivisión parcelaria y de cantidad de viviendas por cada tejido considerado. Se estimó un costo de redes para agua y cloacas de 1.200 dólares y 1.800 dólares por conexión, respectivamente, excluyendo el componente de las conexiones troncales.

El análisis preliminar muestra el notable ahorro en materia de redes de distribución de saneamiento que supondría pasar de patrones de densidades baja a media en los nuevos crecimientos residenciales. Asimismo, para el caso de las áreas centrales que ya cuentan con infraestructuras, este análisis dimensiona el ahorro que significaría promover políticas que compatibilicen los usos terciarios con la densificación residencial. Estos ejemplos muestran cómo se entrelazan las cuatro dimensiones características de todo análisis territorial –social, económica, ambiental e institucional– para configurar un entramado indisoluble, de cara a la realización de un diagnóstico adecuado para el diseño de políticas públicas en la materia.

MOVILIDAD EN LAS CIUDADES ARGENTINAS

La movilidad cobra cada vez mayor importancia en la vida cotidiana y, consecuentemente, se constituye como un elemento central en el análisis de la urbanización. Desde hace ya algunas décadas se ha impuesto la idea del derecho a la movilidad como parte integrante del derecho a la ciudad y como una cuestión central para garantizar el acceso al conjunto de bienes y servicios que ésta ofrece.

Las formas urbanas y la diferenciación de las actividades y usos del suelo están indisolublemente ligadas con la infraestructura de circulación, con los servicios de transporte y con las necesidades y posibilidades de ejercicio de la movilidad. En este sentido, es necesario subrayar que la atención de las necesidades de desplazamiento en la ciudad no se resuelven sólo con infraestructura, sino que resultan críticas las condiciones de organización del transpor-

EFICIENCIA DE REDES SEGÚN TIPO DE TEJIDO RESIDENCIAL

TEJIDO	DATOS TEJIDO			AGUA		CLOACA	
	VIVIENDA/ HECTÁREA	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)	CONEXIONES/ HECTÁREA	COSTO REDES/ HECTÁREA (U$S)	COSTO REDES/ HABITANTE (U$S)	COSTO REDES/ HECTÁREA (U$S)	COSTO REDES/ HABITANTE (U$S)
Loteo Formal	30	120	30	36.000	300	54.000	450
Alta Densidad Áreas Centrales	75	300	30	36.000	120	54.000	180
Densidad Media Áreas Centrales	75	300	30	36.000	120	54.000	180
Densidad Media Vivienda Social	150	600	10	12.000	20	18.000	30
Baja Densidad Vivienda Social	30	120	30	36.000	300	54.000	450
Asentamiento	80	320	80	96.000	300	144.000	450
Villa Consolidada	175	700	175	210.000	300	315.000	450
Baja Densidad Grandes Parcelas	10	40	10	12.000	300	18.000	450
Urbanizaciones Residenciales Cerradas	15	60	15	18.000	300	27.000	450

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del ENOHSA.

te público y las distintas alternativas destinadas a facilitar la movilidad que conforman, en las ciudades argentinas, un amplio abanico de estrategias con distintos grados de formalidad, desde las que requieren sofisticados sistemas masivos guiados hasta las que se facilitarían enormemente de mediar algunas simples intervenciones de acondicionamiento del espacio público de circulación y entre las que se incluye, cabe la mención, la circulación peatonal.

Desde esta perspectiva es que la movilidad se propone como una mirada complementaria para analizar las dinámicas y los problemas socioterritoriales, como una puerta de entrada diferente para reconstruir el funcionamiento de la sociedad en el ámbito urbano. La circulación es, también, como se ha señalado anteriormente, un elemento valioso para reconstruir la dinámica territorial en distintas escalas además de la urbana, ya que resulta una clave para identificar y caracterizar las vinculaciones entre ciudades de distintos niveles jerárquicos, entre pequeñas localidades y ciudades de referencia en la oferta de servicios y entre las ciudades y su entorno rural.

El temario de discusiones sobre la relación entre formas de urbanización y modelos y estrategias de movilidad ocupa un lugar importante en la agenda actual de los estudios urbanos. Frente a los procesos de expansión urbana dispersos y discontinuos, la reducción de las densidades residenciales, la terciarización de las áreas centrales y la simultánea formación de nuevas centralidades periféricas, las dificultades de acceso al suelo urbano, las preocupaciones ambientales y la fragmentación socioeconómica, cabe siempre una pregunta en relación con la movilidad asociada. Esa pregunta se propone no sólo como una indagación para la comprensión de las condiciones actuales de urbanización, sino también como una herramienta potente para la planificación y el ordenamiento territorial en las diversas escalas que han sido señaladas: la propia escala urbana, la microrregional y la polarizada por una gran ciudad.

En este marco, se desarrolló un estudio exploratorio que tuvo como objetivo realizar un diagnóstico acerca del estado de la planificación de la movilidad en las ciudades argentinas, enfocado en el análisis de los problemas generales de transporte y accesibilidad de sus habitantes. A tales efectos, se visitaron las ciudades que formaron parte de los casos de estudio del PAU, prestando especial atención al estado de situación en las periferias y en las nuevas zonas de expansión urbana; se realizaron reuniones con interlocutores clave; se efectuaron recorridos de campo con el objetivo de conocer la infraestructura de transporte y entender los patrones de movilidad; se consultó el material estadístico y cartográfico disponible, correspondiente a cada caso, particularmente la base de datos estadísticos del Censo 2001 y el índice de viviendas sin acceso a transporte público; y se apeló al análisis e interpretación de tejidos urbanos mediante imágenes de alta definición, para entender los llenos y vacíos, densidades, zonas consolidadas y por consolidar, vivienda pública, áreas carenciadas, y sus relaciones con el transporte urbano.

La base de datos de transporte público de la Universidad Tecnológica Nacional fue valiosa para analizar comparativamente el transporte público en diferentes ciudades argentinas, ya que comprende a todas las ciudades que registran este tipo de transporte[21]. Entre otras cuestiones, permitió entender las relaciones entre oferta de transporte público y tamaño de ciudad en términos de población y jerarquía. Se cruzaron los datos de dicha base con los del Censo 2001 y se la relacionó con el trabajo de categorización y jerarquía del sistema urbano nacional realizado por la SSPTIP. En forma complementaria, dependiendo de su relevancia para cubrir temas específicos y con diferentes grados de profundidad, se analizaron o se refirió a bibliografía correspondiente a la Región Metropolitana de Buenos Aires y las ciudades de Córdoba, Salta, Bahía Blanca, Santiago del Estero, Rosario, Tandil y otras, que, en menor medida, sirvieron para corroborar los resultados del trabajo.

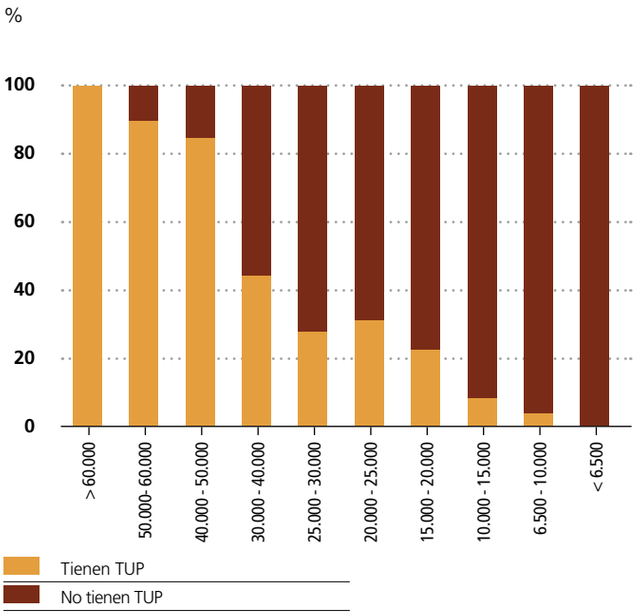
Es de destacar que la Secretaría de Transporte de la Nación está desarrollando, a través del Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de Argentina (PTUMA), una serie de relevamientos de información en diferentes ciudades del país, que proveerán de una base válida para posteriores estudios. Al momento de redacción de esta publicación aún no estaban disponibles los resultados, pero es de singular relieve esta iniciativa, que viene a llenar un vacío importante en los fundamentos de planificación de la movilidad.

CIUDADES CON TRANSPORTE PÚBLICO SEGÚN JERARQUÍA

JERARQUÍA	CIUDADES CON TRANSPORTE PÚBLICO	TOTAL CIUDADES	PORCENTAJE DE CIUDADES CON TRANSPORTE PÚBLICO
1	1	1	100%
2	4	4	100%
3	18	18	100%
4	51	82	62,20%
5	20	160	12,50%
6	2	508	0,40%
7	0	89	0%
Total	**96**	**862**	**11,10%**

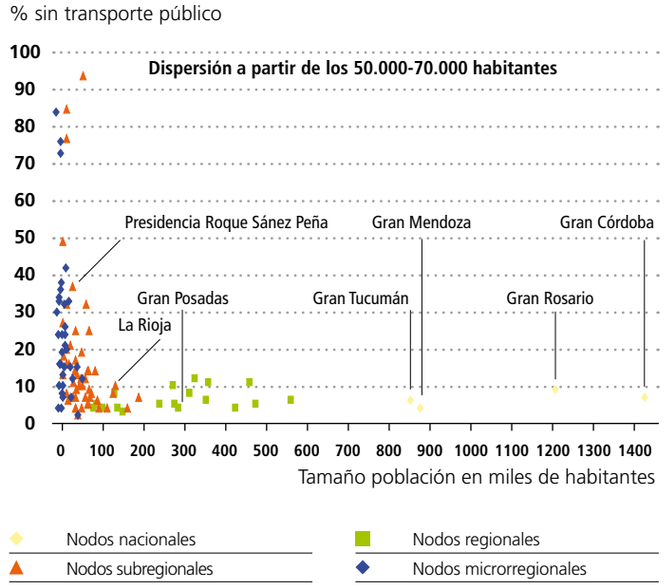
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por C3T-Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Secretaría de Extensión Universitaria, UTN 2010.

TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SEGÚN TAMAÑO DE AGLOMERADO



Fuente: Antonio Cortés y Jorge Sánchez. Año 2009.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN TRANSPORTE PÚBLICO SEGÚN JERARQUÍA Y TAMAÑO DE CIUDAD



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional 2001 e información provista por C3T-Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Secretaría de Extensión Universitaria, UTN (año 2010).

Por último, el diagnóstico se complementó con investigación de gabinete: se revisó la bibliografía disponible y se indagó por medio de Internet en publicaciones, diarios, páginas de gobiernos locales y del sector de transporte, entre otros.

COBERTURA EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL

TRANSPORTE PÚBLICO DISPONIBLE EN CIUDADES DE MÁS DE 40 MIL HABITANTES

El tamaño de las ciudades, en términos de población, extensión y densidad, es una variable significativa, tanto a la hora de identificar y definir problemas de movilidad como para la organización de los sistemas de transporte. A distintos tamaños de ciudades se plantean diferentes necesidades, entre otras:

- Falta de transporte público o bajas frecuencias en ciudades más chicas
- Extensos tiempos de viaje en ciudades grandes
- Congestión en ciudades medias y grandes
- Baja accesibilidad en la periferia de ciudades medias y grandes

La tabla "Ciudades con transporte público según jerarquía" representa el porcentaje de ciudades con transporte público sobre el total de aglomerados urbanos del país, según su jerarquía. El 100% de las ciudades que representan los niveles 1, 2 y 3 –nodos internacional, nacionales y regionales– tienen servicios de transporte público; mientras que el 62% de las ciudades de jerarquía 4 –nodos subregionales– tienen transporte público.

Por lo general, las ciudades de menor jerarquía no tienen servicios de transporte público. Se observa en la tabla mencionada que sólo el 12,5% de las ciudades de jerarquía 5 –nodos microrregionales A– tienen transporte público, y que prácticamente ninguna de las ciudades con jerarquía 6 o 7 –nodos microrregionales B y C– cuenta con servicios de transporte público.

A su vez, el gráfico "Transporte urbano de pasajeros según tamaño de aglomerado" representa el porcentaje de ciudades con transporte público sobre el total de aglomerados urbanos del país según rangos de población. Prácticamente todas las ciudades de más de 50 mil habitantes tienen servicios de transporte público, así como la mayoría de las ciudades entre 40 y 50 mil habitantes. Por el contrario, prácticamente ninguna ciudad de menos de 20 mil habitantes cuenta con este tipo de servicios. Estas observaciones hacen estimar que estos servicios empiezan a surgir como necesarios –y viables– cuando las ciudades superan los 40 o 50 mil habitantes.

En resumen y en términos generales, a partir de estos análisis se puede concluir que el transporte público en las ciudades argentinas surge a partir de la jerarquía 4 –nodos subregionales– y de una población de alrededor o mayor a los 50 mil habitantes. Ejemplos de estas ciudades son Chivilcoy, General Pico y Río Grande.

Se analizó asimismo el porcentaje de población con acceso a servicios de transporte público a una distancia de 300 metros o menos desde su domicilio, a partir de los datos censales de 2001. En el gráfico "Porcentaje de población sin transporte público según jerarquía y tamaño de ciudad" se han representa-

do las ciudades que cuentan con transporte público según el porcentaje de población sin acceso al servicio, diferenciando las ciudades de acuerdo con su jerarquía y ordenadas por el tamaño de su población. El gráfico muestra que los porcentajes de población sin transporte público son más aceptables para ciudades con población de más de 50 mil a 70 mil habitantes y para las jerarquías 1 y 2. Es decir, no sólo pocas ciudades pequeñas tienen este servicio sino que, cuando lo tienen, muchas veces no tiene una cobertura aceptable, lo que confirma la importancia del tamaño de la ciudad para poder contar con un sistema de transporte público.

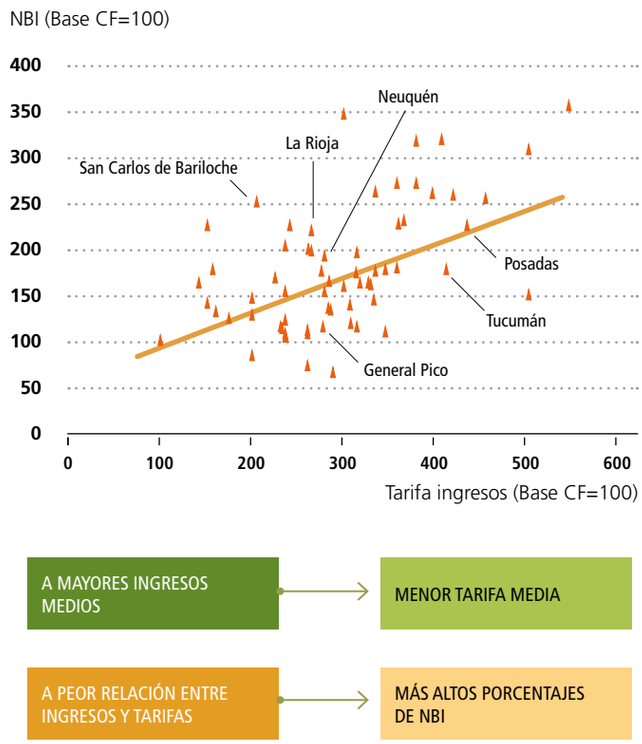
Es importante destacar que la gran mayoría de las ciudades de las jerarquías 5 y 6 no tienen más de cuatro kilómetros de extensión, lo cual significa que hay amplias posibilidades de acceso peatonal a los centros de empleos y de servicios, y que la bicicleta como modo de transporte también es una opción conveniente. Aquí, las limitaciones para no depender del transporte automotor pueden estar exclusivamente relacionadas con aspectos climáticos, topográficos, culturales o con situaciones individuales. Por otro lado, hay varios casos en que los servicios de transporte público correspondientes a estas ciudades están relacionados con necesidades específicas, como por ejemplo la presencia de un gran atractor de empleo, como una industria ubicada cerca de la ciudad o un barrio de viviendas periférico.

DIFERENCIAS EN COSTOS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE SEGÚN REGIONES

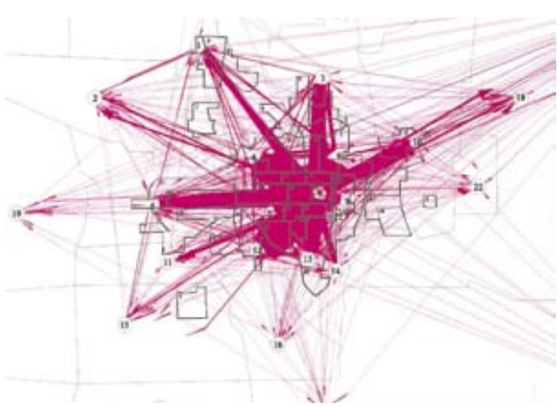
Tanto la oferta de los servicios de transporte como las posibilidades de acceso a ellos mediante las tarifas y la cobertura espacio-temporal de las redes muestran una marcada desigualdad a lo largo del territorio, que se puede analizar tanto en los marcos regionales como al interior de cada una de las ciudades.

Una de las formas de medir las desigualdades territoriales es realizando la comparación de la relación entre salarios medios, tarifas de transporte y condiciones sociales. Existen diferencias marcadas en la relación entre salarios y costos de transporte en las ciudades argentinas, agravadas porque las ciudades que presentan peor relación tienen simultáneamente elevados porcentajes de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los mayores desfasajes se producen en la región del NEA, seguida por el NOA y Cuyo.

RELACIÓN ENTRE TARIFA E INGRESOS Y NBI



GRAN TUCUMÁN - FLUJOS DE PASAJEROS EN TRANSPORTE PÚBLICO

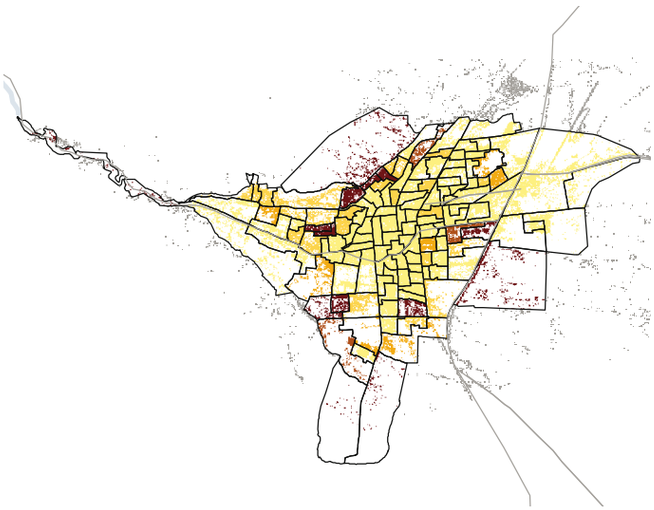


Fuente: Plan estratégico de tránsito y transporte para San Miguel de Tucumán y el Área Metropolitana. Municipalidad de San Miguel de Tucumán. 2003.

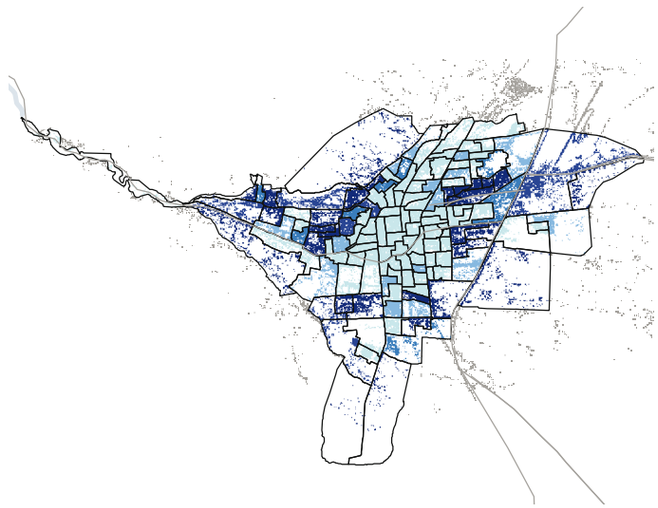
GRAN TUCUMÁN - RECORRIDOS DEL TRANSPORTE URBANO Y SUBURBANO

Fuente: Caminos, R. y otros "Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán", Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –CAF.2009.

LA RIOJA VIVIENDAS SIN COBERTURA DE TRANSPORTE PÚBLICO



LA RIOJA VIVIENDAS CON CALLES DE ACCESO SIN PAVIMENTO



COBERTURA DE TRANSPORTE PÚBLICO
Porcentaje sin transporte

- Menos de 10%
- 10,01% - 20%
- 20,01% - 30%
- 30,01% - 40%
- Mas de 40%

COBERTURA DE PAVIMENTO
Porcentaje sin pavimento

- Menos de 10%
- 10,01% - 20%
- 20,01% - 30%
- 30,01% - 40%
- Mas de 40%

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

En un trabajo realizado por la UTN se vincularon los salarios medios de cada ciudad con la tarifa media de transporte urbano[22]. Se compararon estos valores con base Ciudad de Buenos Aires = 100 y se observó que las tarifas pueden llegar a ser un 90% más altas en algunas ciudades del país con respecto a la Ciudad Autónoma, en tanto que los ingresos pueden representar apenas el 30% –aunque en algunos casos esa diferencia se compensa por la necesidad de realizar más tramos de viajes y pagar más boletos–. Paradójicamente, las ciudades con ingresos medios más elevados tienen una tarifa media más baja. Por encima de esto, se observan porcentajes elevados de NBI en muchas de las ciudades que tienen peor relación entre ingresos y tarifas medias, lo que genera una notoria inequidad territorial.

En el gráfico "Relación entre tarifa e ingresos y NBI" se ha representado en el eje x la relación tarifa-ingresos y en el y el valor de NBI. En ambos casos se han referenciado a una base Ciudad de Buenos Aires = 100.

Las diferencias en la relación entre tarifas de transporte y niveles de ingresos también se manifiestan a nivel local, es decir, dentro de una misma ciudad. Grandes sectores de población de menores ingresos en las grandes ciudades viven en sus periferias, muchas veces lejos de áreas de empleos, educación y esparcimiento, que son las áreas atractoras de viajes. Esto significa que los sectores más pobres, al hacer viajes más largos, pagan más por el transporte en términos de costos y tiempo que los sectores más privilegiados.

A modo de ejemplo, el mapa "Gran Tucumán: origen y destino del sistema de transporte y flujos de tránsito 2003" muestra la atracción que tiene el centro de la ciudad de Tucumán con respecto al resto de la ciudad, representada por el origen y destino de viajes, mientras el mapa "Gran Tucumán: recorridos del transporte urbano y suburbano" muestra diferentes niveles de conectividad y oferta de servicios para diferentes zonas del Gran Tucumán. Los barrios con poblaciones con mayores dificultades económicas están menos conectados y tienen viajes más largos, mientras que el sistema de transporte público reproduce el patrón de centralidad de la ciudad, con lo cual se desestimulan viajes que no pasen por el centro de la ciudad.

PATRONES DE MOVILIDAD NO SUSTENTABLE

Como consecuencia de la falta de planificación de la movilidad y el transporte en las ciudades argentinas, en el diagnóstico se han identificado tres importantes factores que caracterizan las condiciones de movilidad y, por consiguiente, la calidad de vida de los habitantes: una baja accesibilidad a servicios de transporte público; el uso ineficiente de infraestructura y servicios de transporte; y, por último, un marcado uso de modos de transporte no sustentable.

DEPENDENCIA DEL TRANSPORTE INDIVIDUAL

En general, en las ciudades argentinas hay una fuerte participación del transporte individual, que adopta distintos formatos, en ciudades de todos los tamaños. Se detecta una tendencia al predominio de la movilidad individual, ya sea en automóvil, motocicletas o bicicletas, según las posibilidades de acceso y el uso de estos tipos de vehículos. Esta tendencia genera dificultades, por un lado, para consolidar una oferta de transporte público. Por otro lado, plantea dudas sobre la sustentabilidad a largo

plazo de un modelo de movilidad basado en el automóvil, ya que, asociados a él aparecen problemas de congestión, estacionamiento y seguridad vial.

En muchas ciudades pequeñas está muy consolidada la práctica del uso del automóvil, aun para realizar viajes muy cortos que podrían fácilmente realizarse a pie. El uso de las motocicletas, a su vez, en muchas ocasiones reemplaza al automóvil aún en su capacidad. Es común observar situaciones de varias personas, adultos y menores, que se desplazan en una moto, siendo que estos vehículos tienen una alta participación en accidentes. En la misma línea, resulta muy difícil encontrar políticas públicas urbanas que tiendan a cambiar la cultura del automóvil, promuevan modos alternativos y difundan sus ventajas como formas económicas, saludables y sustentables. En muchas de las ciudades, especialmente las pequeñas e intermedias, la bicicleta y la caminata como modos de transporte cotidianos son subutilizados.

El recurso de los taxis y remises requiere también una reflexión, ya que estudios recientes indican que son los modos de transporte más utilizados en muchas ciudades argentinas, y que superan al transporte público en cantidad de unidades y recaudación. En las ciudades más pequeñas, el número de taxis y remises no guarda relación con la cantidad de habitantes y resta pasajeros al transporte urbano. Las localidades más pequeñas resuelven su movilidad, sino con algún modo de transporte privado, utilizando este recurso. Se trata de un patrón que reproduce el uso del transporte individual, en tanto imita al automóvil.

Los remises cumplen rol de colectivo en algunas poblaciones, dado que prestan el servicio con tarifas bajas y un limitado cumplimiento de las previsiones normativas. Este hecho dificulta la construcción de un sistema de transporte público con mayor eficiencia y alimenta un patrón de movilidad individual y de mayor costo. Sus principales ventajas son la flexibilidad horaria y de combinación de orígenes y destinos. Una particularidad del remise es que hay diversos estudios que consideran que su emprendimiento no es sustentable, ya que la depreciación del vehículo es mayor a las ganancias que se obtienen de su explotación, hecho que pone en dudas la continuidad de esta actividad desde el punto de vista socioeconómico.

USO INEFICIENTE DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Se observa una serie de características en las condiciones y la utilización de la infraestructura y del parque móvil que implican un uso ineficiente de ellas. En materia de infraestructura vial hay limitaciones que restringen las posibilidades de provisión de servicios de transporte automotor de pasajeros. En las áreas de expansión urbana, las calles sin asfaltar condicionan el acceso a numerosos barrios, de manera tal que se limita la cobertura espacial de las redes. En las áreas centrales y los principales corredores, aún son escasas las medidas tendientes a segregar el transporte público y aprovechar mejor la red vial. Todo esto se suma a que el patrón de movilidad identificado tiene una baja utilización de transporte público –por baja densidad de población, por bajas frecuencias– lo que configura un cuadro de subutilización de la infraestructura, de los vehículos disponibles y de las redes existentes. En materia de infraestructura ferroviaria, existen varios proyectos de reactivación de redes locales o microrregionales que podrían mejorar la prestación de transporte público, pero aún subsisten dificultades importantes en su implementación.

El uso ineficiente de infraestructuras y redes asociadas con los modelos de expansión urbana dan como resultado la necesidad de extender por demás las redes de transporte y genera problemas económicos en su operación o construcción.

Los mapas "Viviendas sin cobertura de transporte público" y "Viviendas con calles de acceso sin pavimento" representan al porcentaje de población sin transporte público para el caso de La Rioja. Los mapas muestran problemas de cobertura de transporte público y de mantenimiento de infraestructura vial en la periferia de las ciudades, y corresponden a tejidos urbanos menos consolidados.

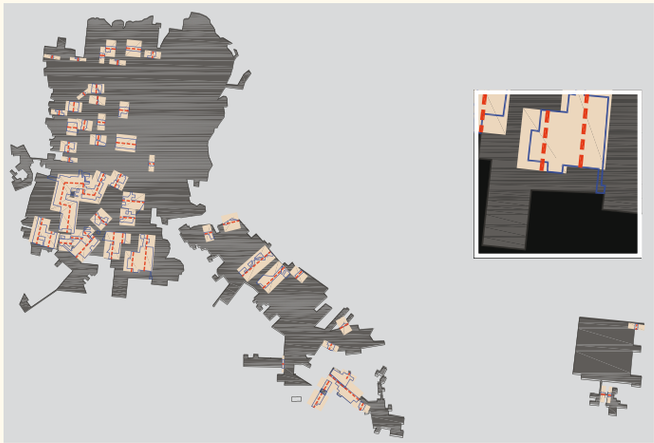
GRAN POSADAS: SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE SIRVIENDO A BARRIOS ALEJADOS

BAJA DENSIDAD Y ESCASA COMPACIDAD

→ MENOR APROVECHAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EXISTENTE

→ MAYORES COSTOS DE OPERACIÓN DEL TRANSPORTE

GRAN POSADAS: COSTOS DE TRANSPORTE ASOCIADOS A LA MORFOLOGÍA DE LA CIUDAD



Mancha urbana
Vacíos
Recorrido Servicio Transporte
Cobertura recorrido de servicios

28 KM DE VACÍOS = 8% DEL TOTAL DE RECORRIDOS
28 KM DE VACÍOS ≈ EL RAMAL MÁS LARGO ACTUAL

EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MISIONERO

La ciudad de Posadas está llevando adelante el proyecto de Sistema Integrado de Transporte Misionero (SIT), un esfuerzo por integrar su transporte a nivel interjurisdiccional y poder ofrecer un moderno servicio público a la totalidad de los barrios que integran la ciudad. El SIT está conformado por los municipios de Posadas, Garupá y Candelaria y por la provincia de Misiones.
El sistema implementado es del tipo conocido como BRT (Bus Rapid Transit o Autobús de Tránsito Rápido), que ha sido implementado en varias ciudades de América Latina y consiste en el uso de servicios troncales y alimentadores. El sistema tiene terminales de integración, donde confluyen las líneas de colectivos desde los distintos barrios periféricos y en donde los pasajeros, con un único boleto, pueden efectuar distintas combinaciones hacia el destino final elegido mediante las líneas troncales. Estas últimas tienen modernos buses articulados y prioridad por sobre otros modos motorizados, ya que circulan por carriles exclusivos.
Sin embargo, la eficiencia del sistema está estrechamente vinculada al patrón de urbanización. La información brindada por el SIT ha permitido tomar el caso Gran Posadas con el objetivo de analizar las deseconomías asociadas a extensiones urbanas dispersas y de baja densidad. Las figuras "Gran Posadas: Sistema integrado de transporte sirviendo a barrios alejados" y "Gran Posadas: Costos de transporte asociados a la morfología de la ciudad" muestran, respectivamente, los servicios de transporte público en una nueva área de desarrollo de la ciudad y los resultados del análisis. En la primera figura se puede apreciar cómo los servicios de transporte público recorren zonas de vacíos urbanos y de loteos no consolidados de muy baja densidad antes de llegar a nuevos emprendimientos urbanos. La segunda figura representa los vacíos urbanos de la ciudad y la oferta de servicios necesarios para poder servirlos de transporte público, asumiendo que las distancias que se recorrerían en los vacíos representan las distancias que los servicios de transporte recorren por demás para llegar a los barrios ubicados más allá de éstos. El recorrido en exceso, que podría ser sobrante si la morfología de la ciudad fuera diferente, equivale aproximadamente al 8% de la suma total de la longitud de los ramales en el Gran Posadas o al ramal más largo que actualmente está en servicio.
Se puede concluir que el actual proyecto de transporte de Posadas es una iniciativa novedosa y un caso a seguir atentamente como posible ejemplo para otras prácticas, no obstante podrían profundizarse sus ventajas si se lo articula aún más con las estrategias de expansión de la ciudad.

DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS

Los problemas del uso ineficiente de infraestructura y servicios están directamente relacionados con los problemas del transporte automotor de pasajeros, único modo de transporte masivo en casi todas las ciudades del país que cuentan con transporte público. Diversos problemas se plantean en torno a su funcionamiento actual, entre ellos las limitaciones de la cobertura espacial y temporal del servicio, las frecuencias insatisfactorias para viajes de corta duración, la comprometida situación económico-financiera y la consecuente necesidad de subsidios, y la subutilización, tal como reflejan algunos indicadores operativos, muchas veces debido a la competencia de los demás modos –taxis y remises, automóviles particulares, motocicletas–.

En cuanto a la calidad de los vehículos, en muchas ciudades –especialmente las más pequeñas–, las flotas de colectivos suelen ser muy antiguas. A medida que disminuye el tamaño de la ciudad, aumenta la antigüedad de la flota y disminuyen el tamaño de la empresa y la utilización de dicha flota. Esto se verifica en la Tabla "Cantidad de vehículos, antigüedad media, asientos promedio por coche y recorrido medio anual vehículo para cada grupo de aglomerados urbanos", que supone al mismo tiempo que las ciudades pequeñas son el fin del ciclo de vida de los colectivos. No se observa, según los datos del cuadro, una adecuación del tamaño medio de los vehículos al tamaño de las ciudades. Por otro lado, el número de colectivos accesibles –de piso bajo– es limitado por los altos costos asociados a su diseño.

ALTA TASA DE ACCIDENTES

En diferentes ciudades y contextos urbanos se registra una alta tasa de accidentes con una elevada participación de las motocicletas, vinculados con la cantidad de personas que viajan en una moto, el uso del casco y el respeto de las normas de tránsito, todo ello en el marco de una situación difícil de controlar por parte de las autoridades locales.

Relativamente pocas ciudades llevan registros actualizados de accidentes y analizan sus estadísticas, y tampoco fue posible obtener datos consistentes acerca de las ciudades de la muestra. Sin embargo, los datos recientes de la ciudad de Rafaela en Santa Fe –típica ciudad media pampeana– resultan significativos a modo de ejemplo:

- Los vehículos involucrados en los accidentes son, en orden de preponderancia, autos, motos y bicicletas.
- Un gran porcentaje de los incidentes se produce entre auto-moto –49,8%–, moto única parte –10,7%– y auto-auto –9,1%–. Estas tres categorías representan el 70% de los accidentes.
- El tránsito pesado –camiones, minibuses y colectivos– participó en el 3,5% de los accidentes, y generalmente produjo las lesiones más graves o las víctimas fatales.

LIMITACIONES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD Y CARENCIA DE UNA PLANIFICACIÓN INTEGRAL

La planificación de la movilidad y la articulación entre planificación urbana y planificación de la movilidad resultan de primordial importancia. Las condiciones en las que se realizan los viajes y las razones por las que algunos de ellos no se realizan están en estrecha relación con la morfología urbana –los tipos de tejidos, las densidades, las compacidades–, la organización estructural de la ciudad en términos de localización de centros y subcentros, distribución de los empleos y de los servicios básicos, los ejes estructuradores de la circulación, la cobertura de las redes de servicios de transporte, las condiciones de acceso y la diferenciación socioeconómica, etaria y de género de la población.

CANTIDAD DE VEHÍCULOS, ANTIGÜEDAD MEDIA, ASIENTOS PROMEDIO POR COCHE Y RECORRIDO MEDIO ANUAL VEHÍCULO

GRUPO DE AGLOMERADOS	PARQUE MÓVIL	ANTIGÜEDAD MEDIA (EN AÑOS)	ASIENTOS PROMEDIO POR COCHE	RECORRIDO MEDIO ANUAL POR COCHE (EN KM)
Gran Buenos Aires	16.107	9,1	28,4	77.686
Entre 1 y 1,5 millones de habitantes	1.653	4,1	34,4	87.745
Entre 0,5 y 1 millón de habitantes	2.521	7,7	29,6	79.850
Entre 350 y 500 mil habitantes	1.411	5,8	31,4	83.801
Entre 250 y 350 mil habitantes	1.379	8,9	30,0	80.584
Entre 150 y 250 mil habitantes	542	9,0	26,7	82.011
Entre 100 y 150 mil habitantes	577	10,0	29,6	71.451
Entre 75 y 100 mil habitantes	395	12,1	28,4	71.605
Entre 50 y 75 mil habitantes	368	11,6	29,0	70.507
Entre 25 y 50 mil habitantes	281	14,4	27,9	77.517
Menos de 25 mil habitantes	173	13,1	31,0	66.034

Fuente: Antonio Cortés y Jorge Sánchez, 2009.

Sin embargo, la práctica de planificación de la movilidad y el transporte es limitada en la Argentina y el marco normativo disponible parece ser insuficiente para promoverla y facilitarla. En la gran mayoría de las ciudades no se han desarrollado explícitamente planes de movilidad, y la mayoría de los planes estratégicos formulados no cuentan con un desarrollo integral de las cuestiones de movilidad o, en su caso, suele estar incluida parcialmente, limitada al diseño de la vialidad y sin integración con otras políticas de uso del suelo, ambientales, etc. Dentro de las limitaciones a la planificación de la movilidad se incluye la falta de coordinación institucional en la mayoría de las áreas metropolitanas de la Argentina. La conformación de unidades urbanas con varios gobiernos locales –en ocasiones, de distintas provincias– presenta un desafío para el planteo de políticas conjuntas en materia de movilidad, infraestructura y servicios de transporte. Por último, existe una carencia generalizada de información de base necesaria para planificar la movilidad a escala local. La recolección de información tiene costos relativamente altos e implica la necesidad de contar con recursos calificados para organizar y llevar adelante esa actividad, de la que pocas ciudades disponen. En lo que respecta a la partición modal y el origen-destino de los viajes, si bien es relativamente viable obtener datos correspondientes a los de transporte público –ya que por el pago de tarifa existe un registro obligatorio– es difícil obtener datos en muchas ciudades en las que la movilidad se concreta realizando viajes a pie, en bicicleta, moto, automóvil o remís. En consecuencia, los pocos y aleatorios datos disponibles acerca de la movilidad de las personas y el hecho de que cuando se obtienen resultan de relevamientos ad hoc y no de una recolección sistemática impide identificar tendencias y monitorear iniciativas y proyectos puntuales, de cara a plantear políticas consistentes en la materia.

En este contexto se destaca como hecho auspicioso la iniciativa que conduce la Secretaría de Transporte de la Nación a través del PTUMA, dirigido al desarrollo de estudios y planes de movilidad en diversos aglomerados del país[23].

SÍNTESIS PRELIMINAR

En conjunto, el diagnóstico presentado, aún sin ser exhaustivo, da cuenta de un panorama en materia de movilidad que requiere de intervenciones decididas para garantizar este derecho al conjunto de la población. Los resultados evidencian, a grandes rasgos, los siguientes problemas:

- Hay una marcada diferenciación de las necesidades de movilidad, infraestructura y servicios de transporte en relación con los distintos tamaños y conformaciones de las ciudades
- Se advierten situaciones de inequidad territorial debido a que las ciudades más pobres tienen, comparativamente, tarifas de transporte público más altas, así como dentro de una ciudad dada los costos de movilidad son más elevados para la población de menores recursos
- La planificación de la movilidad es débil o inexistente, con marcos regulatorios limitados y restricciones severas en la disponibilidad de datos
- La accesibilidad al transporte público es baja y hay un uso desmedido de modos de transporte no sustentables, que implican un uso ineficiente de la infraestructura y los servicios de transporte
- Los índices de accidentes urbanos son elevados e involucran a un espectro amplio de actores

Gran parte de estos problemas están fuertemente asociados con limitaciones en la planificación, que pueden comprenderse en dos sentidos: por un lado, de la articulación de la movilidad con la planificación urbana, por otro lado, de la planificación de aspectos específicos de la movilidad. Se destaca como principal consecuencia el hecho de que las necesidades de movilidad se plantean a posteriori de los procesos de expansión urbana, pautados por la lógica del mercado, lo cual dificulta y encarece las posibilidades de proveer a las ciudades de planes y alternativas de movilidad sustentable en el futuro. En suma, se pone en evidencia de manera clave la necesidad de planificar la movilidad y el transporte en estrecha relación con la planificación urbano-territorial, con el fin de posibilitar ciudades equitativas y sustentables.

3

ESTADO Y MERCADO EN LA PRODUCCIÓN DE CIUDAD

El territorio es la expresión espacial de acciones que se implementan en diversos ámbitos: económico, social, cultural y ambiental. Estas acciones se orientan mediante determinaciones de los agentes, tanto privados como públicos. Así, es posible afirmar que las pautas de configuración del sistema urbano argentino –tanto en lo que refiere a su constitución como a sus dinámicas intrínsecas de urbanización– son resultado de las estrategias "de hecho" que la sociedad lleva a cabo a lo largo de su proceso de desarrollo. Estas estrategias son definidas como "de hecho" en la medida en que, en términos generales, no son resultado de procesos institucionales de planificación, sino que están pautadas básicamente por la lógica de los mercados en sus respectivas escalas y etapas históricas.

En este sentido, los mercados internacionales tuvieron un papel incontestable en la conformación del patrón histórico de organización del territorio argentino y de la mayoría de los países de América del Sur, estructurados por las ciudades-puerto cabeceras en el comercio con las metrópolis, y con frágiles infraestructuras de articulación interregional. En efecto, tal como hemos apuntado oportunamente, el modelo del territorio nacional que hoy revela una gran inequidad de desarrollo entre diferentes regiones, así como el sistema de ciudades que lo polariza y los corredores de intercambio de bienes y servicios que lo articulan, es heredero del modelo agroexportador que se consolida hacia finales del siglo XIX. Los procesos de industrialización desarrollados a mediados del siglo XX no consiguieron modificar este patrón, e incluso, en muchos casos, promovieron ese desequilibrio territorial. A su vez, estos rasgos se vieron agudizados por la concentración de las inversiones, tanto estatales como privadas, en las regiones económicamente más competitivas, y por la ausencia de planificación, que no fue incluida en la agenda pública salvo en cortos períodos de la historia nacional. Puede afirmarse entonces que fueron la conjunción de iniciativas sectoriales y/o corporativas, y las regulaciones públicas que le fueran funcionales en cada etapa, las que definieron la geografía económica nacional y, con ello, la estructura del territorio y las jerarquías de su sistema de asentamientos humanos.

Ahora bien, ¿puede afirmarse que esta lógica territorial se refleja también en el proceso de producción al interior de nuestras ciudades? Si bien la caracterización del sistema urbano nacional debe explicarse en el proceso histórico de constitución del país, los retos que hoy comprometen al desarrollo local tienen raíces en un período más corto. Con trazados originales en damero determinados por las Leyes de Indias, los aspectos críticos de la urbanización comienzan a perfilarse sólo en las grandes ciudades y recién hacia medidos del siglo XX, al compás del proceso de industrialización y de migraciones masivas. Hasta ese momento, la estructura fundacional de estas ciudades podía contener el abanico de usos y actividades que el desarrollo urbano requería, y sus procesos de expansión eran pautados por sistemas estructurantes de movilidad. Tal es el caso de, por ejemplo, el proceso de urbanización de la periferia de la ciudad de Buenos Aires, estructurado en torno de las estaciones ferroviarias metropolitanas. A partir del marcado aumento de la migración rural, que tiene origen en dicho período, aparece el fenómeno de la ciudad informal, una de las principales dimensiones críticas del proceso de urbanización actual, que nuestro país comparte con el resto de Suramérica. La emergencia de este fenómeno se vincula directamente con la ausencia de políticas que den respuesta a la demanda de vivienda de la población atraída a las grandes ciudades por la oferta y demanda de los mercados de trabajo. El proceso de industrialización y el crecimiento urbano vertiginoso y sin planificación –sin expansión de redes de servicios básicos, con vertidos industriales sin regular, con deposición de basuras a cielo abierto, con presencia de cavas y tosqueras, entre otras características– cristalizan el pasivo social y ambiental con el que las grandes ciudades enfrentan los fenómenos propios de la urbanización contemporánea. Paralelamente, las ciudades medias no han visto alterada su configuración original –de tejido relativamente compacto sobre la estructura del damero original– hasta fechas recientes, en que comienzan a detectarse transformaciones propias de la metropolización.

Los procesos de transformación territorial a los que se hace referencia expresan, por su magnitud, un cambio de época, tanto en lo relativo a los factores que los desencadenan como a sus consecuencias socioespaciales. La incorporación de nuevas tierras a la producción de productos de exportación, en virtud de la demanda del mercado internacional, que redunda en un nuevo impulso de la migración campo-ciudad; la inversión de las ganancias de la actividad agrícola en la actividad inmobiliaria urbana; o la inserción de las ciudades en circuitos turísticos de distintas escalas que impulsan la rápida expansión y la valoración selectiva, son algunos de los fenómenos que dan cuenta de este cambio. La tendencia a conformar continuos urbanos que hoy pone en cuestión la tradicional división entre medio rural y medio urbano, y el crecimiento expansivo con decrecimiento de la densidad promedio que hemos podido constatar en las ciudades analizadas, constituyen hoy un patrón generalizado del desarrollo de las ciudades del mundo. A su vez, la tendencia a la

metropolización afecta ya no sólo a nuestras grandes ciudades, sino también a las ciudades medias, que comienzan a mostrar cambios notables de configuración. El hecho refleja nuevas pautas de localización de actividades residenciales, industriales y de servicios, que suponen un aumento exponencial de la motorización individual –condición de posibilidad y consecuencia de este proceso–, y que se reconocen como grandes consumidoras de suelo. En los apartados anteriores se ha mencionado el alerta que existe acerca de las consecuencias ambientales, económicas y sociales de estos procesos, preocupación que alimenta un intenso debate en los medios especializados bajo diversas denominaciones –"ciudad compacta versus ciudad dispersa", *"smart growth"*, *"new urbanism"*, entre otros–. Lo que interesa en este punto es, por tanto, abordar dos aspectos relevantes estrechamente vinculados a tales pautas de consumo: el comportamiento del mercado de suelo y el instrumental público disponible para gobernar las nuevas dinámicas de su demanda. El cambio rotundo que suponen las nuevas pautas de consumo de suelo tiene inevitablemente un correlato en el comportamiento del mercado. Esta realidad, asociada a la relevancia que ha cobrado en el mundo el binomio suelo-vivienda como activo financiero, confirma que nos encontramos ante un nuevo escenario, cuyas coordenadas no pueden soslayarse a la hora de analizar el proceso contemporáneo de producción urbana.

Sobre la base de este marco, en el presente capítulo se comienza por analizar las características particulares del suelo como mercancía, introduciendo cuestiones conceptuales que posibilitan una mejor interpretación de los fenómenos identificados en nuestras ciudades. En segundo lugar, se reinterpretan dichos fenómenos a la luz del comportamiento del mercado inmobiliario y de los instrumentos de regulación habitualmente disponibles. Por último, se caracterizan los instrumentos normativos con los que cuentan nuestras ciudades, reflexionando acerca de su grado de adecuación a los retos que impone la dinámica de urbanización actual.

3.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE SUELO

Como bien negociable, el suelo posee atributos que lo convierten en una mercancía no asimilable al resto de los productos que se transan en el mercado: se trata de un bien irreproducible por medio del cual se comercia la demanda derivada de la mejor localización, y constituye un bien escaso por naturaleza.

En primer lugar, el suelo –entendiendo como tal a la superficie del planeta–, no se produce, no tiene costos de producción y es un recurso irreproducible. Esto marca una importante diferencia en relación con otras mercancías, que tienen una clara estructura de costos de producción. Cabe aclarar que nos referimos al suelo como mero soporte físico, sin la cualificación que le aportan las inversiones tales como acondicionamiento, nivelación, tendido de redes de infraestructura, etc., que lo hacen apto para las actividades humanas, ya sea en ámbitos urbanos o rurales.

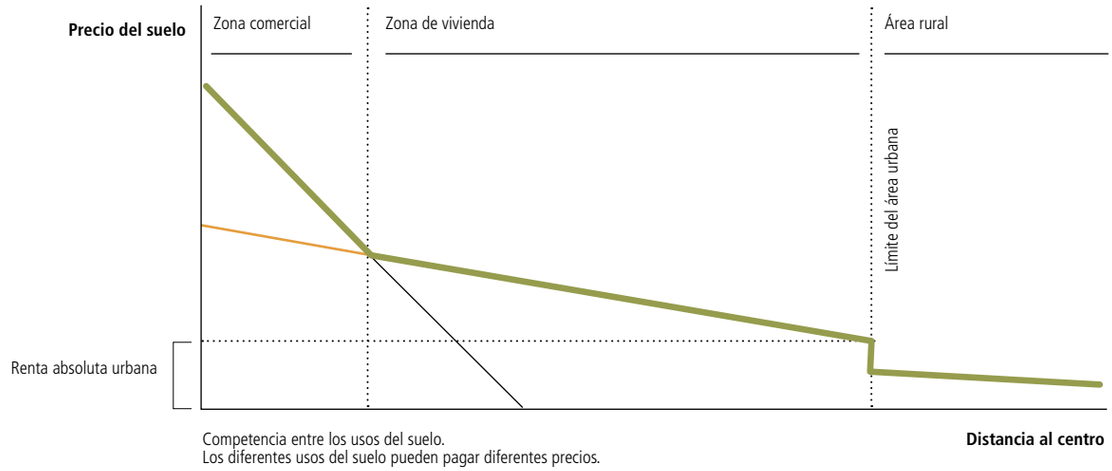
En cuanto a la localización de cada terreno dentro de la estructura del territorio, ésta constituye un factor particular del suelo como mercancía en tanto convierte a cada predio en un bien único e irrepetible. En efecto, la localización ocupa un lugar central en la conformación de los mercados de suelo, y la demanda efectiva por un terreno no puede ser satisfecha plenamente por la oferta de otro. Esta heterogeneidad de los productos imposibilita la conformación de mercados competitivos, tal como sucede cuando los bienes son homogéneos.

El concepto de demanda derivada refiere a que la mercancía que se transa en el mercado no es el bien en sí mismo, sino los productos inmobiliarios potenciales derivados de la edificabilidad del terreno. Esta edificabilidad se determina por la localización del predio dentro de la estructura urbana, en virtud de la cual la normativa determina los usos permitidos, el tipo de tejido, las alturas y el potencial edificatorio. Sobre estas particularidades –derivadas de la localización–, que condicionan las expectativas de ganancias futuras, se conforma el precio del predio. Con una oferta inelástica y heterogénea, el precio se determina entonces principalmente por el vector de la demanda en su competencia, por la obtención de las mejores localizaciones y por la edificabilidad del suelo. Como consecuencia de ello, el precio que alcanzan los terrenos está determinado por los mayores y mejores usos posibles para cada posición relativa. La sustitución de usos y actividades en la ciudad da cuenta de esta puja por las localizaciones: las industrias desplazan a chacras y quintas, las viviendas de baja densidad a las fábricas, aquellas a su vez son desplazadas por los comercios y estos por viviendas de alta densidad. En cada una de estas contiendas se impone el mayor y mejor uso permitido por la normativa.

En el gráfico "Precio del suelo: entrelazamiento de rentas" se puede ver cómo la estructura de precios del suelo en las ciudades reproduce de algún modo la forma física de "carpa", con una alta densificación en el centro y una pendiente progresiva hacia los bordes de la "mancha urbana", si bien en las áreas metropolitanas pueden observarse picos secundarios, asociados a los subcentros. Se observa en dicho borde un salto significativo, el cual coincide con el perímetro urbano: se trata de una de las grandes áreas de alto dinamismo inmobiliario, ya que la tierra urbana tiene un valor aproximadamente diez veces mayor que la tierra rural. Esta enorme diferencia explica la presión de los tenedores de tierra del periurbano para que los municipios extiendan los perímetros normados como urbanizables. Asimismo, el límite entre la zona de vivienda y la zona apta para uso comercial también experimenta grandes cambios en materia de valorización del suelo. La puja se establece, en este caso, en torno a los usos aceptados y al potencial edificatorio, lo cual también se traduce en un incremento de la pendiente de precios, auque sin un escalón tan notable como en el periurbano.

Finalmente, la conceptualización del suelo como bien escaso reconoce tres fundamentos. El primero refiere a la escasez física de suelo en términos absolutos, es decir, en términos de las condiciones geográficas –topográficas, geológicas, ambientales, etc.– que imponen restricciones a su crecimiento en el mediano o largo plazo. Pero aun en los casos en los que no existen este tipo de restricciones, es la mencionada irreproducibilidad la que define su condición de escasez relativa; es decir, la oferta insuficiente de terrenos bien localizados y adecuadamente servidos. Esta realidad contradice el imaginario de una oferta de suelo infinita habitualmente instalado en las ciudades pampeanas, que no considera la localización como supuesto que condiciona radicalmente

PRECIO DEL SUELO
Entrelazamiento de rentas



Fuente: Presentación de Reese, Eduardo, Corrientes (2008).

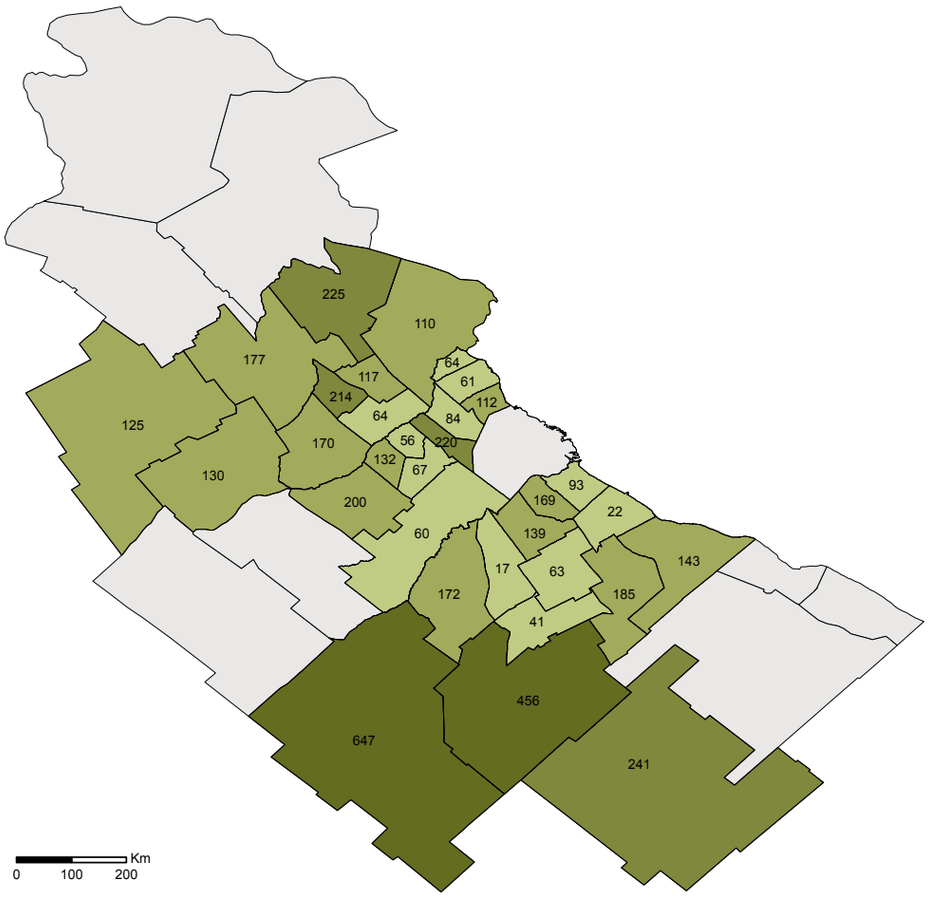
al hábitat: los costos sociales, económicos y ambientales de la movilidad son un ejemplo palmario de ello. El segundo refiere a la escasez jurídica del suelo y se asocia a los efectos de la normativa urbana sobre la oferta de tierra. Medidas tales como la imposición de límites al área urbanizable y restricciones a los usos y al área edificable pueden afectar a la oferta y generar escasez. Estas regulaciones han sido objeto de fuertes críticas por parte de la escuela económica neoliberal, la cual asegura que la liberación de perímetros urbanos aumentaría la oferta y por lo tanto disminuiría el precio de la tierra. Sin embargo, estudios recientes de diversos autores basados en análisis de casos, muestran que, en el caso del suelo, el comportamiento no es lineal[24]. En efecto, la ampliación de los perímetros edificables permitiendo la incorporación de tierra rural a la oferta de suelo ha tenido los efectos contrarios, registrándose un alza considerable de los precios del suelo urbano. El último aspecto refiere a la escasez económica del suelo, producto de la capacidad de los propietarios de colocar o retirar sus propiedades del mercado, con lo cual se controla la oferta de suelo por sobre la escasez física y jurídica. Si bien las tendencias a largo plazo muestran una valorización constante del suelo urbano, en condiciones coyunturales de disminución o estancamiento de precios del suelo, o de expectativas de mayor valorización de la tierra, los propietarios suelen retirar sus propiedades del mercado disminuyendo la oferta y generan así una condición de escasez artificial. Este mecanismo de retención de suelo es habitual en nuestras ciudades y explica en gran medida el crecimiento a salto de mata, dejando tierras vacantes a las que suele denominarse "suelo en engorde". Estas prácticas se desarrollan al amparo de reglamentaciones débiles, que no penalizan la retención especulativa de tierras.

La desagregación de los componentes que conforman el precio del suelo en el mercado revela que la valorización del suelo como tal está dada por atributos que la sociedad aporta a lo largo del proceso de desarrollo urbano. Tales agregados de valor son producto de la consolidación, densificación y/o recalificación urbana del área circundante; los cambios en la normativa –cambios de zonificación que permiten usos más competitivos, o aumento del potencial edificatorio–, y las inversiones públicas –obras de pavimentación, redes de infraestructura y equipamientos comunitarios, entre otros–. Todos ellos remiten a inversiones no realizadas por el propietario de suelo y, particularmente en el caso de las dos últimas, por acción directa del Estado, ya sea en términos de decisiones de orden administrativo o de inversión pública genuina. Se trata de un aspecto del mercado de suelo que está transparentado en gran parte de la legislación y normativa urbanística contemporánea, con antecedentes legislativos de larga data tales como el de la Ley del Suelo española del año 1956, que revelan la necesidad de regular el proceso de desarrollo urbano para garantizar la justa distribución de costos y beneficios de la urbanización y el derecho público a la captación de las rentas diferenciales producidas por el esfuerzo colectivo.

Las anteriores consideraciones son características inherentes a la dinámica del mercado inmobiliario, que se profundizan cuando predomina la inversión como reserva de valor, disparando una espiral de aumentos del precio del suelo urbanizado que condena a la población socialmente más vulnerable a persistir en la informalidad. Factores combinados como la mencionada retención especulativa de suelos, el aumento de la demanda por la inversión pública en vivienda social o las iniciativas inmobiliarias en grandes parcelas del suelo periurbano explican, por ejemplo, el comportamiento que han registrado los precios en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los años recientes.

Por último, cabe destacar el alto grado de opacidad que caracteriza a la formación del precio del suelo. La coexistencia de mercados formales e informales, la desactualización de los catastros, la frágil tradición de la cultura y disciplina urbanística, la disociación entre planeamiento y fiscalidad son algunas de las causas que la explican. Lejos de ser una situación exclusiva de la Argentina, esta realidad se presenta en la gran mayoría de los países latinoamericanos. El gráfico "Problemática de los Mercados de Suelo" presenta sintéticamente la serie de encadenamientos causales que explicarían la situación general de América Latina en esta materia[25].

INCREMENTO DEL PRECIO PROMEDIO DEL SUELO EN MUNICIPIOS DE LA RMBA, 2005-2009



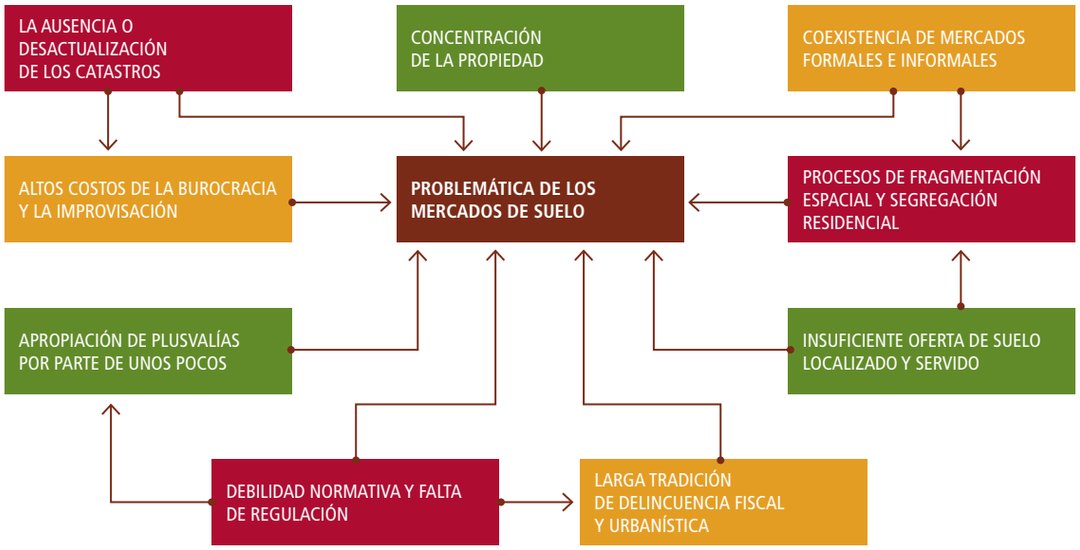
En sólo cuatro años, el precio promedio del suelo de los partidos de la región metropolitana experimentó los mayores incrementos diferenciales en los partidos más alejados de la CABA, asociados a la demanda de suelo para urbanizar con un producto inmobiliario predominante: las urbanizaciones cerradas, mientras que los partidos de la primera corona experimentan las menores variaciones, ya que se trata de suelo ya valorizado por la urbanización. Asimismo, la mayoría de los partidos que experimentaron mayores aumentos de precio son aquellos que vieron incrementada su población entre 2001 y 2010.

TASA (%)

- Sin datos
- 1 - 100%
- 101 - 200%
- 201 - 300%
- Mas de 301%

Fuente: Baer, Luis. 2011

PROBLEMÁTICA DE LOS MERCADOS DE SUELO



Fuente: Elaboración propia en base a Smolka, M. O. en Basualdo, José Luis, Manejo de suelo urbano, posibilidades y desafíos en el desarrollo de la Ciudad de Corrientes, 2005.

3.2. RELACIÓN ENTRE PROCESOS URBANOS Y MERCADO DE SUELO

Los apartados precedentes, dedicados al análisis de los procesos característicos y simultáneos de expansión, consolidación y densificación, han presentado los fenómenos característicos de la dinámica de urbanización de las ciudades argentinas, que desarrollamos a continuación.

En las áreas de expansión y consolidación se observa que la expansión urbana se produce dejando grandes vacíos intersticiales, los barrios de vivienda social ocupan altos porcentajes de suelo con tejidos de baja densidad, los loteos de baja densidad desarrollados por actores privados dentro del mercado formal predominan como modo de expansión y las villas y asentamientos crecen ocupando menor superficie que el resto de los tejidos residenciales, aunque con un patrón de densidad similar. Asimismo, los tejidos de urbanizaciones cerradas suelen encontrarse en las ciudades de mayor jerarquía, el completamiento de la urbanización avanza lentamente en los barrios populares, los tejidos estructuralmente deficitarios se consolidan y finalmente se presenta el fenómeno de consumo de suelo potencialmente productivo con fragmentación socioespacial.

En las áreas centrales y barrios consolidados tienen lugar fenómenos tales como la terciarización y el despoblamiento residencial, la alta presión sobre el espacio público, los procesos de verticalización y afectación del patrimonio histórico y los enclaves de deterioro y subutilización de equipamientos. En este apartado, y sin pretender ser exhaustivos, se retoman algunos de estos fenómenos como ejemplos de la relación entre el mercado y el Estado en el proceso de producción urbana.

En lo que respecta a los grandes vacíos al interior de la mancha de expansión, el hecho se explica, como ya se ha mencionado anteriormente, por la retención de tierras por parte de los particulares en espera de una mayor valorización. Si bien es cierto que en algunas ciudades las ordenanzas tarifarias prevén una mayor alícuota del impuesto inmobiliario para terrenos baldíos o tierras vacantes, el peso del tributo en la mayoría de los casos es insuficiente para desalentar la retención de tierras. Esta mecánica de valorización se apoya en dos pilares: en primer lugar, la debilidad normativa, que, al no penar la especulación sobre el precio del suelo, la avala indirectamente; y en segundo lugar, la externalización de los costos de urbanización, que son asumidos por el resto de la comunidad y por los diferentes niveles del Estado. Como consecuencia de la escasa carga que se le impone a la propiedad, tanto en materia tributaria como en lo referente a la obligación de cesiones de la tierra a urbanizar con destino a vías y equipamientos comunes, el Estado aporta a una triple valorización del suelo: la primera, a través de la ampliación del perímetro que convierte a la tierra rural en urbana; la segunda, por medio de la urbanización de esa misma tierra, lo que implica la dotación de vías, redes de infraestructura y servicios; y por último, mediante la compra de tierra, ya valorizada por su acción, para las dotaciones de infraestructuras y equipamientos.

La primacía de los loteos de baja densidad y de las urbanizaciones cerradas, desarrollados por actores privados dentro del mercado formal, es un síntoma de la articulación funcional entre la búsqueda de rentas urbanas y la ausencia o debilidad de la planificación de las áreas de expansión. El diferencial de rentabilidad entre suelo rural y urbano es de tal magnitud que los loteos de baja densidad destinados a residencia compiten y se imponen incluso a las tierras acondicionadas destinadas a agricultura de las ciudades de oasis, como las del Alto Valle y Cuyo. Este consumo indiscriminado de suelo apto y regado del periurbano se repite en muchos otros casos en que los loteos de baja densidad avanzan sobre el cinturón verde de chacras y quintas, y que consumen tierras destinadas a la producción de alimentos frescos, lo que constituye una señal de alerta para la sustentabilidad de nuestras ciudades. En el caso de las ciudades de mayor dimensión, se da un proceso de estratificación del mercado, el cual ofrece productos inmobiliarios destinados a los sectores de más altos recursos, como barrios cerrados o urbanizaciones privadas. Los loteos de baja densidad destinados a clase media y el avance de los barrios cerrados hacen que los sectores de mayores ingresos compitan con la población más necesitada por un lugar en la periferia de las ciudades. En esta pugna triunfa la rentabilidad, con lo cual se elevan los precios del suelo de las periferias y se dificulta el acceso a la ciudad de los sectores de menores recursos.

En lo que respecta a los barrios de Viviendas de Interés Social, como se ha mencionado oportunamente, el aumento de la demanda –de gran magnitud en los años recientes, en directa relación con la vigorosa política nacional de inversión en vivienda pública– dispara el aumento del precio del suelo, y el Estado se ve obligado a competir como uno más en el mercado. Ante la falta de políticas locales y/o provinciales de conformación de bancos de suelo y/o de mecanismos de regulación del mercado que privilegien este tipo de emprendimientos, la iniciativa pública alimenta la espiral ascendente de precios. Como consecuencia, los propietarios de suelo acaban captando parte importante del esfuerzo que la sociedad realiza para resolver el problema habitacional. Como ya se ha visto, el Estado invierte en la urbanización de tierras periféricas, con lo cual genera plusvalías que revalorizan las tierras circundantes, valor que vuelve a pagar cuando sucesivamente adquiere suelo para barrios de vivienda social, sea por compra directa o por medio de empresas constructoras.

La cuestión de la obtención del suelo necesario para la construcción de viviendas sociales está siendo actualmente objeto de numerosas investigaciones, así como de iniciativas públicas de orden local y provincial, entre las que se destaca el proyecto de Ley para la Promoción del Hábitat Popular del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Los trabajos de investigación revelan que, por ejemplo, en los municipios del conurbano bonaerense, casi el 60% de la tierra donde se construyeron Viviendas de Interés Social se obtuvo a través de mecanismos de mercado –compra directa por parte del Estado o de empresas constructoras–, un 15% fue ejecutado sobre la base del aporte de tierras fiscales, y sólo el 25% restante resultó de la aplicación de mecanismos tributarios o urbanísticos[26]. Dentro de este universo, el segundo dato relevante es que las tierras aportadas por el Estado son las mejor puntuadas en relación con su localización –que incluye distancia al centro, a equipamientos y medios de transporte–, mientras que las tierras aportadas por el sector privado presentan los peores puntajes. El hecho pone de manifiesto la incidencia del precio de la tierra en la ecuación global de inversión en vivienda social y la necesidad de una política integral y sostenida en materia de regulación del mercado de suelo para garantizar el acceso a la ciudad de los sectores más postergados.

Abordar la problemática de las villas y asentamientos supone abordar la cuestión del funcionamiento de los mercados infor-

LA EXPANSIÓN DE LA MANCHA SOBRE EL PERIURBANO

Las ciudades del Alto Valle están creciendo a expensas de las fértiles tierras que rodean los perímetros urbanos, impulsadas tanto por la presión demográfica como por el crecimiento económico de la región. Este proceso supone la pérdida irreparable de valiosas tierras productivas que han significado un gran esfuerzo por parte de la sociedad en pos de crear un oasis en el desierto.

Los números del siguiente cuadro reflejan los precios que se pagan por tierras rurales sin acondicionar, tierras en producción y suelo apto para loteos. Estas últimas son diez veces más valiosas que las primeras, lo que explica en gran medida este fenómeno.

La extensión de la urbanización impacta de manera directa sobre lo productivo-ambiental, dado que destruye el sistema de riego y drenaje utilizado por el resto de las tierras en producción, y acentúa la incompatibilidad del uso de agroquímicos con los nuevos asentamientos. A su vez, en el marco del recambio generacional entre los productores, el loteo de las chacras es visto como una excelente oportunidad comercial, mientras que el aumento del precio de las tierras rurales dificulta el ingreso a la actividad de nuevos productores. Se plantea así una pugna desigual en el mercado inmobiliario entre productores primarios y desarrolladores inmobiliarios, que se encuentran en condiciones de realizar mejores ofertas por el suelo.

Este tipo de mecanismos es, en general, avalado por la flexibilidad del andamiaje normativo de los municipios, que suele ser sorteado con facilidad mediante "ordenanzas de excepción" sancionadas por los Concejos Deliberantes. Un procedimiento habitual, por ejemplo, consiste en comprar tierra productiva localizada en cercanías al perímetro urbano, lotear en borrador, vender los lotes, construir y luego exigir la recalificación de la tierra. En este contexto, los productores rurales exigen que se respete la legislación que protege las tierras productivas amenazadas por posibles loteos –que implica la ratificación de su condición de áreas rurales– y destacan la falta de certidumbre que este fenómeno implica para la planificación de sus inversiones y los problemas que supone el loteo de áreas que aún no cuentan con los servicios urbanos básicos.

	TIERRA SISTEMATIZADA EN BLANCO	TIERRA APTA PARA LA PRODUCCIÓN	TIERRA DESTINADA A LOTEOS
Precio (en dólares por hectárea)	7.000 a 10.000 U$S/Ha	De 20.000 a 25.000 U$S/Ha	De 90.000 a 100.000 U$S/Ha

http://www.fruticulturasur.com/

males de suelo. La coexistencia de este tipo de mercados con los formales es un factor que, como hemos visto, suma complejidad a la cuestión[27]. Se trata de un fenómeno generalizado en América Latina, que revela la incapacidad estructural que han mostrado el Estado y el mercado para proveer suficiente oferta de suelo servido, bien localizado y a precios accesibles para todos los sectores de la población. El comportamiento de los mercados informales de suelo es materia de numerosos estudios y reviste una complejidad imposible de tratar en una breve síntesis. Sin embargo, se plantean en este punto dos cuestiones de particular relevancia: los efectos indeseados de las políticas de regularización de villas y asentamientos, y la densificación especulativa en localizaciones urbanas privilegiadas.

En cuanto a la primera, se ha podido comprobar que las expectativas de regularización de villas y asentamientos son beneficiosas tanto para el propietario formal, que capitaliza esas expectativas al momento de venta o expropiación, como para el informal, que lo hace durante cada una de las transacciones que se producen cuando vende la "posesión" o "las mejoras" efectuadas o por efectuar. A su vez, cabe destacar que la regularización curativa –realizada en muchos casos sobre suelos de baja aptitud para la urbanización– es notoriamente más cara que la regularización preventiva. Ambas cuestiones asociadas permiten postular que la inversión que realiza el Estado en las políticas de regularización pasan a formar parte del complejo entramado del mercado inmobiliario, sea éste formal o informal: no contribuyen a reducir los precios del suelo y pueden alentar nuevas ocupaciones. Destacar este aspecto de las políticas de regularización no supone poner en duda la necesidad y legitimidad de ellas, sino reflexionar sobre sus efectos en términos de mercado, para poder intervenir en ellos de forma acertada.

En lo que respecta a la densificación de villas y asentamientos, se trata de un fenómeno observado fundamentalmente en las grandes ciudades y en buenas localizaciones, y no así en las ciudades medias analizadas. Cuando la villa se inserta en un área de alta renta y/o de buena accesibilidad, aparece la variable tecnológica en forma de un nuevo paquete constructivo, que sustituye al original permitiendo la densificación en altura y llegando a alcanzar densidades medias y altas. Si bien en algunos casos esta densificación se produce a raíz de la ampliación del grupo familiar, en muchos otros es síntoma del desarrollo del negocio rentístico. La envergadura de las inversiones realizadas por los poseedores de los lotes informales –que suele superar ampliamente su capacidad de ahorro formal– confirma que el alquiler de habitaciones para personas o nuevas familias inmigrantes es un negocio sumamente rentable. En suma, estos dos aspectos de los mercados informales del suelo ponen en evidencia la existencia de expectativas de capitalización que establecen un nexo perverso entre la lógica de la necesidad y la de la rentabilidad del mercado informal de suelo.

La dinámica de las transformaciones que se suceden en las áreas centrales o ya consolidadas refleja una similar tendencia especulativa con agudas consecuencias en la estratificación y frag-

MERCADO INFORMAL DE ALQUILERES EN LAS VILLAS 31 Y 31BIS*

"En la Ciudad de Buenos Aires, la localización privilegiada de las villas 31 y 31bis (…) les ha dado a estos dos barrios precarios gran visibilidad, alimentando recurrentemente el debate social sobre la situación de las villas." Ambas se caracterizan por la creciente dinámica de densificación, con presencia de gran cantidad de edificios de varios pisos, realizados en un período relativamente corto de tiempo. Según datos del censo realizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en marzo del año 2009, la población tuvo un crecimiento de 113% en los ocho años precedentes, hecho que contrasta con la tendencia a crecimiento cero del conjunto de la ciudad. La hipótesis de trabajo fue que "una importante proporción de esa expansión poblacional y densificación no respondía solamente a las conductas históricas: crecimiento vegetativo, ingreso de familiares, nuevas ocupaciones tradicionales de tierra, sino a la existencia de un mercado de alquileres, cuyo dinamismo podía explicarse por las altas tasas de rentabilidad obtenidas ante la demanda de localización, que impulsó fuertemente las construcciones".

El trabajo de investigación se realizó sobre la base de una muestra que priorizó el barrido completo del barrio, con una selección aleatoria de dos inquilinos encuestados por manzana, lo cual resultó en 133 observaciones extraídas del total del territorio de ambas villas. El estudio evidencia una oferta, en términos generales, precaria, si bien depende de la antigüedad y/o grado de consolidación: la construcción es de baja calidad; las dimensiones son mínimas –un promedio de 9 metros cuadrados por habitante– y sólo el 26% de las piezas cuenta con baño privado. Se analizaron los costos de construcción sobre la base de datos aportados por la federación de cooperativas de trabajo de la villa, de acuerdo con la estructura formal de la Cámara Argentina de la Construcción, así como el costo de adquisición del suelo –en este caso la "compra", a la población asentada, del derecho de construcción en altura–, todo ello a efectos de poder realizar cálculos teóricos de rentabilidad. Mediante la aplicación de rigurosos análisis econométricos, se concluye que las tasas de rentabilidad resultantes de la construcción informal oscilan entre el 24,74% y el 43,47% anual, en orden a las diversas formas de contratación del trabajo, y el período de recupero de los costos de inversión oscila entre 28 y 49 meses. La estimación de la rentabilidad por ingreso periódico derivado de la inversión –o "renta perpetua"– arroja, asimismo, tasas muy superiores a las del mercado formal.

La investigación permite concluir que "los más pobres que pagan por alquilar, favorecen la existencia de renta extraordinaria en beneficio de los capitales informales que realizan este tipo de inversiones"; "frente a la mirada general que supone que en las villas se ofrece baja calidad a bajo precio, la realidad es que la oferta de alquileres es de baja calidad a precios relativamente altos"; "a pesar de que los más pobres que acceden a estos mercados pagan mucho en relación a sus ingresos, ese dinero no impulsa ningún sistema de reinversión que redunde en una posible mejora de la calidad de vida, ya que dichos pagos no se inscriben en ninguna política pública sino que alimentan la renta extraordinaria de capitales informales" y, por último, que "los pobres tienen capacidad de pago para participar de políticas públicas con destino a acceder a mejores condiciones habitacionales".

Fuente: Elaborado con citas de Kismer de Olmos, R. "Mercado Informal de Alquileres en las Villas 31 y 31bis". En Café de las Ciudades N° 95, 2010, http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_96.htm.

mentación socioespacial. Esto se evidencia en el ya mencionado proceso de verticalización e incremento de la densidad edificatoria sin aumento de la población que se verifica en las grandes ciudades. La vigorosa recuperación económica y los excedentes de las rentas obtenidas por los productos de exportación sustentan el notable dinamismo del mercado inmobiliario dirigido al segmento ABC1, que ha modificado el perfil de ciudades como Rosario, Neuquén o Buenos Aires, entre otras. En Rosario, según reportes recientes del sector inmobiliario, los edificios de "alta gama" constituyen el segmento con más crecimiento de la actividad, siendo Puerto Norte el sitio que concentra el 70% de la superficie en construcción y donde el precio del metro cuadrado se incrementó en un 77% entre 2007 y 2011.

En lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el valor promedio de los terrenos en venta aumentó más de tres veces en los últimos diez años. Pero dicho aumento no se dio de manera homogénea sino que se ha concentrado en el eje Norte y en el área central, y alcanzó variaciones de hasta un 317% en un mismo barrio para este período. El sector inmobiliario también mostró un notable dinamismo, con un 80% de los permisos de obra con destino residencial, pero con una oferta orientada predominantemente hacia los sectores de altos ingresos, habida cuenta de la dificultad de los sectores de ingreso medio o bajo para acceder al crédito hipotecario.

Este fenómeno es también verificable en la región metropolitana de Buenos Aires, donde cinco partidos del eje Norte (Tigre, Pilar, Escobar, Vicente López y San Isidro) y un partido del Sur (La Plata) concentraron el 56,6% de los permisos de construcción para uso residencial en el período 2003-2008[28]. Sin embargo, este aumento en los permisos residenciales no tuvo correlación con la variación poblacional registrada entre los censos de 2001 y 2010. San Isidro y Vicente López –dos de los partidos con más metros cuadrados residenciales construidos– presentaron tasas de variación del 0 y -1,2% respectivamente. Asimismo, en la CABA, sólo las comunas del Sur crecieron en población, mientras que la amplia mayoría de los metros cuadrados residenciales construidos se localizaron en las comunas del corredor Norte. En síntesis, a juzgar por la selectividad y concentración del mercado inmobiliario, podría afirmarse que la histórica fractura urbana que caracteriza a la RMBA se profundiza, con lo cual se acentúan las dificultades de los sectores sociales de menores ingresos para acceder al suelo urbano.

3.3. GESTIÓN Y REGULACIÓN DE LA URBANIZACIÓN

Las anteriores consideraciones revelan la imbricada relación que existe entre la dinámica del mercado y la geografía urbana. Esto se refleja en la disputa por la apropiación del suelo urbano bien localizado, que se agudiza al compás de la creciente demanda de acceso a los bienes y servicios que proveen las ciudades. Cuestiones como los pasivos ambientales derivados del crecimiento expansivo, la coordinación del gobierno metropolitano, la violencia emergente de la fragmentación socioespacial y la creciente movilización social en demanda de derechos básicos de ciudadanía interpelan permanentemente a los gobiernos locales. La ineficacia que ha demostrado el libre mercado como factor garante de la equidad y sustentabilidad del desarrollo ha reposicionado al Estado ante la responsabilidad de arbitrar dicho proceso tendiendo a la concurrencia entre crecimiento y desarrollo humano sostenible.

Para dimensionar este reto es oportuno tomar en consideración los cambios relativamente recientes, referidos a los gobiernos locales en términos de sus responsabilidades y su nuevo rol en la esfera social y económica. Las políticas de descentralización llevadas a cabo durante la década del noventa fueron utilizadas como sinónimo de ajuste del Estado, e implicaron la transferencia de responsabilidades a los municipios sin que estos tuvieran los recursos necesarios para cumplirlas. Esto trajo aparejada la repentina necesidad de hacerse cargo de prestaciones básicas –como la salud y la educación– con serias restricciones presupuestarias, organizativas y de recursos humanos. Paralelamente, en su calidad de representantes políticos más próximos a la creciente organización y movilización social y a la demanda de participación, los gobiernos locales aumentaron su protagonismo en la esfera pública. Por último, los problemas derivados de la acelerada urbanización encontraron a los diferentes gobiernos municipales en situaciones diversas en relación con el capital social local, así como en lo relativo a las oportunidades económicas que otorga a cada ciudad el contexto regional donde se inserta. Estos cambios plantean la cuestión sobre cuáles son los instrumentos con los que cuentan los municipios para gobernar el proceso de urbanización.

El gobierno de las ciudades se inscribe actualmente en un nuevo paradigma que asume la gestión y la concertación política como factores clave, en la medida que reconoce el conflicto de intereses entre actores sociales como cuestión inherente a la dinámica de producción urbana. Esto supone un paso superador de la vieja planificación tecnocrática, basada en la pretensión de diseño de una ciudad ideal desde las oficinas gubernamentales, que demostró su fracaso al compás del divorcio entre, por un lado, la teorización y fijación de estándares; y por el otro, la actividad económica y política mediante la cual se construía la ciudad real. Con este nuevo marco conceptual, se desarrollaron gran cantidad de planes en todo el país durante los últimos veinte años –Planes Estratégicos y Planes de Desarrollo Local– anclados en la participación social como factor determinante de la posibilidad de concertar y gestionar un proyecto de ciudad.

Esta visión –sin duda adecuada a los actuales retos de la urbanización– no debe, sin embargo, desdibujar el papel de la normativa urbanística como instrumento de gobierno. Bajo la pretensión de que todo se resuelve con gestión y participación, suele considerarse que la normativa debe ser lo suficientemente "flexible" como para viabilizar las decisiones de gobierno que se toman sobre la base del resultado de acuerdos singulares entre actores. Pero entronizar el valor de la gestión y debilitar el valor de la norma conlleva riesgos significativos. Por una parte, porque bajo el supuesto de atraer inversiones como objetivo fundamental se puede situar a los gobiernos locales como meros oferentes ante la demanda del capital y/o fomentar la discrecionalidad de las decisiones en virtud de intereses corporativos. Por otro lado, porque se desconoce el valor de las determinaciones normativas como componentes del andamiaje jurídico que sienta las bases de la convivencia social. Se trata de mantener un delicado equilibrio, para lo cual se requiere poner en claro ciertos con-

ceptos fundamentales. Entre ellos, que fijar normas –de tejido, de edificabilidad, de usos– supone distribuir cargas y beneficios económicos y sociales, y que la sistemática ampliación de los límites del perímetro urbano se traduce en una acumulación de costos sociales, ambientales y económicos, que generan pasivos habitualmente no contemplados.

Tal como ya se ha señalado anteriormente, la fijación por parte del Estado de normas urbanísticas, así como la programación de inversiones en infraestructuras y equipamientos, determina el aprovechamiento lucrativo de los predios, la expectativa de rentabilidad de los propietarios y, en consecuencia, los segmentos de población que podrán acceder a esos terrenos. Esta dimensión de la potestad regulatoria del gobierno local no suele estar transparentada –muy por el contrario, suele estar opacada– y el sector público se subordina a la lógica del mercado en tanto el suelo urbano es generalmente concebido como recurso exclusivamente económico. Una cultura jurídica eminentemente patrimonialista sustenta, en nuestro caso, el habitual desconocimiento del valor del suelo como recurso social y finito, y como resultado de la acción conjunta de la comunidad. Esto explica, entre otros factores, la labilidad de la legislación relativa al ordenamiento territorial en nuestro país, así como la prevalencia de normas urbanísticas pasivas que básicamente legalizan las tendencias del mercado inmobiliario.

En lo que respecta a las regulaciones marco sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo, solo tres jurisdicciones cuentan con normativas específicas: la provincia de Mendoza, que ha aprobado en 2009 la Ley 8.051, de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo; la Ciudad de Buenos Aires que, en 2008, por mandato constitucional, sancionó el Plan Urbano Ambiental; y finalmente la provincia de Buenos Aires, que cuenta con el Decreto Ley 8.912 del año 1977. Este último, sancionado en pleno gobierno militar, es cuestionado por diversos sectores, dado que plantea un modelo urbano ideal, que no da cuenta de todos los procesos que tienen lugar en el territorio –entre otras cosas, la ausencia del fenómeno de la urbanización informal, que no está contemplado en el texto de la norma, es ilustrativa de este particular–.

En el nivel local, los municipios han adquirido la potestad regulatoria en materia urbanística a partir de la institucionalización de su autonomía, establecida por la reforma de la Constitución de 1994[29]. Sin embargo, el rol que los gobiernos locales han jugado hasta el momento en los procesos de producción urbana ha tenido una impronta más regulatoria que proactiva. Los gobiernos se limitan, en términos generales, a sancionar normas sectoriales por medio de las cuales se busca regular aspectos puntuales de la ocupación del suelo, contenidos en los códigos de edificación, ordenanzas de zonificación, etc. Así, los andamiajes normativos locales se caracterizan por abordar las problemáticas urbanas desde una perspectiva parcial o sectorial, pasiva y disociada de la fiscalidad, sin contemplar los aspectos estructurales que condicionan su funcionamiento. La falta de actualización de los catastros municipales y la habitual falta de coordinación entre las áreas que los administran y los órganos de planificación alimentan esta realidad.

Una encuesta realizada conjuntamente entre la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y la Universidad Torcuato Di Tella sobre 32 grandes aglomerados urbanos de Argentina demuestra la heterogeneidad que existe en materia de regulación del uso del suelo en cuanto a los términos, normas y procesos[30]. La autonomía con la que cuentan los municipios para este tipo de regulaciones se traduce en un importante número de normas y acciones. La encuesta refleja que el 95% de los casos encuestados cuenta con ordenanzas de regulación del suelo, el 73% han implementado o se encuentra implementando planes urbanos y el 31,5% complementa estos planes con acciones destinadas a problemáticas específicas. A su vez, revela la antigüedad que suelen tener las normativas en esta materia al señalar que las leyes provinciales y ordenanzas municipales tienen un promedio de 25 y 13 años, respectivamente.

En cuanto a los procesos de planificación urbana, un estudio realizado por el Programa de Mejora de la Gestión Municipal del Ministerio del Interior acerca del estado del planeamiento y la gestión urbana en 90 ciudades argentinas señala que el 70% de los casos estudiados contaba con planes o lineamientos estratégicos de desarrollo, lo que indica cierta inserción de este abordaje de la planificación en las agendas municipales[31]. Sin embargo, el estudio también muestra que, en línea con el espíritu general de las normativas municipales, la mayoría de estos planes adoptan un perfil más bien pasivo, proponen acciones de carácter sectorial o se encuentran disociados de la dinámica real de producción de la ciudad. Asimismo, proliferan los planes que reflejan una concepción tradicional del urbanismo basado en la lógica del "*zoning*", la cual se traduce en un territorio definido según zonas y usos del suelo marcados por la segregación funcional. Asimismo, la amplia mayoría de los planes en los que sí se propone una intervención integral sobre el territorio no han podido superar una fase declamatoria y suelen tener muchas dificultades para ser implementados. Estas conclusiones coinciden plenamente con los resultados preliminares del relevamiento que se ha llevado a cabo en el marco del Plan Estratégico Territorial. Sin embargo, esta generalización no supone desconocer la existencia de casos puntuales –como el de la ciudad de Rosario, entre los más difundidos– que, mediante una trayectoria de planificación sostenida, han podido ir concretando buena parte de sus objetivos en materia de urbanización.

Por último, se destacan las enormes dificultades que aún persisten en la conformación de plataformas de gobierno metropolitano, a pesar de que en todas las grandes ciudades y buena parte de las ciudades medias del país, la dinámica de urbanización desafía los límites administrativos. Problemáticas como el transporte, los residuos urbanos, el manejo de los recursos hídricos, entre otros, traspasan las fronteras jurisdiccionales, por lo que requieren formas de administración concertada. Si bien la mayoría aún no ha llegado a cobrar institucionalidad, cabe subrayar que existen algunas propuestas y procesos de avance en este sentido, tales como el Consorcio de Municipios del Alto Valle, oportunamente mencionado (ver cuadro incluido en "La organización política del gobierno local"). Este tipo de experiencias expresan la paulatina instalación de esta cuestión en las agendas de gobierno y el ineludible inicio del camino de maduración político-institucional necesario para viabilizar la gobernabilidad de las ciudades-región. Por otro lado, en esta misma línea, la gestión mancomunada de servicios entre pequeños municipios ha mostrado experiencias valiosas en diversas regiones del país, tales como el Consorcio Provincial para la Basura, que reúne a más de veinte municipios de La Pampa para la recuperación de materiales reciclables, o el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, que impulsa la cooperación en el uso de maquinaria vial.

En cuanto a las políticas de intervención sobre los mecanismos de producción y reproducción del suelo urbano, existen también iniciativas por medio de las cuales se busca dar un paso más en este sentido. La anterior síntesis estaría sesgada por la visión de lo que queda por hacer si no se diera cuenta de ciertas experiencias que comienzan a evidenciar una tendencia

TRIBUTO POR CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS - TRENQUE LAUQUEN

El municipio de Trenque Lauquen, en la provincia de Buenos Aires, sancionó en 2009 la Ordenanza 3.185/09 con el objeto de recuperar para la comunidad parte de la renta diferencial de la que se benefician los propietarios de la tierra como consecuencia de la aplicación de decisiones regulatorias que afectan las intensidades y usos del suelo y de la ejecución de infraestructuras por parte del Estado. La ordenanza afirma en sus considerandos: "Es contrario a la justicia social y a los mínimos principios éticos y jurídicos que el propietario de la tierra recupere para sí la totalidad de aquellas rentas que no se derivan de su esfuerzo y trabajo propio, sino del esfuerzo de la colectividad".

La ordenanza estipula un Tributo por Contribución por Mejoras, y determina una base imponible según la naturaleza de dichas acciones: para el caso de nuevos fraccionamientos, se establece una cesión del 12% de los lotes al gobierno municipal; para autorizaciones de cambio de uso, un 20% del valor fiscal; para autorizaciones de mayor edificabilidad, el 20% de la diferencia de valorización entre la normativa anterior y la nueva.

Si bien se trata de una ordenanza de reciente sanción, sobre un total de 3.500 parcelas incorporadas al mercado, la aplicación de la norma permitió al Gobierno Municipal obtener 700 parcelas de operaciones de nueva urbanización, que fueron destinadas al Plan Federal de Construcción de Viviendas. Como las cesiones se realizan en el mismo predio objeto de fraccionamiento, esta medida tiene un beneficio adicional al promover la integración social entre los sectores que tienen acceso al mercado formal y los beneficiarios de los planes oficiales de vivienda.

al reposicionamiento de los gobiernos locales en lo que respecta al manejo de la dimensión urbano-ambiental del territorio. La compilación de antecedentes llevada a cabo hasta la fecha muestra la presencia de equipos de gobierno que están implementando nuevos instrumentos de gestión y herramientas normativas para democratizar el acceso al suelo urbano. Se trata de la articulación de figuras de planeamiento, mecanismos de gestión e instrumentos normativos que, utilizados en forma combinada y de acuerdo con las características y problemáticas propias de cada realidad local, contribuyen a obtener los recursos para invertir en la recalificación de la ciudad construida y en la promoción de nuevos desarrollos. Las estrategias urbanas concertadas en el marco de modalidades diversas de participación ciudadana cobran forma, en estos casos, mediante instrumentos tales como: figuras complementarias de planificación –por ejemplo, planes sectoriales–; planes especiales de interés social o proyectos urbanos de detalle; figuras jurídicas específicas –empresas de capital público o público-privado, bancos de tierra, consorcios de urbanización, convenios urbanísticos, entre otros– que se constituyen como instrumentos de promoción del desarrollo urbano; o, finalmente, normas urbanísticas que superan la mera noción de reglamento.

Sin pretender ser exhaustivos y asumiendo posibles limitaciones de la información disponible, se destacan prácticas recientes en este sentido que se suman a las ya mencionadas de los municipios conurbanos de Neuquén y Cipolletti. Entre ellas, la elaboración, por parte del Gobierno bonaerense, de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, y prácticas innovadoras de municipios de este territorio, como San Fernando, Esteban Echeverría y Moreno, este último con una experiencia consolidada en iniciativas de gestión de hábitat a través de Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR). Asimismo, se destacan los casos de Venado Tuerto, en la provincia de Santa Fe, de Trenque Lauquen, en la provincia de Buenos Aires, municipio que ha elaborado un Plan Director a través del cual se implementan políticas de completamiento de tejidos y captación de plusvalías, y finalmente el de San Carlos de Bariloche, que ha sancionado una ordenanza que establece el derecho del municipio a participar en la renta diferencial urbana.

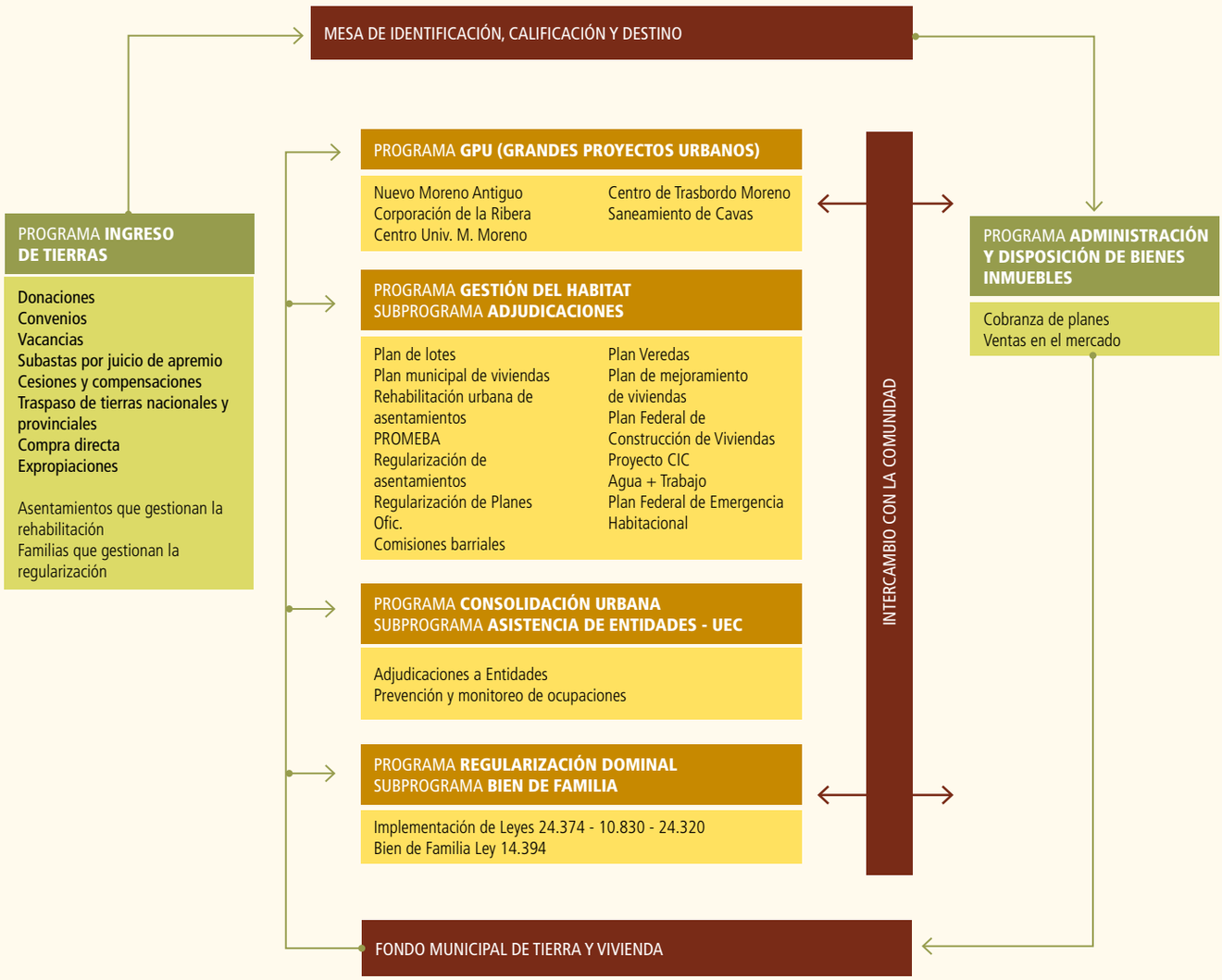
En lo que respecta a la legislación supramunicipal con potencial incidencia en la dinámica de producción urbana, se destaca el ya mencionado proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular, que establece un nuevo marco legal de acceso a la tierra y a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires, y el proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que establece parámetros generales para el uso del suelo en sus dimensiones rural y urbana. Ambos se encuentran actualmente en proceso de debate en el marco de diversos ámbitos.

Para concluir, la indagación realizada mediante fuentes primarias y secundarias, así como la información obtenida mediante el estudio de casos, dan cuenta de que la cultura argentina en materia de gestión y regulación del proceso de urbanización muestra aún fuertes limitaciones en relación con los desafíos que impone este último. En efecto, el modelo predominante de regulación del uso de la tierra, y particularmente del suelo urbano, no se condice con las características e implicancias sociales de la dinámica actual del territorio: la creciente presión demográfica sobre los centros urbanos exige una adecuación de las intervenciones estatales mediante las cuales se busca incidir sobre los procesos de ocupación del territorio. Resulta entonces indispensable que los gobiernos implementen políticas activas, integrales y articuladas entre las diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno, que no sólo limiten el imperativo del mercado y sus consecuencias sociales sobre el territorio, sino que conduzcan el proceso de producción urbana por el camino de la inclusión.

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, AMBIENTAL Y REGIONAL - MORENO

La planificación constituye uno de los ejes principales del Gobierno del Partido de Moreno, provincia de Buenos Aires, donde se han desarrollado acciones que abordan esta cuestión desde múltiples perspectivas: la movilidad, el avance de las urbanizaciones privadas, la recuperación del patrimonio, los mercados informales, entre otros. En el marco de estas acciones, en abril de 2000 el Gobierno Municipal creó el IDUAR, un organismo descentralizado que tiene como objetivos gestionar grandes proyectos urbanísticos, y administrar la tierra pública e ingresar y disponer la tierra privada municipal con fines sociales.

El esquema institucional que estructura al organismo se organiza en torno a ejes transversales de gestión y programas articulados que abordan diferentes aspectos del territorio. Entre estos se encuentran el Programa de Ingreso de Tierras, por medio del cual se incorporan inmuebles al erario municipal por donaciones, cesiones, expropiaciones, compensaciones, vacancias por abandono, entre otras figuras; el Programa de Regularización Dominial, que permite escriturar inmuebles a favor de familias de escasos recursos y registrar viviendas como "Bien de Familia" de manera gratuita; el Programa Gestión del Hábitat, mediante el cual se desarrollan diferentes tipos de operatorias conforme a las diferentes necesidades en términos de acceso a la vivienda y a la tierra; el Programa de Grandes Proyectos Urbanos, que ha desarrollado un Centro de Trasbordo y ha recuperado edificios históricos y espacios verdes.



Fuente: http://www.moreno.gov.ar/IDUAR/

CAPÍTULO III

HACIA UNA URBANIZACIÓN SUSTENTABLE

La agenda urbana global incluye ejes temáticos que están presentes en todos los discursos, no obstante su peso relativo varía en función de cada territorio y de cada contexto político específico. Entre los más frecuentes, pueden mencionarse la competitividad, los grandes proyectos urbanos, la violencia y la seguridad, el cambio climático, el riesgo de desastres, la movilidad y la pobreza. Estos ejes han nutrido el desarrollo en profundidad de ciertas temáticas que deben tener lugar en toda iniciativa de planificación territorial. Sin embargo, el volumen de información disponible y la diversidad de abordajes potenciales pueden resultar contraproducentes para los decisores públicos si no se adoptan lineamientos políticos que permitan orientar su instrumentación.

La dinámica de urbanización argentina forma parte de un proceso mundial con el que comparte pautas comunes de producción y consumo. Por lo tanto, replantearse el modelo de desarrollo que lo sostiene es condición indispensable para tender a un modelo de urbanización sustentable. Como en toda crisis, la suma de factores que fermentan los conflictos de la urbanización puede pensarse como una oportunidad para impulsar la voluntad social de cambio.

En el marco de la emergencia de un nuevo escenario regional, el fortalecimiento de la identidad latinoamericana fue una de las ideas clave del PET. Prueba de esto son sus postulados publicados en el Avance I, en los cuales se afirmaba que "promover el desarrollo equitativo del territorio es hoy un desafío para gran parte de los gobiernos latinoamericanos que cuentan con representatividad de las mayorías populares" y que "este escenario da cuenta de la generación de un nuevo paradigma que reconoce dos vectores fundamentales: el impulso al crecimiento económico con soberanía política, asentado en el proceso de integración regional como plataforma de inclusión en la economía global y la implementación de políticas que promuevan procesos de desarrollo sostenible, lo cual sintetiza los conceptos de equidad social y sustentabilidad ambiental de los territorios nacionales".

Los avances alcanzados en términos de integración regional configuran una vía de crecimiento alternativo al pautado por los países desarrollados, y abre el debate sobre otros caminos o visiones alternativas del desarrollo[32]. Existe un consenso generalizado en torno al crecimiento basado en el fomento del mercado interno nacional y regional, en la diversificación del perfil productivo y exportador, en la pluralidad de formas de producción que promueven el surgimiento de pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo intensivo y en torno a la necesidad de construir Estados soberanos, con voluntad de intervención, promotores de la democratización y la inclusión social. Este escenario promueve, asimismo, la revalorización del propio acervo cultural, dado que permite recuperar conceptos fundantes de los pueblos originarios, sugerentes en el contexto de la actual crisis de los países centrales. Un ejemplo de estos conceptos es la noción de buen vivir o *"sumak kawsay"*, inscripto en la Constitución de Ecuador de 2008, que establece la necesaria armonía entre el ecosistema y los seres humanos que conviven en el espacio comunitario. Esta es una de las nociones que apela a una idea de desarrollo que supera al mero crecimiento en la medida en que concibe a la calidad de vida en términos de equidad, justicia y preservación del medio ambiente.

Este nuevo contexto regional permite repensar, en clave de oportunidad, las crisis y los desafíos que trae aparejados la dinámica de producción de las ciudades argentinas, y plantearse el camino hacia una urbanización sustentable, no como una utopía sino como un objetivo orientador de nuevas políticas públicas. En esta línea, el presente capítulo plantea, en primer lugar, el concepto de derecho a la ciudad como eje principal de la agenda en materia de urbanización, en coincidencia con el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce el actual Gobierno Nacional. En segundo lugar, sintetiza los principales desafíos que deben enfrentar los gobiernos y que competen de forma concurrente a las jurisdicciones locales, provinciales y nacionales. Por último, se plantean los lineamientos estratégicos fundamentales de la agenda propuesta y se enumeran una serie de directrices, acciones o instrumentos específicos que, basados en experiencias nacionales e internacionales, se entienden como aportes para el diseño políticas públicas superadoras y complementarias.

1

DERECHO A LA CIUDAD

Los aspectos desarrollados a lo largo del diagnóstico del sistema urbano nacional revelan las luces y sombras características de la evolución actual de las ciudades, que se traducen en el surgimiento de un amplio abanico de reclamos de movimientos sociales que interpelan a todos los niveles de gobierno. Así, los temas ligados a la cuestión urbana gozan de un protagonismo creciente en la esfera pública y, en concordancia con la diversidad espacio-temporal de los conflictos y reivindicaciones, constituyen la agenda de innumerables plataformas tales como organizaciones sociales locales e internacionales, instituciones académicas y agencias de crédito, entre otras.

En este contexto, ha emergido recientemente con fuerza el concepto de derecho a la ciudad, que remite al derecho al usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades de desarrollo personal y comunitario que las ciudades ofrecen dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. La noción surgió en el seno de movimientos contestatarios apoyados por intelectuales comprometidos en la Europa de las décadas del sesenta y del setenta y cobró dimensión política internacional durante la década del noventa, como producto del trabajo de una red de colectivos sociales que adquirió carácter global a partir de la serie de Foros Urbanos Mundiales auspiciados por UN-Hábitat que se han sucedido a lo largo de la década pasada. La Carta Mundial de Derecho a la Ciudad contiene los principales conceptos de la agenda del debate actual y cuenta con el aval de agencias de Naciones Unidas como la UNESCO y el Programa Hábitat.

Sin embargo, los contenidos de dicha agenda remiten a una noción de derecho aún embrionaria que es necesario consolidar de cara al reto, de carácter global, que supone para los gobiernos lograr incidir en los procesos de producción urbana con políticas públicas redistributivas. El espacio urbano es el lugar donde se manifiesta una parte primordial de los problemas sociales contemporáneos y donde se agudizan los desafíos que representan el crecimiento y el desarrollo humanos. Por ello, resulta ineludible revisar los marcos conceptuales preexistentes, transparentar la lógica inherente al proceso de producción urbana y construir nuevos paradigmas, que asuman el conflicto como condición sistémica y la concertación multiactoral como pauta de gobierno.

Las agencias internacionales que gravitan en la cuestión urbana suelen proveer información que revela el contraste entre algunas ciudades de América del Norte y Europa, que se sitúan a la cabeza de las mediciones globales de competitividad y calidad de vida, y otras ciudades del mundo no desarrollado que muestran, por el contrario, los peores indicadores. Si bien puede resultar significativa a nivel macroeconómico como referencia para decisiones de inversión transnacional, este tipo de información no transparenta las contradicciones que conviven en las ciudades analizadas. Excluidas honrosas excepciones, en la gran mayoría de los procesos de urbanización contemporáneos conviven pros y contras que redundan en beneficios para una parte de sus habitantes y elevados costos para otra. La segmentación internacional de los mercados de trabajo, que produce profundas asimetrías de crecimiento entre distintas regiones y en el interior de los países, tiene su reflejo en las propias aglomeraciones. La coincidencia en el mismo espacio geográfico de importantes volúmenes de población que llegan a las ciudades en busca de empleo en servicios no calificados con sectores sociales ligados al capital concentrado se dirime mediante la segmentación espacial que el mismo mercado realiza, y pauta las condiciones de acceso al suelo urbano.

Sin embargo, poco se dice acerca de la relación de causalidad sistémica entre dichos costos y beneficios, vínculo que constituye un aspecto esencial a la lógica de producción urbana capitalista y que se ha agudizado al compás de la hegemonía que ha cobrado el capital financiero en el proceso de globalización. La valorización del suelo como activo financiero es el origen de la burbuja inmobiliaria que hizo estallar la última crisis global. No obstante, poco se ha dicho también acerca del elevado costo que este proceso ha tenido para los sectores sociales vulnerables, tales como los tenedores de hipotecas *subprime*. El pensamiento neoconservador sostiene supuestos epistemológicos que segmentan la totalidad territorial en su esfera económica, política, social o cultural, desconociendo sus contradicciones y contribuyendo a la implementación de políticas exclusivamente asistenciales para contener la conflictividad urbana. Pero la ciudad es una producción social que articula todas estas dimensiones y se constituye en un espacio de disputa de intereses, por lo cual las luces y sombras conviven en ella, sea entre fragmentos locales o entre ciudades globales, inherente a una lógica de producción que consume recursos naturales de manera irresponsable y concibe al suelo como recurso económico por encima de su valor como recurso social. En América Latina, este último punto se vuelve más evidente en la medida en que, en el marco de procesos de crecimiento económico discontinuos, la tierra se comporta particularmente como reserva de valor.

Transparentar la relación de causalidad entre costos y beneficios del proceso de producción urbana resulta ineludible si se pretende diseñar políticas públicas dirigidas a garantizar condiciones de

AVENIDA 9 DE JULIO,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

vida digna para todos sus habitantes. El derecho a la ciudad comienza por el derecho a habitarla, el derecho a habitarla comienza por la posibilidad de acceder al suelo urbano. Este derecho está condicionado por nociones naturalizadas en el imaginario social local: la legitimación del mercado como único recurso ordenador y la arraigada concepción de que la tierra abunda en la Argentina son factores que se imponen a los costos sociales, económicos y ambientales de la actual dinámica de urbanización.

En este marco, el trabajo acumulado a lo largo del desarrollo del PET plantea una discusión que trasciende el papel de los gobiernos locales, dado que fomenta el debate en torno a la renovación de la cultura jurídica nacional. La dimensión que ha cobrado la problemática del acceso a la tierra, cuyas implicancias alcanzan tanto al medio urbano como al rural, interpela al poder público y a la sociedad en su conjunto para lograr legitimar y legalizar la función social de la propiedad. Se trata de un debate que tiene plena vigencia en América Latina y que propende a la conciliación entre los derechos individuales y los derechos comunitarios que emergen como contradictorios en los actuales conflictos relacionados con el uso y el manejo del territorio.

2

DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE LA URBANIZACIÓN

Con el fin de abordar los desafíos y estrategias referidos a los fenómenos identificados como tendencias en las ciudades del país, se han sintetizado y agrupado ejes temáticos que contienen las cuestiones que han sido consideradas de mayor relevancia. Antes de proceder al desarrollo de cada uno de ellos, resulta pertinente aclarar que la problemática ambiental y la problemática social no constituyen ejes temáticos específicos en la medida en que se concibe que las políticas relativas a ambas dimensiones atraviesan toda la agenda de urbanización.

Promover un modelo de urbanización sustentable supone conjugar a la inclusión social y la preservación ambiental como lineamientos estratégicos inseparables. El principio constitucional que establece que "todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras"[33] sólo puede practicarse si se lo enmarca en el cumplimiento de la suma de derechos fundamentales vinculados a la igualdad de oportunidades de desarrollo. En lo que respecta a la dimensión ambiental, las acciones de gobierno deben basarse en una concepción integral del territorio, que vincule las políticas de crecimiento con un mejor manejo de los bienes naturales, con la preservación de sus servicios ambientales y con la compensación de los pasivos generados por la acción antrópica. En cuanto a la dimensión social, este mandato supone no sólo el deber de desplegar políticas sociales que mitiguen la inequidad heredada, sino también el de asumir la responsabilidad de distribuir equitativamente los costos y beneficios de la urbanización. En suma, los anteriores conceptos se cristalizan en el enfoque de cada problemática desarrollada, en tanto se entiende que constituyen la plataforma básica de cualquier gestión de gobierno que se proponga revertir las actuales tendencias para encaminarse hacia un proceso de urbanización sustentable.

Como principales ejes temáticos se sintetizan los siguientes: la estructuración del sistema urbano nacional, las pautas de crecimiento urbano, la sostenibilidad económica de la urbanización y los nuevos desafíos del gobierno local. Para cada eje temático se resumen los principales desafíos de gobierno y se plantean los lineamientos estratégicos que deberían vertebrar una política de urbanización a lo largo de todo el territorio nacional.

2.1. ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

La investigación realizada sobre la estructuración del sistema urbano nacional fortalece, en términos metodológicos, el diagnóstico realizado durante los primeros pasos del PET. El sistema urbano argentino se confirma como un sistema muy dispar en términos de densidades y jerarquías, estructurado a partir de los procesos de ocupación y valorización económica del territorio, altamente polarizado en torno a las grandes ciudades y, particularmente, en torno a la Región Metropolitana de Buenos Aires. Además, se observa la existencia de una serie de ciudades intermedias –muchas de ellas pujantes y dinámicas– y de pequeños núcleos de servicios rurales, con frágiles interconexiones regionales y notables diferencias en la capacidad para proveer bienes y servicios a sus habitantes y a sus entornos rurales.

Las dinámicas territoriales actuales agregan complejidad a esta histórica estructuración: los límites urbano-rurales se desdibujan, con lo cual se generan nuevas formas de ruralidad; las nuevas tecnologías y procesos productivos atraviesan todos los sectores de la actividad económica y cambian las formas de trabajo y la demanda de los mercados laborales; la dinámica de integración regional reconfigura los conflictos y oportunidades territoriales y, finalmente, los sistemas de transporte y comunicaciones alteran las relaciones espacio-tiempo. En este nuevo escenario, no hay respuestas uniformes para atender la diversidad de situaciones particulares que emergen; por lo cual, de no mediar políticas diferenciadas, la inequidad en el acceso de la población a los bienes y servicios podría profundizarse, con lo cual se acentuaría el histórico desequilibrio regional.

Estas consideraciones enmarcan el desafío verdaderamente federal que implica, para todos los niveles de gobierno, diseñar políticas públicas que superen la noción de competitividad urbana –entendida como acumulación de atributos individuales que fomentan el clima de inversiones en una ciudad– apuntando a mejorar el desempeño urbano en términos de complementación, cooperación y solidaridad territorial. Tal es la visión que

guía la estrategia de Fortalecimiento de un Sistema Policéntrico de Ciudades concertada en el marco de PET. Este objetivo tiene como eje rector la implementación de políticas dirigidas a lograr el arraigo de la población en su lugar de origen, ofreciendo condiciones atractivas para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo local, para desalentar así la migración hacia las grandes aglomeraciones. Se enumeran a continuación los lineamientos propuestos a tales efectos:

CONCURRENCIA Y ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El modelo de desarrollo conducido por el Gobierno Nacional durante los últimos ocho años, que ha reposicionando en el sendero del desarrollo a regiones históricamente rezagadas, fue realizado al compás de la reconstrucción de los instrumentos de Estado desde una nueva visión política. Este proceso se refleja en gran parte de los gobiernos provinciales y locales y constituye un activo fundamental para avanzar en la estrategia de fortalecer el policentrismo en el sistema urbano nacional.

La articulación de las políticas urbanas con las políticas económicas, sociales, de educación y de salud es esencial para lograr un efecto sinérgico en el territorio. Fomentar el desarrollo de cadenas de diversificación productiva en origen requiere, por ejemplo, la concurrencia de políticas sociales, de capacitación de agentes, de inversión en tecnología, de provisión de energía y de procedimientos de regulación y control, entre otras, que comprometan a todos los niveles de gobierno. Para que ello ocurra resulta fundamental la articulación de las diferentes políticas sectoriales y de los diferentes niveles de gobierno –local, provincial y nacional– en el marco de una visión integral del territorio. Las herramientas tecnológicas permiten, actualmente, evaluar y monitorear el impacto de las iniciativas públicas y privadas en su dimensión socioespacial. No obstante, avanzar en esta perspectiva implica dar un salto cualitativo respecto de la tendencia a la atomización –cuando no la disputa entre jurisdicciones– que caracteriza a las decisiones del sector público. Las iniciativas de cooperación entre organismos del Estado Nacional surgidas a lo largo de las sucesivas fases del PET sugieren la posibilidad de avances significativos y no cabe duda de que se trata de un paso de maduración institucional aún pendiente.

INFRAESTRUCTURAS GENERALES, DE CONECTIVIDAD REGIONAL Y EQUIPAMIENTO SOCIAL

La inversión pública en infraestructura y equipamiento social es de vital importancia para conformar un esquema policéntrico de ciudades. El buen suministro de energía, de redes de comunicaciones y de transportes es condición fundamental para la radicación de actividades productivas y de servicios. Asimismo, una buena cobertura de salud, de educación, de vivienda y de equipamiento cultural, deportivo y recreativo son condiciones esenciales cuando se aspira al desarrollo de una red de centros intermedios que distribuyan la oferta de servicios históricamente concentrados en las ciudades principales.

Entre las inversiones en infraestructura, merecen una mención particular las destinadas a la conectividad interregional, ya que cumplen un rol fundamental en la redistribución de funciones en el territorio. El acceso al conjunto de bienes y servicios prestados en las ciudades se realiza en diversas dimensiones temporales –cotidianas, esporádicas o de emergencia– y espaciales –de proximidad o de diferentes distancias–. La garantía de un buen nivel de conectividad en escalas metropolitanas y regionales es de gran importancia para reforzar los atributos de relación entre los nodos que componen el sistema urbano en tanto racionalizan las inversiones, por ejemplo, en servicios sociales de escala microrregional. Esto responde a una mirada integral del territorio, que pretende reemplazar una visión estática concentrada en los lugares de prestación por una visión relacional enfocada en las condiciones de acceso a esos lugares de prestación.

Si bien caben, en este particular, las consideraciones generales en lo que respecta a la necesidad de concurrencia y articulación de políticas públicas, se destaca entre los actores involucrados el papel del gobierno local, en su doble dimensión de autoridad competente –por mandato constitucional– en el ordenamiento del territorio y de referente directo del poder público ante la ciudadanía. Las inversiones físicas tienen una decidida impronta en la configuración de la ciudad, su materialidad tensa el desarrollo urbano implicando, en todos los casos, su futuro. Esta inversión nunca es inocua, y sus efectos, ya sean positivos o negativos, forman parte del capital fijo sobre el cual se asentará la vida urbana en lo consecutivo, porque afectan cuestiones tan relevantes como las condiciones de movilidad de bienes y personas, la calidad ambiental y del espacio público, la dinámica del mercado de suelo y la productividad del periurbano, entre otras. Sin embargo, es habitual que la decisión de las grandes inversiones –su diseño y localización– se tomen fuera del ámbito local y que queden en manos de quien maneja el presupuesto. En este sentido, es indispensable el fortalecimiento de los gobiernos locales, de su capacidad de interlocución e incidencia en las decisiones de fuerte impacto territorial públicas y privadas.

PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DEL PET

El PET constituye un marco privilegiado para instalar políticas que apuntan al desarrollo de un sistema urbano policéntrico, ya que lo plantea en dos escalas: la del territorio nacional y en el interior de los territorios provinciales. Desde la mirada federal se propuso esta visión de organización futura, perspectiva retomada en cada uno de los Modelos Deseados Provinciales en busca del mismo principio de equidad en la distribución de las funciones urbanas. En consecuencia, así como en el espacio nacional se identificaron los nodos que cumplen un rol estructurante del territorio y aquellos con vocación para ser potenciados, en el provincial se acrecentó la importancia de centros que brindan servicios básicos para extensas áreas con población dispersa, más allá de su jerarquía dentro del sistema nacional. Para todos, y en virtud de cada perfil urbano, se plantean lineamientos de acción dirigidos a fortalecer su desempeño dentro del sistema.

Esta perspectiva abre, a su vez, un camino de recuperación de la planificación regional, en la medida que exige situar a cada plan urbano en la complejidad y vocación del contexto en que se inserta: en entornos metropolitanos, en microrregiones compuestas por diferentes localidades, en ejes de circulación, en ámbitos transfronterizos, etc. Esta visión es necesaria para superar la práctica prevaleciente de planificar como islas los ejidos urbanos de los centros de servicio rurales, y que deja librado el resto del territorio a su vocación exclusivamente productiva. Sólo en esos marcos es aprehensible la dinámica demográfica, económica, social y ambiental del territorio, lo que hará posible el diseño de políticas eficientes.

2.2. PAUTAS DE CRECIMIENTO URBANO

Las políticas que promuevan un sistema policéntrico de ciudades deben ir acompañadas por medidas que, a su vez, apunten a un crecimiento urbano sustentable. Para desarrollar los lineamientos referidos a este objetivo, se sintetizan los rasgos y tendencias analizados a lo largo del Capítulo II, referidos a la dinámica de crecimiento de las ciudades grandes y medias en la Argentina en las últimas décadas:

- un proceso expansivo, de crecimiento poroso o a salto de mata y de baja densidad, que produce una ciudad cara en términos de la inversión necesaria para la provisión y el mantenimiento de servicios y de los costos para la población socialmente más vulnerable, destinada a vivir en las zonas más alejadas y de peores dotaciones
- una expansión residencial que se produce mediante la combinación de loteos formales, barrios de vivienda social, urbanizaciones cerradas y ocupaciones informales, en un marco normativo laxo que privilegia las decisiones de los propietarios individuales, y que favorece entonces la obtención de rentas especulativas en los suelos vacantes intermedios
- el abandono de las áreas con mayores carencias por la privatización de los servicios de saneamiento, que penalizó las inversiones en estos barrios y produjo en consecuencia un pasivo que debió asumir el sector público mediante procesos de reestatización
- la coexistencia de procesos de terciarización, con deterioro ambiental y pérdida de población en las áreas centrales y/o consolidadas o de sustitución de las tipologías edificatorias originales por enclaves de alta renta, con ocupaciones informales y barrios cerrados en la periferia, que ponen en evidencia la fragmentación socioespacial
- la presión de la urbanización en el periurbano, que desplaza actividades rurales tradicionales y avanza sobre áreas que proveen los servicios ambientales del territorio, comprometiendo su productividad y sustentabilidad futura así como sobre áreas de riesgo de desastres naturales, que ponen en juego la vida en los asentamientos humanos

La tendencia a la expansión con descenso de densidad promedio es un fenómeno mundial que da pie a un debate global controvertido acerca de las políticas que merece. Si bien la literatura al respecto es abundante, puede afirmarse, con el fin de simplificar para hacer más clara la exposición, que la discusión se polariza en torno a dos posiciones. La primera sostiene que no es viable pretender modificar esta lógica y que, por lo tanto, la planificación urbana debe limitarse a dar cuenta de ella como eje para proyectar las demandas futuras, con sus costos asociados. Esta posición se funda en una defensa de la idea de autorregulación del mercado y se basa en el fracaso de, por ejemplo, las políticas de contención del crecimiento mediante cinturones verdes, que no lograron contener la demanda de suelo por fuera de su perímetro. De acuerdo con esta postura, la ampliación de la oferta de suelo minimiza las distorsiones y propende al equilibrio de precios. La segunda posición sostiene, por el contrario, que el Estado debe limitar la expansión desmedida mediante regulaciones severas, argumentando que la liberalización absoluta del suelo no sólo no aporta a la reducción de los precios sino que los eleva. Para fundamentar esta afirmación puede mencionarse el caso de la metrópoli de Santiago de Chile, que muestra altos niveles de inequidad, producto de aplicar una política de fuerte desregulación del mercado de suelo a lo largo de los últimos treinta años[34]. Asimismo, la aplicación de esta misma política en algunas ciudades europeas, como Madrid –sostén de la burbuja inmobiliaria desde la década del noventa– revela hoy sus graves consecuencias económicas y ambientales.

En nuestro contexto regional, el debate acerca de la viabilidad de contener la expansión urbana tiene como ingrediente generalizado la temática de la pobreza y la informalidad. Se parte del entendimiento de que la complejidad del fenómeno demanda políticas activas, articuladas y de diversa naturaleza pero, en cualquier caso, adoptando como postulado fundamental la responsabilidad pública de intervenir en los mercados de suelo que determinan el proceso real de producción urbana. Este enfoque es el que adopta el presente trabajo, y los lineamientos que a continuación se enumeran resumen, como consignas orientadoras, las prácticas de planificación urbana que han dado buenos resultados en otras ciudades del mundo, considerando particularmente las ciudades latinoamericanas, y que se están llevando a cabo, además, en buena parte de las nuestras.

En las áreas centrales y barrios consolidados:

- Promover la recuperación y la vitalidad de los centros, que implica fomentar los usos mixtos y adecuar la normativa urbana para que se premien los usos residenciales y los servicios asociados y, por el contrario, se penalice la expulsión de población
- Desarrollar programas de vivienda de integración social, tales como reconversión de inquilinatos, hoteles y pensiones, recuperación y regularización de viviendas ocupadas o nuevos edificios de vivienda pública dentro del parcelario existente
- Intervenir en los mercados de alquileres mediante subsidios y garantías a la demanda, incentivos a la oferta, etcétera
- Mejorar la calidad y la oferta de los espacios públicos y los equipamientos asociados a la residencia –educación, salud, cultura, esparcimiento, deporte, comercio de proximidad, etc.– asegurando paralelamente la protección, recuperación y mantenimiento de los ámbitos con valor patrimonial
- Acondicionar el área central para un acceso masivo en transporte público y desarrollar redes peatonales en los que se consideren especialmente las condiciones de seguridad y confort

En las áreas sin consolidar:

- Consolidar los tejidos urbanos completando la construcción de infraestructuras y dotaciones básicas como las redes sanitarias, equipamientos comunitarios, espacios públicos, redes de transporte, etcétera
- Implementar políticas de mejora de hábitat construido, para integrar a los habitantes de villas y asentamientos a la ciudad mediante procesos de regularización dominial y extensión de redes y servicios
- Fomentar la urbanización de los vacíos intersticiales con operaciones de vivienda pública o pública-privada, con densidades residenciales medias y usos mixtos que promuevan la formación de centralidades barriales
- Aplicar normativas que premien el completamiento de tejidos y graven la vacancia de usos o la subutilización de la edificabilidad

En las áreas de expansión:

- Establecer una delimitación normativa para la expansión urbana, que prevea áreas de reserva para futuras expansiones, así como de infraestructuras y equipamientos de escala urbana y regional –vialidad, transporte y logística, espacios públicos

CÓRDOBA,
Provincia de Córdoba.

COMODORO RIVADAVIA,
Provincia de Chubut.

regionales, entre otros–, sobre la base de los riesgos y oportunidades propios de su ámbito de inserción territorial

- Aumentar la densidad promedio del tejido residencial mediante operaciones públicas o público-privadas, que fomenten la mixtura social y garanticen la continuidad de las nuevas urbanizaciones con la ciudad existente
- Incorporar la planificación de la movilidad como dimensión específica en todos los proyectos de nueva urbanización para mejorar las condiciones de acceso a la red de transporte público –distanciamiento de paradas, información sobre recorridos y horarios, etc.–, en pos de minimizar las distancias y los tiempos de viaje, priorizando los trayectos cortos
- Garantizar que las nuevas urbanizaciones se adecuen a las condiciones ambientales del territorio, que implica impedir la urbanización de áreas ambientalmente frágiles que comprometan servicios ambientales básicos o que comporten riesgos para el asentamiento humano
- Preservar la productividad rural del borde periurbano mediante acciones de penalización de los suelos rurales improductivos, la creación de parques agrarios o la promoción de cultivos intensivos y programas de agricultura familiar, lineamientos coincidentes con líneas estratégicas que promueven la agricultura sustentable
- Tal como se mencionó inicialmente, las problemáticas y los lineamientos enumerados son propios de las ciudades grandes y medias del país, incluidas dentro de las cuatro primeras jerarquías del sistema urbano. Como se ha visto mediante el análisis de casos, los nodos microrregionales revelan tendencias coincidentes, aunque su magnitud no alcanza para alterar la estructura urbana de manera significativa. Escapan a esta generalización aquellos nodos microrregionales que se encuentran conurbados –que pueden verse afectados por la dinámica de expansión del centro de referencia– o los ligados a la actividad turística.

El análisis del sistema urbano revela que las pequeñas ciudades y los centros de servicios rurales pueden verse afectados por otras cuestiones tales como, por un lado, el estancamiento o decrecimiento de su población y la presión de la agricultura extensiva sobre el borde urbanizado o, por otro lado, la migración de la población rural dispersa asociada a la reconversión productiva de sus regiones de pertenencia. En el primer caso, el desafío radica en garantizar su supervivencia como centros de servicios, así como en tomar medidas que apunten a revertir el impacto de la actividad productiva sobre las condiciones de vida de la población. En el segundo caso, se trata de lograr la articulación de inversión pública a nivel supramunicipal y de implementar políticas de fortalecimiento institucional dirigidas a revertir su fragilidad para proveer servicios a una población creciente y socialmente vulnerable.

2.3. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DE LA URBANIZACIÓN

Recalificar los barrios degradados, completar la urbanización en las áreas sin consolidar, ejecutar las infraestructuras que la ciudad necesita como soporte de su desarrollo económico, garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y proveer acceso universal a la educación y la salud –hecho distintivo del país en el contexto regional– son medidas que requieren, además de voluntad política y capacidad de gobierno, de ingentes recursos económicos.

En la medida en que esta demanda sobrepasa la capacidad financiera de la mayoría de las ciudades del mundo, los recursos locales se complementan con aportes de los gobiernos supramunicipales mediante mecanismos adecuados a la organización institucional de cada Estado. Esta realidad, que relativiza la autonomía municipal, alimenta en ciertos ámbitos la discusión en torno a la descentralización-recentralización de responsabilidades. En la Argentina, los recursos municipales provienen fundamentalmente de la coparticipación determinada por la legislación de cada provincia, siendo heterogéneos los criterios de distribución y ejecución. Por otra parte, el actual escenario de crecimiento ha profundizado las diferencias entre, por un lado, las ciudades con economías pujantes y acceso al crédito, en las que el propio capital social y la pertenencia regional son claves para fortalecer su desempeño y, por el otro, las pequeñas ciudades en las que el desempeño está fuertemente limitado por las condiciones históricas de inequidad en materia de recursos humanos y oportunidades para el desarrollo.

Más allá de la posibilidad de obtener recursos mediante vías como el financiamiento externo, los incentivos al sector privado o las operaciones público-privadas, en lo que respecta a los canales que permitirían acrecentar los recursos genuinos de los gobiernos locales, las indagaciones y líneas de trabajo coinciden en la necesidad de llevar a cabo reformas tributarias y normativas. Éstas se asientan en la noción según la cual la renta generada durante el proceso de urbanización es producto de su propia dinámica y, por lo tanto, parte de esa renta debe retroalimentar dicho proceso, para financiar su calidad y distribución equitativa.

Los lineamientos que se desarrollan en este marco se basan en la investigación sobre prácticas e iniciativas contemporáneas en diversos países y apuntan tanto al fortalecimiento de los instrumentos habitualmente utilizados como a la introducción de otros que permiten ampliar la capacidad de gobierno de la urbanización. Asumiendo sus inevitables solapamientos, se distinguen entre ellos la temática catastral, la tributación inmobiliaria, la recuperación pública de plusvalías del proceso de urbanización y la formación de bancos de suelo. Si bien todas estas dimensiones están condicionadas por las particularidades de la organización federal argentina, su enumeración indica caminos posibles para mejorar la perspectiva económica de los gobiernos locales.

ADMINISTRACIÓN DEL CATASTRO

Los catastros son una herramienta fundamental para la planificación urbana y regional y el avance tecnológico ha potenciado su capacidad como tal. Las funciones que pueden cumplir actualmente son múltiples, ya que se basan en sistemas de información geográfica que integran datos sobre el registro y la propiedad del suelo, sus características físicas, demográficas y socioeconómicas, su zonificación normativa y datos ambientales, entre otros. Así, conjugan información históricamente acumulada en esferas separadas y aportan, mediante sus aplicaciones, innumerables posibilidades para racionalizar los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, al igual que en muchos otros ámbitos, el aprovechamiento de las oportunidades que provee la tecnología requiere una reforma de los marcos institucionales y legales, así como de un cambio de hábitos y un esfuerzo de capacitación de los recursos humanos.

La Ley Nacional de Catastro 26.209 de 2007 establece a los catastros como un componente sustancial de la infraestructura de datos espaciales y se los reconoce como la base del sistema inmobiliario en sus aspectos tributarios, de policía y de ordenamiento territorial. La ley incorpora, además, la necesidad de publicidad de los objetos territoriales –los inmuebles– y sus estados parcelarios, lo cual permite que el Estado cuente con información sistematizada relativa a su territorio –como las edificaciones y las valuaciones parcelarias– y contribuye a transparentar el tráfico inmobiliario. En cuanto a su aplicación, cabe destacar que es profundamente heterogénea, ya que la ley deriva su reglamentación a las jurisdicciones provinciales que, en algunos casos, la han derivado a su vez a las jurisdicciones locales.

Por su parte, los registros de la propiedad inmueble de las distintas jurisdicciones aún son muy heterogéneos, no obstante existe una ley nacional[35] que unifica la forma de organizar la información inmobiliaria por medio del llamado "sistema de matrícula folio real". Este sistema toma como criterio de registro al propio inmueble, en reemplazo del sistema cronológico personal, en los que el registro se hace a partir de las personas. Sin embargo, quedan jurisdicciones que no han adaptado su registro a la ley, por lo que aún conviven ambos sistemas. A partir de este escenario, se ha creado el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble –por ley 26.387– que promueve la aplicación integral y uniforme de la ley nacional de registros de la propiedad inmueble, el desarrollo y modernización de dichos registros y el mejoramiento del servicio de la publicidad registral inmobiliaria en todo el territorio del país[36]. De acuerdo con estas consideraciones, resulta fundamental la implementación integral de las referidas normas en todo el país, a efectos de actualizar y homogeneizar la información y de garantizar mayor eficiencia en la tributación inmobiliaria.

Finalmente, si bien aún son pocas las grandes ciudades que cuentan con catastros actualizados y multifinalitarios, así como con los recursos humanos necesarios para administrarlos, cabe destacar el importante avance que se ha hecho en varias jurisdicciones del país –entre ellas, la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Misiones– en relación con este tipo de catastros. No obstante, fortalecer la capacidad municipal de planificar y gobernar la urbanización supone que los gobiernos locales puedan administrar sus catastros, en tanto esto constituye la condición de partida para poder, en adelante, pasar a una planificación activa y articulada con la fiscalidad. Esto requiere, a su vez, programas de fortalecimiento institucional que conjuguen la instalación de tecnología, la capacitación de recursos humanos, la reorganización de las estructuras administrativas y, fundamentalmente, la voluntad política de democratizar el gobierno del territorio.

TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA

En el ámbito internacional, está generalizada la noción de que el impuesto a la propiedad inmobiliaria, asociado a una buena

SAN MIGUEL DE TUCUMÁN,
Provincia de Tucumán.

administración, es el recurso más adecuado para financiar la urbanización y fortalecer la autonomía de gestión local. De hecho, es aplicado en la mayoría de los países del mundo y suele ser fijado en la esfera municipal, considerando que la base gravable refleja las inversiones realizadas por los gobiernos locales. En América Latina es también un recurso predominante, si bien su implementación varía en función de su impacto relativo y de la autoridad que lo percibe. Además, el monto de recaudación promedio es más bajo que en los países desarrollados.

En la Argentina, la aplicación del tributo inmobiliario es de jurisdicción provincial –quitando algunas excepciones en las que fue delegado a la jurisdicción local– mientras que los municipios recaudan, fundamentalmente, las tasas por servicios. Esto constituye un tema pendiente en el marco del proceso de autonomización municipal que se inició con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, durante el cual se ampliaron las competencias de los gobiernos locales, entre ellas la creación e imposición de tributos. La autonomía municipal ha sido incluida hasta el momento en veinte constituciones provinciales[37] –si bien su consideración autonómica depende, entre otros criterios, de las diversas magnitudes de población con las que se fija la jerarquía de municipio– y en la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto a las facultades tributarias otorgadas, éstas varían, de mayor a menor nivel de autonomía, entre facultades amplias, facultad impositiva expresa sobre la propiedad inmobiliaria y facultad de recaudar exclusivamente tasas o contribuciones retributivas por servicios. Si bien diecinueve provincias otorgaron facultades impositivas a sus municipios, once de las cuales lo hicieron específicamente sobre la propiedad inmobiliaria, los municipios están recaudando impuestos a la propiedad inmobiliaria solamente en siete provincias: Chaco, Corrientes, Formosa, Salta, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego[38].

Este resumido mapa federal se complementa con un abanico de denominaciones y categorías tributarias, muchas veces ambiguas, que se agrega a una compleja categorización de las diferentes escalas de los gobiernos locales que expresan la aún frágil estructura impositiva que existe sobre la propiedad. Este escenario se suma al ya mencionado déficit en la administración de los catastros locales, y pone en evidencia la tensión entre los distintos niveles jurisdiccionales en torno al poder de tributación y la todavía escasa autonomía de los gobiernos municipales para afrontar la dinámica de crecimiento con recursos genuinos implementando medidas urbanísticas proactivas.

RECUPERACIÓN PÚBLICA DE PLUSVALÍAS

Se entiende por plusvalías urbanas a los incrementos acumulados en el precio del inmueble por las acciones externas al propietario. Ésta se conforma, por un lado, por la acción pública –es decir, inversión en infraestructuras y equipamientos urbanos y cambios de las normativas que determinan los parámetros de edificabilidad del suelo– y, por el otro, por la acción privada –es decir, edificación y actividades económicas–.

La teoría y práctica de la recuperación de plusvalías producidas al compás del proceso de urbanización es de larga data y cuenta con abundante casuística, tanto en países desarrollados como en algunos países de América Latina. La noción del derecho de recupero público de plusvalías está asentada, por ejemplo, en la ley del suelo española desde al año 1956 y constituye una práctica internalizada entre los actores implicados en la actividad inmobiliaria. Es, asimismo, abundante la literatura que sustenta sus presupuestos éticos, económicos y jurídicos[39], que en términos generales pueden resumirse en los tres puntos siguientes:

- es función de la planificación urbana entender en la creación de elementos necesarios para el desarrollo armónico de la ciudad –infraestructuras comunes, áreas protegidas, espacios verdes, equipamientos sociales y recreativos– y distribuir equitativamente los costos y beneficios generados por el proceso de urbanización
- el Estado debe contar con herramientas que permitan recuperar parte de los incrementos del valor del suelo en manos de los propietarios, a efectos de financiar la urbanización
- los propietarios de suelo deben participar en el financiamiento de las inversiones que requiere la urbanización porque, de lo contrario, se estarían apropiando de rentas que no derivan de su esfuerzo, hecho que atenta contra el principio civilista al promover el enriquecimiento sin justa causa

TANDIL,
Provincia de Buenos Aires.

Existen múltiples mecanismos por medio de los cuales puede realizarse la recuperación pública de plusvalías, aunque la viabilidad de su aplicación está íntimamente vinculada al andamiaje institucional, jurídico y tributario de cada localidad, región o país, en la medida que involucra cuestiones clave como la valuación de los inmuebles, los criterios impositivos predominantes y el derecho de propiedad.

Este mecanismo de financiamiento se sustenta en la noción de que la propiedad supone deberes y derechos –en relación con su función social– y en la separación del derecho de propiedad y del derecho de construcción. Esto significa que el propietario tiene derechos exclusivos sobre la tierra pero no atribuciones ilimitadas en materia de uso, ya que estos están sujetos al cumplimiento de una serie de condiciones, fijadas por la normativa urbana emergente de la planificación local. Ejemplo de esto es que el derecho a construir se patrimonializa recién a partir del otorgamiento de un permiso de edificación –mientras éste no exista, las normas pueden variar, sin que ello afecte el derecho real–. Este supuesto es, sin embargo, un tema controvertido en el marco de una cultura jurídica patrimonialista, que tiende a sostener derechos individuales ilimitados sobre la propiedad. En la esfera económica, la teoría ha demostrado que la captación total o parcial de la renta del suelo o de sus incrementos por parte del Estado no afecta a las decisiones de inversión y que, por el contrario, puede fomentar un uso más intensivo de la tierra[40]. Sin embargo, también suele ser materia de controversia, fundamentalmente en torno a la forma de medición del valor de los incrementos de renta. Las experiencias en este sentido se distinguen entre la valuación sobre la base de datos de mercado y sobre la base de la denominada valuación en masa, que extrapola la valuación de las propiedades implementando metodologías de econometría tales como los precios hedónicos, ésta última, la más utilizada. En este sentido, el éxito de cualquier reforma tributaria depende del nivel de acceso a la información y su actualización permanente, lo cual está directamente vinculado con la eficiencia en la administración del catastro.

En cuanto a los antecedentes en la materia, al ya mencionado caso español pueden agregarse los casos de Francia e Italia, ambos sustentados jurídicamente en la separación del derecho de propiedad y el derecho a construir. A partir del año 1975, Francia establece como instrumento el *Plafond Légal de Densité*, es decir, un otorgamiento oneroso del derecho de construir o de suelo creado, fijando un índice mínimo de aprovechamiento del suelo urbano según regiones del país, a partir del cual el derecho a edificar se materializa mediante una contrapartida que el interesado paga al Estado. En Italia, la *Perequazione urbanistica* consiste en fijar índices diversos de edificabilidad, diferenciando las partes de la ciudad donde puede construirse o densificarse de aquellas que se destinan a usos no edificables. Así, los propietarios de suelos no edificables pueden vender derechos de edificabilidad a los propietarios de aquellos suelos que sí lo son para que continúen edificando, lo cual genera incentivos para la preservación de áreas sensibles como zonas históricas, áreas verdes, de uso público, etc. Finalmente, el Reino Unido, en el marco del *Town and Country Planning Act* de 1990, también implementa la captura de plusvalías generadas por el desarrollo de emprendimientos. Esta captura se efectiviza mediante negociaciones entre autoridades locales y desarrolladores, que resultan en condiciones y obligaciones por parte de estos últimos. Durante las negociaciones, las autoridades exigen aportes para asegurar la provisión de infraestructuras, transporte, equipamientos de educación y salud, entre otros, a la vez de mitigar posibles impactos negativos del desarrollo. Asimismo, con fines de integración social, en estas negociaciones se exige a los desarrolladores que un porcentaje –que puede alcanzar el 35%– sea destinado a vivienda social.

Los países que más han avanzado en este sentido en América Latina, tanto en su base jurídica como en experiencias de implementación, son Colombia y Brasil, de organización unitaria y federal respectivamente. Ambos han sancionado leyes que abrevan en la experiencia previa, reinterpretándola en función de las especificidades de cada país: en Colombia, la Ley de Desarrollo Territorial 388, de 1997; y en Brasil, el Estatuto de la Ciudad 10.257, de 2001. El texto de este último incluye una serie de mecanismos mediante los cuales puede realizarse la recuperación pública de plusvalías, tales como la transferencia del derecho a construir, el otorgamiento oneroso del derecho de construir o suelo creado, el impuesto predial progresivo, las operaciones consorciadas y la contribución por mejoras, entre otros. Ambas regulaciones se han implementado con avances y retrocesos, que dieron lugar a defensores y detractores, por lo que puede considerarse que se encuentran aún en proceso de maduración.

CÓRDOBA,
Provincia de Córdoba.

En la Argentina, el concepto de recupero público de plusvalías se está instalando recientemente y no cuenta aún con legislación contundente que lo avale, a pesar de que diversos grupos de opinión especializada afirman su viabilidad sobre la base de la interpretación de los contenidos de la Constitución Nacional y de las respectivas Constituciones Provinciales. De hecho, en los casos en que se aplica, se hace fundamentalmente por medio de la figura de convenios urbanísticos o de figuras de negociación público-privada, específicamente de acuerdos mediante los cuales se convienen aportes de inversión en infraestructuras y equipamientos por parte del los privados contra el otorgamiento público de normativa ad hoc. Esta figura es característica de la cultura urbanística anglosajona y se aplica hoy en la mayoría de las ciudades del mundo. Otra operatoria con antecedentes en Argentina es la de recuperación por mejoras, siendo el caso más conocido el de la ley 23.514 –de creación del fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos– mediante el cual se creó un fondo para la extensión de la red proveniente de incrementos en el impuesto inmobiliario, patentes del parque automotor o permisos de circulación vehicular, sumado a un plus cobrado a la población directamente beneficiada –400 metros a cada lado de la línea– por mayor accesibilidad y valoración de sus inmuebles.

En suma, si bien en la Argentina la noción de recuperación pública de plusvalías está presente en la planificación urbana de diversos municipios y con refrendo en ciertos casos en ordenanzas específicas –Malvinas Argentinas, Neuquén, Rosario o el mencionado caso de Trenque Lauquen–, su aplicación es aún incipiente y en algunos casos resistida. Sin embargo, dada su vocación como herramienta de financiamiento de la urbanización y de redistribución de sus beneficios, su aplicabilidad mediante una diversidad de figuras proactivas susceptibles de adecuarse a cada realidad local y la suma de experiencias internacionales y propias que pueden tomarse como referencia, es deseable que los gobiernos locales puedan profundizar los avances en este sentido.

BANCOS DE SUELO

El banco de suelo, sea rural o urbano, es un instrumento que ha comenzado a instalarse en la agenda de los gobiernos locales y provinciales como herramienta para dar respuesta a la movilización social en demanda de acceso a la tierra.

El origen de este instrumento se encuentra en la legislación urbanística española: la ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de España, que data de 1956 pero fue actualizada en el año 2008, establece la cesión a los gobiernos locales de entre un 5% y un 15% de suelo neto edificable, además de las cesiones obligatorias para vialidades y espacios y equipamientos comunes. Por medio de estas cesiones se conforman los Patrimonios Públicos de Suelo –conocidos como bancos de suelo– con el objetivo de poder orientar la urbanización desde las directrices de cada ayuntamiento local. La adquisición y/o gestión de suelos por parte de estos últimos se realiza mediante diversas modalidades: la adquisición en el mercado de suelos rurales o expectantes con anterioridad a su cambio de situación urbanística o recalificación, con el objeto de captar las plusvalías generadas por él mismo; la expropiación urbanística sobre la base del desarrollo de un plan en el que se declara al municipio como ente actuante; el régimen oneroso, por adquisición directa y el régimen gratuito por cesiones obligatorias al momento de la urbanización o procedentes de convenios urbanísticos, combinados con diversos mecanismos de gestión urbana específicos de la legislación española.

Otro caso de conformación de bancos de tierra como instrumento de intervención sobre el mercado de suelo es el de Colombia que, mediante la ley 9/89 de Reforma Urbana, establece instrumentos financieros para la reforma y la extinción de dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social, con el objeto de ampliar la oferta de suelos.

En nuestro país, si bien no se cuenta con legislación específica, existen numerosas iniciativas al respecto. Como se ha mencionado con anterioridad, el ejemplo más avanzado es el del municipio de Moreno, en la provincia de Buenos Aires, que implementa esta modalidad desde hace más de diez años a través del IDUAR.

La creación de bancos de suelo puede realizarse mediante procedimientos y formatos administrativos distintos, y constituye una herramienta cuya utilidad depende de la eficiencia de la administración urbanística en su conjunto. Las acciones que pueden desarrollarse a partir de la creación de bancos de tierra en el marco de la gestión del proceso de urbanización son múltiples; entre ellas: ofertar parcelas edificables para intervenir en el precio del suelo, orientar el crecimiento de la ciudad en determinada dirección, ofertar suelo a precios inferiores a los del mercado como política habitacional o de congelamiento del déficit habitacional, disponer de suelo urbano para efectuar permutas o canjes que permitan actuaciones en otras zonas sensibles de la ciudad –centros históricos, áreas degradadas–, transferir a un ente de interés público un patrimonio de terreno edificable que, puesto en valor en el mercado, suministre recursos para presupuestos extraordinarios de inversión urbanística, y auspiciar la transformación de zonas degradadas mediante su compra y remodelación con fondos públicos.

2.4. LA GESTIÓN DEL TERRITORIO: HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Todos los ejes temáticos mencionados confluyen en la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, en tanto son los representantes más próximos del Estado ante la ciudadanía. Si bien esta cuestión es materia de análisis de organismos públicos específicos y foros especializados e intentar abordarla en toda su complejidad excedería ampliamente el campo de estudio del presente trabajo, se desarrollan algunos aspectos que resultan fundamentales para una mejor gestión de la cuestión urbana. En primer lugar, se mencionan en forma sintética los ejes problemáticos detectados a lo largo de la investigación, de incidencia directa en la gestión del territorio, recabados a través del estudio de casos y de los trabajos consultados. En segundo lugar, se identifican las líneas de acción o reconversión de las formas de gobierno que se revelan como imprescindibles para abordar ese escenario. Entre los primeros, se destacan:

- el aumento de la presión demográfica sobre los centros urbanos, que se traduce en una conflictividad social creciente, producto de la dificultad de importantes sectores de la sociedad para acceder a bienes y servicios urbanos y a una vivienda adecuada
- el pasivo económico, social y ambiental que genera el modelo prevaleciente de urbanización expansiva y dispersa, en el marco de mercados de suelo débilmente regulados
- los límites difusos de las problemáticas urbano-ambientales contemporáneas, con tendencia a aumentar al compás del crecimiento económico y que se contraponen con los históricos límites administrativos
- la creciente responsabilidad política de los gobiernos locales, ya refrendada institucionalmente en muchos casos, que no se corresponde con la efectiva autonomía en materia de recursos presupuestarios y de capacidad de gestión
- la vigencia del paradigma sectorial en la organización de todos los niveles de gobierno –local, provincial y nacional–, propio de las empresas privatizadas proveedoras de servicios, que atenta contra la eficiencia y la democracia en el manejo del territorio

Frente a estos rasgos que comparten muchas ciudades argentinas, aparecen conceptos generales –gobierno multinivel y multiactoral, nueva relación Estado-Sociedad, gobernanza, planificación participativa– que apelan a la necesidad de instrumentar formas de gobierno innovadoras que estén a la altura de la complejidad de los desafíos del territorio y de los actores involucrados en su producción. Sin embargo, la heterogeneidad del sistema urbano nacional y la inequidad histórica en las oportunidades para el desarrollo entre los asentamientos humanos de las distintas regiones del territorio son transversales a toda generalización. Esto implica que existen notables diferencias entre los gobiernos locales en cuanto a la autonomía y la capacidad de respuesta a tales desafíos, es decir: numerosos municipios pequeños, básicamente ejecutores de programas decididos a nivel provincial o nacional, y municipios que pueden asumir la iniciativa y son productores de políticas públicas[41].

La siguiente enumeración resume algunas líneas de acción en pos del fortalecimiento de la planificación y la gestión de los territorios municipales, dado que apuntan a que la vida urbana se realice en el marco de un verdadero sistema policéntrico de ciudades más eficientes, democráticas e inclusivas:

- consolidar las áreas de planificación territorial dentro de los organigramas municipales, otorgándoles competencias efectivas para el ordenamiento urbano o urbano-rural
- fortalecer la gestión de gobierno mediante la capacitación de recursos humanos, la racionalización de procedimientos administrativos y la dotación de equipamiento técnico
- fomentar la integración de las políticas públicas de impacto territorial mediante la coordinación de las políticas sectoriales en la esfera municipal y su articulación interjurisdiccional con los organismos provinciales y nacionales
- integrar la planificación urbana en sus dimensiones socioespacial y fiscal, a efectos de intervenir en el mercado de suelo para garantizar la equidad en la distribución de la urbanización y la inclusión social
- fortalecer la capacidad política y la legitimidad social del gobierno del territorio mediante el equilibrio entre la acción, el liderazgo público y la participación ciudadana.
- construir instrumentos, instancias o plataformas de concertación y gobierno de las problemáticas metropolitanas acordes con sus límites reales
- propiciar el asociativismo o concertación intermunicipal para la prestación de servicios, para superar los esfuerzos aislados y maximizar sus efectos, en el marco de una perspectiva regional o microrregional de armonización y solidaridad territorial

3

CLAVES PARA UNA AGENDA NACIONAL

Desde todos sus enfoques, el trabajo desarrollado ratifica la necesidad de fortalecer el papel de la planificación territorial como camino para avanzar en la construcción de ciudades inclusivas, y abunda paralelamente en la complejidad que supone la diversidad de factores y actores que están en juego para que ello pueda concretarse. Sin embargo, dadas la distribución de competencias derivadas de la organización federal argentina y la heterogeneidad de las formas de gobierno local, la pregunta que cabe hacerse es cuál puede o debe ser el rol del Gobierno Nacional en las políticas de urbanización.

Por mandato constitucional, la Nación debe garantizar el desarrollo armónico del territorio implementando políticas que tiendan a equilibrar el desarrollo relativo de provincias y regiones. En este sentido, más allá de la existencia de una delegación explícita de competencias por parte de las provincias, el gobierno federal tiene responsabilidades concurrentes en lo que respecta al ordenamiento del territorio. De manera inversa, a pesar de que la competencia en la administración del derecho universal a la salud y la educación públicas fue descentralizada desde la Nación hacia las provincias, la primera asume sus obligaciones mediante la determinación de políticas públicas que fijan metas, estándares y criterios en la materia que se aplican en todo el territorio nacional. Esto revela que, más allá de la distribución de competencias vinculadas a la garantía de derechos básicos, existen mecanismos de confluencia de las políticas de esta naturaleza que permiten la acción coordinada entre la Nación y las provincias. Esta analogía permite vislumbrar la posibilidad de que la problemática de la urbanización sea jerarquizada en la agenda del Estado Nacional, en tanto constituye una pieza fundamental para garantizar a los habitantes de todas las ciudades del país el acceso a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo personal; esto es, animarse a pensar en la construcción de una nueva ingeniería institucional basada en la noción de cooperación y solidaridad socioterritorial, a partir de la cual sea posible la determinación de metas comunes y parámetros mínimos tendientes a armonizar el desarrollo del sistema urbano nacional.

El conocimiento acumulado a lo largo de la investigación acerca de la problemática de urbanización en Argentina, de la heterogeneidad de sus perfiles y recursos, así como de las políticas de escala nacional que se están llevando a cabo en la región, revela la oportunidad de que el Gobierno Nacional encamine dicha agenda, liderando nuevas iniciativas, apoyando las existentes y consolidando otras aún embrionarias. Se plantean, en este sentido, tres posibles ejes de acción.

En primer lugar, sin que signifique orden de prelación, resulta fundamental trabajar en lo relativo a la esfera del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, tema desarrollado con anterioridad, y que es actualmente propiciado desde diversos organismos del Estado Nacional, desde buena parte de los gobiernos provinciales y desde diferentes tipos de instituciones y organizaciones no gubernamentales. Estos antecedentes ponen de manifiesto un panorama auspicioso, en la medida en que dan cuenta de la toma de conciencia de la sociedad respecto de las urgencias en esta materia. Sin embargo, pone también en evidencia dos cuestiones pendientes: por un lado, las ya mencionadas reformas institucionales relativas a la concreción de la autonomía municipal, y por el otro, la coordinación y sistematización de esfuerzos entre los distintos organismos y niveles de gobierno para que las acciones logren efectos sinérgicos con llegada a todas las regiones del país.

En este sentido, cabe mencionar el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial que coordina la SSPTIP con financiamiento de la CAF, iniciado en el mes de agosto de 2011 con perspectiva de ejecución durante los próximos cuatro años. Esta iniciativa tiene por objeto fortalecer las áreas de planificación territorial –tanto provinciales como municipales– para dar respuesta a una demanda sostenida por parte de los representantes provinciales en el marco del COFEPLAN, constituido en el año 2008. El proyecto apunta a financiar proyectos y actividades concurrentes con los lineamientos mencionados en el punto "La gestión del territorio: hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales" consolidando la agenda de planificación del territorio en un contexto de cooperación interjurisdiccional e intersectorial. Las líneas de acción fundamentales del programa son la capacitación de recursos humanos, el equipamiento de oficinas de planificación, la dotación de herramientas y capacitación en el manejo de SIG, la difusión y sensibilización acerca de la planificación territorial y la instalación de un sistema unificado de ponderación de proyectos de inversión y desarrollo de planes locales, microrregionales o regionales identificados en el PET.

La segunda línea de acción a destacar es la consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento urbano y territorial en todas sus escalas jurisdiccionales. Las normativas urbanísticas de nivel local no desarrollan regulaciones de mercado de suelo. En esta misma línea, son excepcionales las normas urbanísticas que vinculan planeamiento con fiscalidad, prevaleciendo una concepción pasiva que no asume la potestad normativa en su carácter de instrumento de distribución de costos y beneficios de la urba-

nización, a pesar de que la gran mayoría de las constituciones provinciales refieren a la función social del suelo. A su vez, las provincias –excepto Mendoza, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– no cuentan con legislación específica relativa al ordenamiento del territorio. En este contexto, se espera que el debate en torno al anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial[42] elaborado en el seno del COFEPLAN constituya la plataforma de partida de la sanción de sendas leyes provinciales que incorporen nociones renovadoras en la materia. Dicho anteproyecto fue elevado a consideración de las autoridades nacionales y provinciales mediante la firma, por parte de los miembros del COFEPLAN, de un Acta Acuerdo que avala sus contenidos fundamentales y la pertinencia de su tratamiento legislativo. En ocasión de dicha presentación, en septiembre de 2010, la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, avaló la iniciativa convocando a un debate público en todo el país, que ha tenido lugar en diversos ámbitos durante el año 2011 y se espera que pueda intensificarse, con el objetivo de enriquecer el anteproyecto, para alcanzar tratamiento en el Congreso Nacional durante el período legislativo 2012. Dicho anteproyecto propicia la consolidación de la planificación territorial en todas sus escalas, en tanto establece principios y contenidos mínimos que abarcan al suelo urbano y rural. Se destacan, entre ellos, la consideración del ordenamiento territorial como función pública indelegable, la legitimación del PET como expresión de una visión concertada del territorio nacional, determinando la obligatoriedad de su actualización, la noción del suelo como recurso económico, natural y social y, en virtud de ello, la determinación de derechos y obligaciones de la propiedad. Esta ley permitirá que tales principios sean el marco de referencia de legislaciones provinciales en materia de ordenamiento territorial, así como de normativas urbanas específicas en todo el ámbito nacional.

Finalmente, resulta fundamental consolidar las herramientas que homogenicen y sistematicen la información en torno a la cuestión urbana. Esta línea de acción general puede desagregarse en tres ejes que se complementan entre sí: la fijación de metas, estándares y parámetros mínimos de urbanización, la producción sistemática de información y conocimiento acerca del comportamiento del sistema urbano nacional y, por último, la creación de procedimientos de monitoreo de resultados.

La fijación de metas, estándares y parámetros mínimos de urbanización se vincula con la responsabilidad establecida en la Constitución Nacional, según la cual el Congreso debe, entre otras cuestiones, "proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio" y "promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones"[43]. Esto supone que, desde el nivel nacional, deben arbitrarse los mecanismos necesarios para que la calidad de vida de los ciudadanos no dependa exclusivamente de las capacidades de gestión de los gobernantes locales o provinciales y de las oportunidades económicas asociadas a su inserción regional. La noción darwinista que concibe a las ciudades en términos de éxito o competitividad, insertas en una red global, debe ser superada por la idea de ciudades competentes e inclusivas que forman parte de un territorio articulado en torno a un proyecto común de desarrollo. En este sentido, la determinación de pautas comunes de urbanización representa un paso más en la consolidación del modelo de desarrollo con inclusión social, en el fortalecimiento del sentido de Nación y de la identidad latinoamericana.

En segundo lugar, la producción sistemática de información y conocimiento acerca del comportamiento del sistema urbano nacional constituye la base para poder diseñar políticas públicas adecuadas. El abandono de la producción de conocimiento en la esfera pública fue característico de las políticas de achicamiento y descrédito del Estado. Algunas de sus consecuencias fueron el debilitamiento de las estructuras técnicas estatales, la terciarización indiscriminada de las investigaciones y la atomización y falta de sistematización del conocimiento disponible. La antigüedad y la falta de integralidad de los antecedentes encontrados a la hora de iniciar la presente publicación resultaron ilustrativas de esta realidad. La producción de conocimiento es una práctica que está siendo recuperada en el marco de la reconstrucción del Estado conducida por el actual Gobierno Nacional, y se refleja en el trabajo de numerosos organismos públicos. Sin embargo, a diferencia de ciertos sectores que tienen la posibilidad de contar con el apoyo de estructuras que no fueron completamente desmanteladas durante este proceso –como el INTA, el INTI, el SEGEMAR, entre otros–, la planificación y el ordenamiento territorial fueron temas profundamente desestimados en la esfera pública durante muchas décadas. Esto supone el desafío de consolidar los espacios de producción de información y conocimiento dentro de las estructuras estatales, propiciando la complementación y articulación con el ámbito académico –público y privado– y con las organizaciones no gubernamentales ocupadas en la materia. En suma, se trata de crear estructuras y procedimientos adecuados a tal fin, que pueden abrevar en buenos ejemplos existentes en países de la región.

En cuanto a la creación de procedimientos de monitoreo de resultados, debe destacarse la amplia difusión que han tenido en años recientes los observatorios urbanos, por medio de los cuales organizaciones como UN-Hábitat, plataformas globales o instituciones académicas ponen a disposición indicadores cualitativos y cuantitativos y metodologías de medición, que pueden ser adoptados por cualquier ciudad del mundo para monitorear su comportamiento, sus competencias y/o su evolución. Sin embargo, es preciso señalar que esta práctica aún presenta carencias para constituirse en una herramienta de construcción de políticas públicas. La experiencia indica que la adscripción individual a un observatorio de escala global tiene, en la mayoría de los casos, un alcance limitado, por diversas razones: la información disponible en la localidad no tiene correlato con la que requiere la construcción del indicador, no existen capacidades instaladas para producirla sistemáticamente, los parámetros universales de medición no reconocen las particularidades socioculturales locales, con lo cual se propician mediciones sesgadas por recortes geográficos que no dan cuenta de la realidad territorial; o la automedición no está amparada en políticas de fomento de carácter supramunicipal que premien, por ejemplo, el avance en ciertos resultados. Como consecuencia, los observatorios funcionan en algunos casos simplemente como mecanismo de promoción de las ciudades exitosas. Sobre la base de estos antecedentes, los observatorios urbanos, en la actualidad, son objeto de una reformulación con el objetivo de que provean información que sea funcional al diseño de políticas públicas dirigidas a la mejora de la gestión de la ciudad, para lo cual deberían dar cuenta de las singularidades regionales, con un horizonte de construcción democrática e integralidad del territorio.

La información que se construya debe ser sistemática y comparable a lo largo del tiempo, estar suficientemente desagregada en términos espaciales, con el fin de poder contemplar las diversas escalas del territorio y, finalmente, en ella se deben complementar los datos cuantitativos habituales con relevamientos complementarios sobre cuestiones específicas como mercados del suelo, movilidad, economía municipal, aspectos

tributarios, cuestiones de articulación urbano-rural o niveles de participación democrática. Este tipo de relevamientos pueden servir para monitorear la evolución del sistema urbano nacional y el cumplimiento de metas y parámetros básicos, para dimensionar y hacer un seguimiento de los conflictos que emergen o del cumplimiento de los objetivos del PET y para disponer de información para evaluar y optimizar políticas supramunicipales de carácter sectorial, entre otros.

Finalmente, es necesario señalar que la construcción de un observatorio de cobertura nacional requiere, como condición insoslayable, la construcción de un andamiaje político-institucional que lo sostenga. Esto supone, por un lado, la articulación del Gobierno Nacional con los gobiernos locales y provinciales y, por el otro, la combinación de acciones que apunten a instalar en los gobiernos locales las capacidades necesarias para producir la información, diseñar e implementar mecanismos que fomenten el interés de los municipios por el observatorio y obtener los recursos económicos necesarios para financiar, por ejemplo, incentivos al cumplimiento de metas. Asimismo, una construcción de esta naturaleza implica la coordinación entre organismos públicos –como el INDEC o los departamentos de estadísticas y censos de las respectivas provincias–, la articulación con organizaciones políticas con legitimidad en el espacio local –como la Federación Argentina de Municipios– y el apoyo de asociaciones públicas y privadas vinculadas con los temas a tratar. Como en tantas otras cuestiones relacionadas con la urbanización, existen experiencias cercanas y recientes de las cuales aprender. Entre ellas pueden mencionarse el Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile y el Relatório das Cidades llevado a cabo recientemente en Brasil, que ya incorpora elementos innovadores para la evaluación de la calidad de vida en las ciudades.

Las líneas enumeradas previamente como ejes para una futura agenda nacional en materia de urbanización representan una propuesta que, como todo el trabajo realizado en el marco del PET, tiene como condición de posibilidad el liderazgo del Estado Nacional en la construcción concertada del proyecto de territorio deseado. El universo de actores que gravitan en el proceso de producción urbana y la emergencia de los fenómenos descriptos a lo largo del presente trabajo convocan a los distintos órganos del Estado Nacional, a los estados provinciales, a los gobiernos locales y a la sociedad civil en su conjunto a trabajar en pos de la construcción de un sistema de ciudades inclusivas que garanticen el derecho al desarrollo de todos los habitantes del suelo argentino.

NOTAS

CAPÍTULO 1

(1) Fiorini, R. et al., 2009
Caminos, R. et al., 2009
Basualdo, J. et al., 2009
Martínez de San Vicente, I. et al., 2009

(2) Gran parte de esta sección se basa en:
UNFPA, 2007
UN-Habitat, 2011

(3) CEPAL, 2011

(4) Angel, S., 2011
UNFPA, 2007

CAPÍTULO 2

(5) INDEC, 2011

(6) Lindenboim, J. y Kennedy, D., 2003

(7) La información utilizada para la elaboración del índice de centralidad proviene de:
INDEC, 2001
Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS). Ministerio de Salud.
Subsecretaría de Transporte Aerocomercial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Dirección Nacional de Vialidad.
Páginas web de bancos oficiales y privados.

(8) Vapñarsky, C., 1995

(9) Gran parte de esta sección se basa en:
UBA - Facultad de Ingeniería, 2010

(10) Iturburu, M., 2000

(11) Pírez, P., 2008

(12) En lo que respecta a la metodología de interpretación, se tomó como primera referencia el estudio "The Dynamics of Global Urban Expansion", realizado en 2005 por Shlomo, Sheppard y Civco para el Banco Mundial, acerca de la dinámica de expansión de 120 ciudades de diversos continentes. Al inicio del proceso de trabajo el equipo técnico asistió a un curso de capacitación en la utilización de la tecnología de imagen satelital aplicada al estudio de procesos urbanos realizado en el Instituto Gulich de Alta Gracia, Córdoba, en el marco de un convenio entre la SSPTIP y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales.

(13) CABA, 2010

(14) En los últimos años se han desarrollado diversos ámbitos en los que confluyen iniciativas de apoyo a la discusión de las temáticas metropolitanas. Entre ellas se destacan la Fundación Metropolitana (www.metropolitana.gov.ar) y el Observatorio de la Institucionalidad Metropolitana (http://www.oulbam.com.ar)

(15) Abba, A., 2010

(16) Barrero Rodríguez, C., 2008
Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011

(17) Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2007

(18) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados en el año 2000, son ocho objetivos de desarrollo humano que los 192 países miembros de las Naciones Unidas acordaron alcanzar para el año 2015. Entre ellos, el Objetivo 7 –Garantizar el sustento del medio ambiente– incluye:
- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de, al menos, 100 millones de habitantes de barrios marginales.

(19) En el año 2008, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, en conjunto con el "Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente" de la Universidad de Buenos Aires, desarrolló el estudio "Efectos de la Dinámica de Urbanización de las Ciudades Argentinas sobre la Demanda de Servicios Municipales - Aplicación al Caso de Aguas y Cloacas", con financiamiento del Banco Mundial. El objetivo de este estudio fue evaluar la demanda prospectiva de inversión en dotaciones básicas de servicios de agua potable y cloacas para el sistema de ciudades argentino, de mantenerse la dinámica de urbanización que tiene lugar en la actualidad.

(20) Azpiazu, D. et al., 2008

(21) Cortés, A. y Sánchez, J., 2009

(22) UTN, 2009

(23) En una primera etapa las ciudades incluidas son: Región Metropolitana de Buenos Aires, Rosario, Mendoza, Córdoba, San Miguel de Tucumán y Posadas.

(24) Sabatini, F. y Trivelli, P., citados por Baer, L., 2011

(25) Smolka, M., 2005

(26) Duarte, J., 2010

(27) En un trabajo en el que compara los precios de suelo urbanizado de EEUU con el de villas de Río de Janeiro, se observa que cuesta igual o más comprar un m2 en una villa de Brasil que en una urbanización en una ciudad estadounidense. A esto se lo denomina paradoja de Smolka y reconoce varias causas: la baja carga fiscal, la intensidad de uso del suelo y la desigual distribución de las infraestructuras en la ciudad. Smolka, M., 2005

(28) Baer, L., 2011

(29) Todas las provincias establecen la autonomía municipal en sus respectivas Constituciones, excepto Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, quienes todavía no han adaptado el texto constitucional a la reforma de 1994.

(30) Ministerio del Interior-Secretaría de Asuntos Municipales y Universidad Torcuato Di Tella, 2009.

(31) Reese, E. y Catenazzi, A., 2011

CAPÍTULO 3

(32) Beinstein, J., 2011

(33) Artículo 41 de la Constitución Nacional.

(34) Sabatini F., 2000
Trivelli, P., 2011

(35) Se trata de la Ley 17.801, de Registros de la Propiedad Inmueble, del año 1968.

(36) Cabe mencionar la iniciativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que está elaborando un Sistema Nacional de Información de Registros de la Propiedad Inmueble, al cual, sin embargo, hasta mayo del presente año solamente habían adherido las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Jujuy y Chaco, además del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, dependiente del primero.

(37) Las únicas provincias que aún no han adaptado su Constitución Provincial a la reforma de 1994 son Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires.

(38) Molinatti, C., 2008

(39) Maldonado Copello, M.M., 2004
Jaramillo González, S., 2009
Topalov, C., 1979

(40) Nezter, D., 1966
Morales Schechinger, C., 2003
Jaramillo González, S., 2009

(41) Clemente, A., 2011.

(42) El anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial está disponible en
http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/

(43) Art. 75, Inc.19 de la Constitución Nacional

ANEXO
SÍNTESIS DE CASOS DE ESTUDIO

GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN
Provincia de Tucumán

LOCALIZACIÓN

San Miguel de Tucumán, ubicada en el Noroeste del país, es la capital de la provincia de Tucumán. Su posición estratégica y su patrimonio cultural y edilicio, sumados a la cantidad y a la calidad de actividades, funciones e instituciones que alberga, la ubican entre los cuatro nodos nacionales del país.

La aglomeración cuenta con dos ejes principales de articulación regional y nacional: la RN9 y la RN38. La RN9 sigue el eje histórico de conexión del Noroeste con la región pampeana, vinculando la ciudad con Córdoba, Rosario y Buenos Aires, hacia el Sur, y con Salta y Jujuy, hacia el Norte. La RN38 conecta San Miguel de Tucumán con Catamarca y La Rioja y es, dentro de la provincia, el eje sobre el que se asienta el sistema urbano-rural que incluye la mayor parte de las localidades tucumanas, las cuales mantienen una estrecha articulación con la capital provincial. San Miguel de Tucumán cuenta con buenas conexiones aéreas con las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

GRAN TUCUMÁN EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según la categorización de ciudades del Programa Argentina Urbana, el Gran Tucumán es uno de los cuatro nodos nacionales. El PET lo ubica como nodo estructurante en una zona a cualificar. A escala provincial, la capital se destaca por sobre los demás nodos provinciales. Entre estos últimos se distinguen Concepción y Monteros –nodos subregionales-, en tanto que el resto de las localidades son nodos microrregionales. Al mismo tiempo, por su oferta de bienes y servicios, San Miguel de Tucumán constituye un nodo de referencia para una amplia zona del Noroeste argentino.

LA EXPANSIÓN URBANA

La expansión urbana ha sido analizada a través de imágenes satelitales correspondientes a los años 1989, 2001 y 2008. A lo largo de estas dos décadas se verifica una importante expansión del área urbanizada en diversas direcciones, destacándose el eje Oeste en el primer período y los sectores Noreste y Sudoeste en el segundo. El eje Oeste, en dirección a Yerba Buena, ejemplifica un modelo de expansión que, siendo lineal en sus inicios, se va completando con un predominio de loteos de parcelas de grandes dimensiones y urbanizaciones cerradas. En el resto de las áreas de expansión predominan los grupos sociales de menores ingresos y la vivienda social.

El elevado nivel de consolidación de la mancha urbana en el área central no permite apreciar otro proceso registrado en San Miguel de Tucumán, esto es, la densificación originada por el reemplazo de la vivienda individual por edificios en altura, principalmente destinado a residentes con elevados ingresos.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El Gran Tucumán contaba con 622.324 habitantes según el censo nacional de población y vivienda de 1991. En el año 2001, alcanzó los 738.479 habitantes. Según datos provisorios del Censo 2010, la población de la aglomeración contaría con más de 900.000 habitantes. El ritmo de crecimiento es alto en el primer período intercensal y se habría moderado en el último.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La población se distribuye en el territorio siguiendo un patrón de bajas densidades, excepto en algunos radios del área central de la ciudad y en sectores aislados, donde predominan conjuntos habitacionales de vivienda social, con densidades medias. El área de expansión hacia Yerba Buena se caracteriza por su baja densidad.

El análisis de los indicadores socioeconómicos da cuenta de un patrón reiterado, en el cual el área central y el eje de expansión hacia el Oeste presentan las mejores condiciones, y la periferia, las mayores carencias. Es especialmente importante la diferenciación social entre las áreas mencionadas en primer término y la situación hacia el Este del río Salí y hacia el Sudeste de la aglomeración. El indicador de hacinamiento y de calidad de los materiales utilizados en la construcción de las viviendas sintetizan este esquema. Según este último, prácticamente todo el anillo periférico –con la excepción del eje hacia el Oeste– muestra un alto grado de precariedad en las viviendas.

En el caso de la ciudad de Tucumán, la cobertura general de infraestructuras es muy alta. Los radios que se ubican en la periferia, alejados de la zona central, son los que presentan mayores carencias en el acceso a las redes de infraestructura urbana.

LA ECONOMÍA REGIONAL

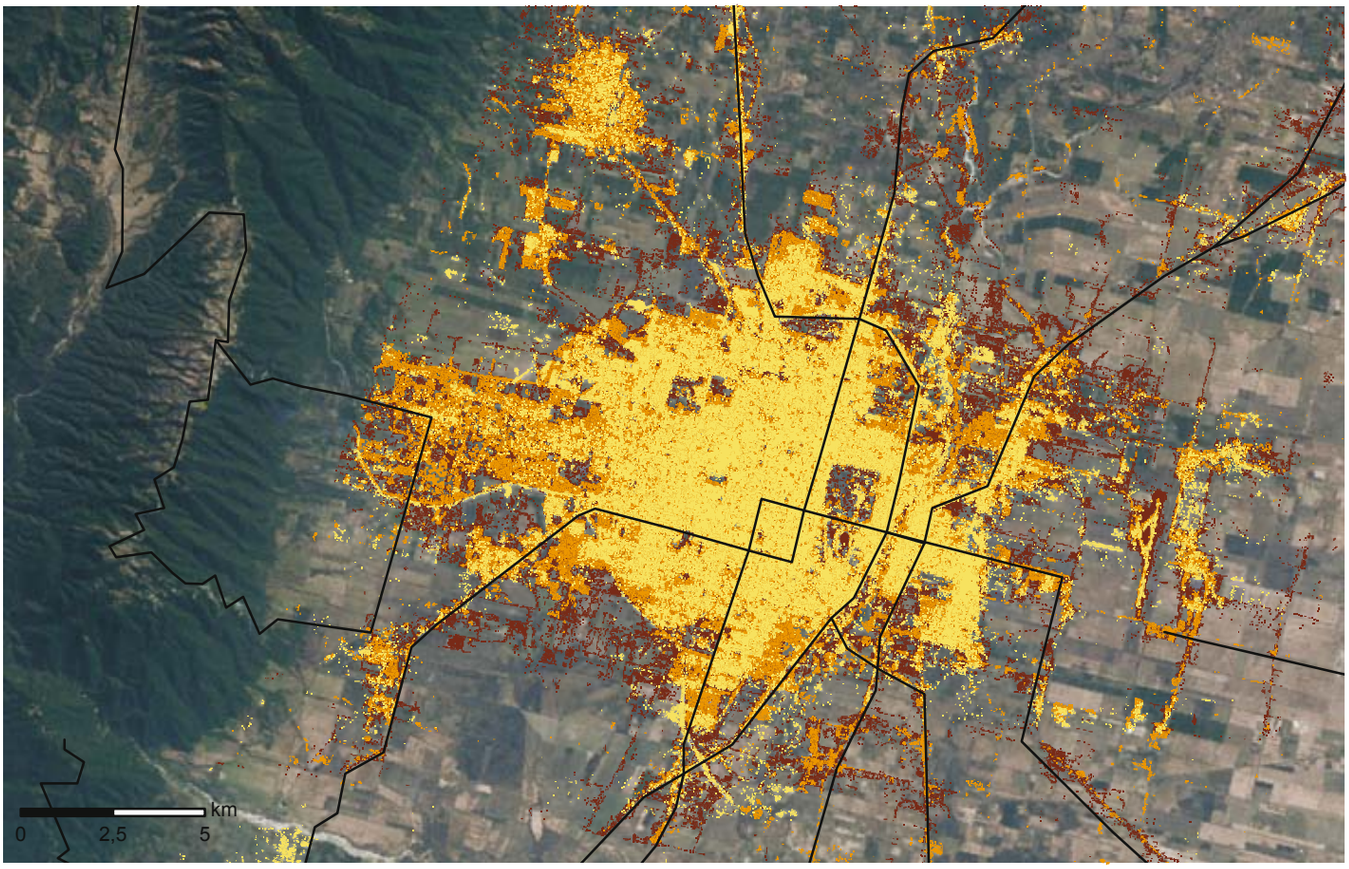
La actividad productiva de la provincia, tradicionalmente dominada por la industria azucarera, se ha diversificado hacia otras producciones agropecuarias. El sector de actividades primarias ha sido superado a partir de 1970 por la actividad industrial, tanto en los sectores tradicionalmente dirigidos al mercado interno –vinculados a la caña de azúcar– como en aquellos orientados al mercado internacional –autopartes, golosinas, textiles y cítricos–. Pero es el sector terciario o de servicios el que genera las dos terceras partes de la riqueza provincial y da empleo a casi el 70% de la población económicamente activa. Es, además, el sector de actividad preponderante en San Miguel de Tucumán y caracteriza a la ciudad como un centro proveedor de servicios con influencia provincial, regional y nacional.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

Entre los principales problemas que enfrenta este aglomerado se encuentra el desfase entre los límites jurisdiccionales de las ciudades administrativas –municipios y comunas rurales– y la ciudad real –representada por la continuidad urbana–. En la actualidad, la fragmentación jurisdiccional de las intervenciones estatales ha producido una ruptura de la identidad urbana, con discontinuidades físicas y funcionales entre los diversos sectores dejando de manifiesto la no sostenibilidad del modelo actual de producción del territorio.

Los problemas ambientales más significativos, derivados del crecimiento no regulado, se manifiestan en el consumo en escala de los recursos naturales sin tener una adecuada política de gestión y control del equilibrio del ecosistema. El curso del río Salí, un importante recurso hídrico de la provincia, presenta problemas de contaminación vinculados con las actividades residenciales e industriales. La transformación excesiva del suelo ha derivado en la pérdida de activos ambientales, principalmente en la zona del pedemonte, como producto del avance de la frontera agrícola y de la ocupación urbana realizada mediante las intervenciones estatales y fraccionamientos informales.

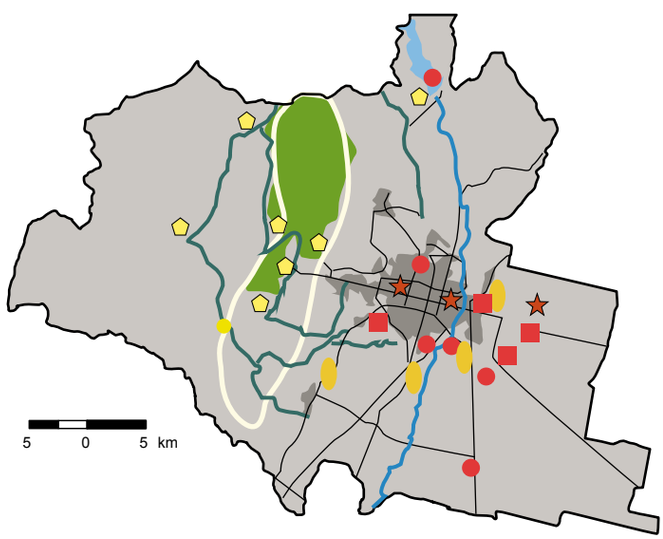
EXPANSIÓN URBANA 1989/2001/2008



Tiempo 1 | Tiempo 2 | Tiempo 3

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SISTEMA METROPOLITANO: EQUIPAMIENTOS



- Circuito turístico
- Servicios
- Zonas turísticas
- Terminales de transporte
- Áreas industriales y de logística

Fuente: Caminos, R. y otros. "Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán", MINPLAN –CAF, 2009.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

NEUQUÉN-PLOTTIER-CIPOLLETTI
Provincia de Neuquén y Provincia de Río Negro

LOCALIZACIÓN

Las ciudades de Neuquén, Plottier y Cipolletti forman parte del extenso sistema urbano-rural del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, que comprende un gran número de localidades y 180.000 hectáreas agrícolas bajo riego, las que se despliegan principalmente en la ribera Norte del río Negro y en las márgenes de los ríos que lo conforman: el Limay y el Neuquén. La ciudad de Neuquén es el principal aglomerado de ese ámbito regional, tanto por su cantidad de población y variedad de servicios que ofrece, como por el papel que juega como capital provincial y en el comando de las actividades hidrocarburíferas, hidroenergéticas, mineras y frutícolas. Este conjunto urbano muestra una estrecha interconexión a través de los servicios de transporte automotor, polarizados por las ciudades de Neuquén y Cipolletti.

NEUQUEN-PLOTTIER-CIPOLLETTI EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

En el Modelo Actual del PET, la microrregión del Alto Valle es uno de los núcleos dinamizadores del territorio y una de las áreas con mayor desarrollo socioproductivo. En el Modelo Deseado, todo el subsistema ha sido considerado como un núcleo estructurante en una zona a cualificar. En cuanto a la jerarquización del sistema urbano argentino, la aglomeración ha sido jerarquizada como nodo regional.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

La aglomeración ha tenido un crecimiento elevado durante las últimas décadas, superior a la media nacional. Según datos del Censo de 2001, las tres localidades reunían más de 291.000 habitantes. Las estimaciones preliminares de 2010 alcanzan a los 335.000 habitantes.

LA EXPANSIÓN URBANA

El análisis de la expansión de la mancha urbana a través de imágenes satelitales correspondientes a tres tiempos –1986, 2000 y 2008– muestra que, en ese período, se produjo una gran expansión hacia el Noroeste de Neuquén, sobre las bardas o laderas de corte de la meseta, con tejidos de villas de emergencia y tomas de tierras. Estas áreas constituyen zonas de riesgo ambiental, expuestas a deslizamientos de suelos y surcadas por los drenajes de la meseta hacia los ríos.

La aglomeración también se expandió hacia el Sur, sobre la ribera Norte del río Limay, bajo la modalidad de urbanizaciones cerradas que avanzaron sobre áreas de producción frutihortícola intensiva.

La expansión urbana de Cipolletti se orienta hacia el Oeste y el Norte, también sobre tierras productivas. A su vez, es muy significativa la expansión de la localidad de Centenario y Cinco Saltos, ubicadas aguas arriba sobre el río Neuquén, y articuladas funcionalmente con la capital provincial.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de la densidad de población del aglomerado Neuquén-Plottier-Cipolletti muestra un patrón general de densidades bajas, entre 100 y 150 hab/ha. Los mayores valores se presentan en el sector Noroeste de Neuquén, coincidentes con las zonas de expansión urbana informal. En las áreas centrales de Neuquén y Cipolletti, como en la mayor parte de las áreas centrales de nuestras ciudades, se registran bajos valores de densidad, como consecuencia de la pérdida de población residencial por el avance del sector terciario –comercio y servicios– y el aumento de los m2 construidos por habitante en las nuevas edificaciones. En la ciudad de Cipolletti, se observan mayores densidades en zonas de expansión hacia el Norte, donde se localiza la mayor parte de los barrios de vivienda social.

En cuanto a la cantidad de personas por cuarto, indicador del nivel socioeconómico de la población, éste muestra que las zonas centrales presentan niveles bajos de hacinamiento; mientras que las áreas de expansión al Norte de la ciudad capital presentan los mayores niveles en este sentido. En relación con la cobertura de infraestructuras sanitarias, la aglomeración en su conjunto presenta una alta cobertura de la red de provisión de agua potable y una menor cobertura de cloacas. Las zonas de expansión informal, hacia la barda Noroeste, presentan los mayores déficits de infraestructuras sanitarias. Esto mismo se reproduce en relación con la calidad de los materiales de las viviendas: las condiciones de construcción, en general buenas, van empeorando hacia la zona de expansión informal. En resumen, las tres ciudades concentran las peores condiciones urbanas y sociales en las áreas de reciente expansión informal, a lo que debe sumarse la mayor fragilidad ambiental.

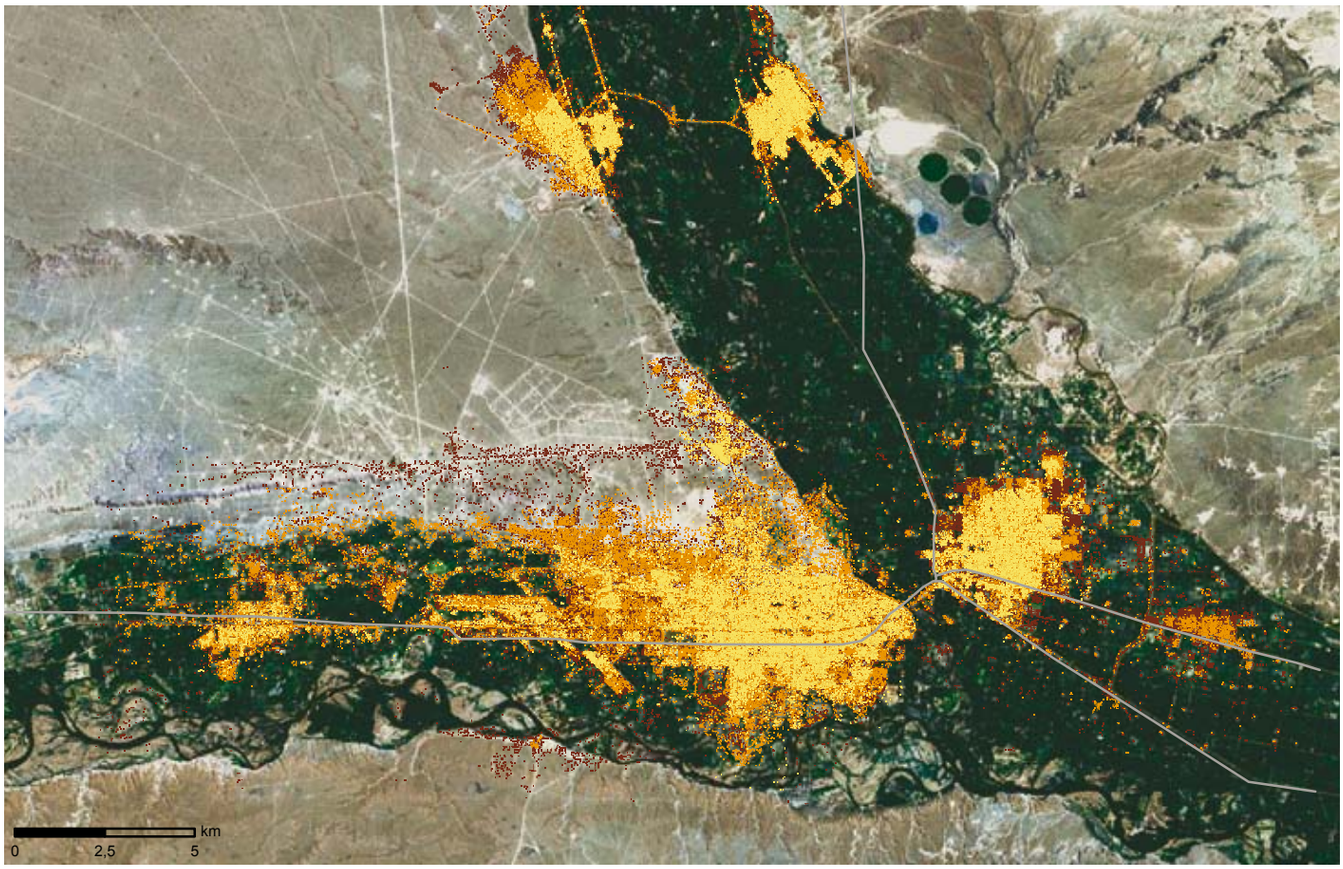
LA ECONOMÍA REGIONAL

Las principales actividades económicas que se desarrollan en la región están relacionadas con la explotación de sus recursos naturales. La extracción y producción de petróleo crudo y gas ocupa un lugar preponderante en la economía neuquina, y se destaca también la producción de energía hidroeléctrica. A su vez, el Alto Valle del Río de Negro y Neuquén es la principal área productora de manzanas y peras del país, destinadas a la exportación y al mercado interno. La ciudad de Neuquén actúa como centro neurálgico del aglomerado en tanto provee bienes y servicios –centros de salud, transporte aéreo y terrestre, centros de consumo y recreación, etc.– al conjunto de ciudades.

PRINCIPALES PROBLEMATICAS

La dinámica de urbanización dispersa ha reforzado la tendencia hacia la segmentación social, avanzando sobre tierras productivas o de alto riesgo ambiental. Las zonas urbanas costeras están expuestas a inundaciones periódicas, lo cual acelera el proceso de deterioro de los espacios naturales y urbanos. Las áreas centrales, dotadas de infraestructuras y servicios, pierden población; y las áreas de expansión de los sectores más desfavorecidos de la población carecen de infraestructura y servicios públicos. El sistema urbano del Alto Valle representa un desafío desde el punto de vista de la gobernabilidad, porque involucra a dos provincias y diversos gobiernos locales. Se destaca la puesta en marcha de iniciativas innovadoras de asociación de gobiernos locales.

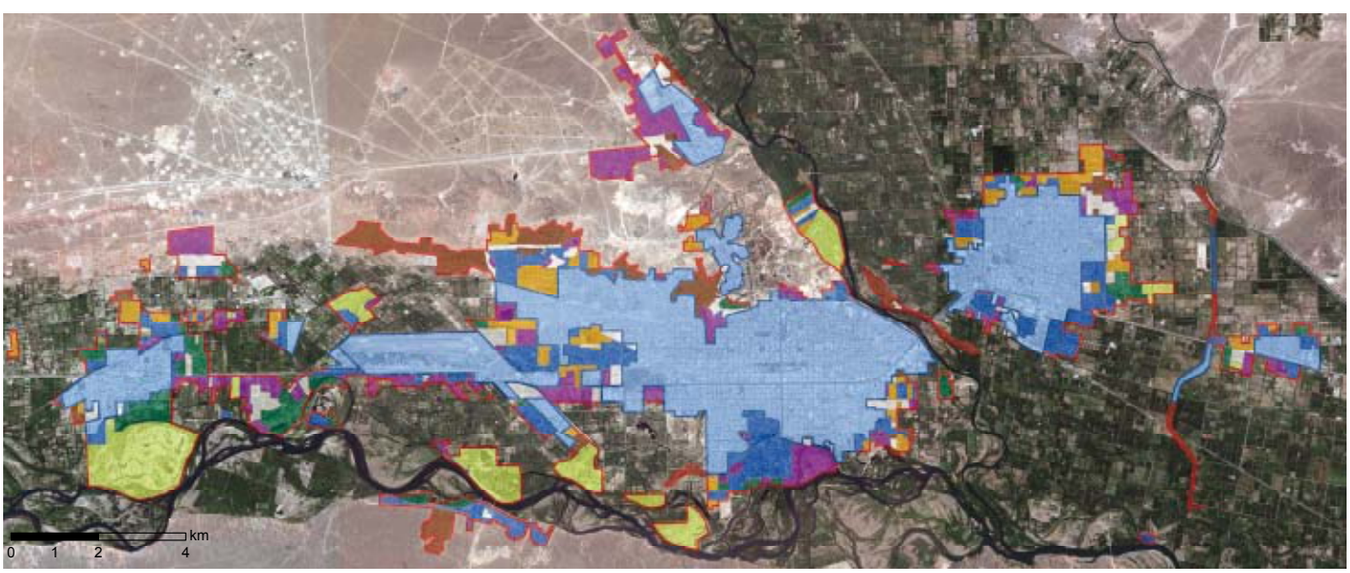
EXPANSIÓN URBANA 1986/2000/2008



Tiempo 1 | Tiempo 2 | Tiempo 3

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

ANÁLISIS DE TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1986/2010



Loteo formal
Vivienda social
Villas y asentamientos
Grandes parcelas residenciales
Urbanizaciones residenciales cerradas
Vacíos urbanos
Otros tejidos
Envolvente 1986
Envolvente 2010

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imagen satelital.

GRAN POSADAS
Provincia de Misiones

LOCALIZACIÓN

La aglomeración Gran Posadas se localiza en la provincia de Misiones, a orillas del río Paraná, frente a la ciudad paraguaya de Encarnación. La vinculación con Encarnación se da a través del puente ferrovial internacional Roque González de Santa Cruz. El aglomerado está formado por la ciudad de Posadas, capital de la provincia, y las localidades de Garupá y Candelaria.

A su vez, el Gran Posadas está situado sobre la RN12, que vincula Puerto Iguazú con las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires, en un eje alineado sobre la margen izquierda del río Paraná. Esta ruta une Corrientes y Resistencia a través del puente General Belgrano, que facilita el acceso al Norte y al centro del país. La otra conexión importante es la RN14, que desde Misiones atraviesa las provincias mesopotámicas, con un recorrido paralelo al río Uruguay. Estas conexiones pueden observarse en el esquema que representa los servicios de transporte automotor de pasajeros interurbanos. Posadas forma parte de la red ferroviaria de trocha media del Ferrocarril General Urquiza, y es la terminal de dicha red.

EL GRAN POSADAS EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

La aglomeración está categorizada como Nodo Regional en la jerarquización del sistema urbano nacional. Según el Modelo Actual del PET, el Gran Posadas es un núcleo estructurante, inserto en una zona a potenciar.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El Gran Posadas contaba, según el Censo de 2001, con 290.000 habitantes, y se estima que, en 2010, ronde los 332.000 habitantes. Presenta, además, varias décadas de crecimiento sostenido, ya que duplicó su población en los últimos 30 años.

LA EXPANSIÓN URBANA

Las direcciones de expansión más destacadas se presentan hacia el Oeste de la ciudad y, especialmente, el eje Sudeste, en dirección a Garupá y Candelaria. También se observa un completamiento del tejido en el Norte de Posadas y alternancia de zonas ocupadas y desocupadas. En conjunto, la ocupación es irregular, con una importante presencia de vacíos urbanos y con un rol fundamental de la vivienda social en el proceso de expansión. Se produjo, además, una densificación en el sector Norte de la ciudad, frente al río, con predominio de población de mayores ingresos.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de la densidad de población del Gran Posadas no presenta un patrón definido. Las densidades se han calculado con ajuste a la extensión de la mancha urbana identificada en el análisis de imagen satelital. Los mayores valores se presentan en el sector Oeste de la ciudad y en barrios puntuales situados en el eje de expansión del Sudeste, que se corresponden con barrios de vivienda social, insertos en áreas de expansión de baja densidad. Según los datos de hacinamiento, los radios con peores condiciones socioeconómicas son coincidentes con los de mayor crecimiento intercensal y con las zonas de expansión urbana.

Con respecto al índice de infraestructura, cabe señalar que el Gran Posadas no cuenta con provisión de gas por redes en ningún sector de la ciudad, ya que está fuera de la conexión de los gasoductos troncales. Las áreas con carencias más significativas en materia de infraestructura, en el año 2001, se localizaban en el eje de expansión del Sudeste. En contraposición, las áreas mejor servidas son los sectores más consolidados del área central. La principal deficiencia que manifiesta la ciudad se da en materia de cloacas.

Con respecto a la calidad de los materiales, el área central presenta viviendas con buenas condiciones. Se observa un eje de mayor déficit bordeando la costa, en el sector actualmente relocalizado por las obras de la represa Yacyretá. También presentan bajas condiciones de calidad las viviendas situadas hacia el Oeste de la aglomeración, en coincidencia con uno de los ejes de expansión de la ciudad. Finalmente, el eje Sur y el Este también presentan pobres condiciones en la calidad de los materiales de las viviendas.

LA ECONOMÍA REGIONAL

Las principales actividades económicas de la ciudad son el comercio y la administración pública: constituye un centro comercial de alcance provincial, con un importante movimiento internacional fronterizo y es la sede de la administración provincial y de los organismos nacionales instalados en la provincia.

En materia industrial, las principales actividades son los aserraderos, los frigoríficos, las tabacaleras, los molinos de yerba mate y arroz, las fábricas elaboradoras de jugos cítricos, entre otros. El equipamiento industrial está articulado con la producción regional de insumos.

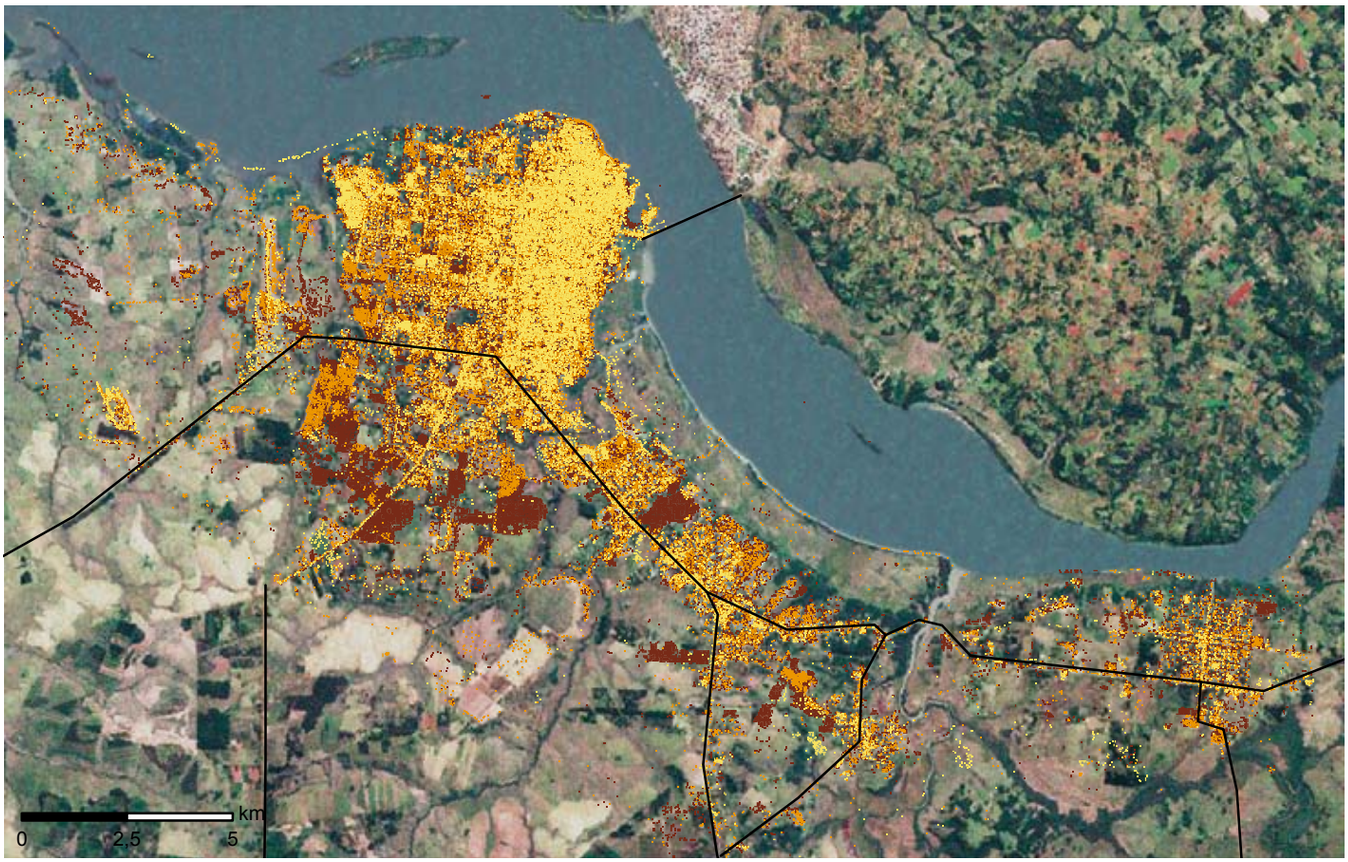
PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

La regulación del crecimiento disperso es uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales. En particular, los municipios de Garupá y Candelaria reciben el impacto más importante de esa expansión, que origina altas tasas de crecimiento de la población con las consiguientes nuevas demandas de infraestructura, servicios y equipamientos.

La finalización de las obras de la represa hidroeléctrica de Yacyretá ha generado un importante movimiento adicional a la ciudad. La represa está ubicada 70 km al Oeste de Posadas, pero el embalse llega hasta Posadas. De esta situación se derivaron diversas obras tendientes a minimizar los impactos del lago sobre la ciudad, que implicaron la relocalización de la población ribereña y el traslado de algunos equipamientos urbanos, como la estación del ferrocarril y el mercado.

La dotación de infraestructura es otro de los temas pendientes; aunque, en los últimos años se han hecho importantes avances, como las obras troncales de cloacas. En efecto, Posadas ha mostrado innovaciones en materia de organización del transporte público, con la implantación de un sistema de troncales y alimentadoras que ya está en funcionamiento, como parte de un amplio plan de renovación del transporte urbano.

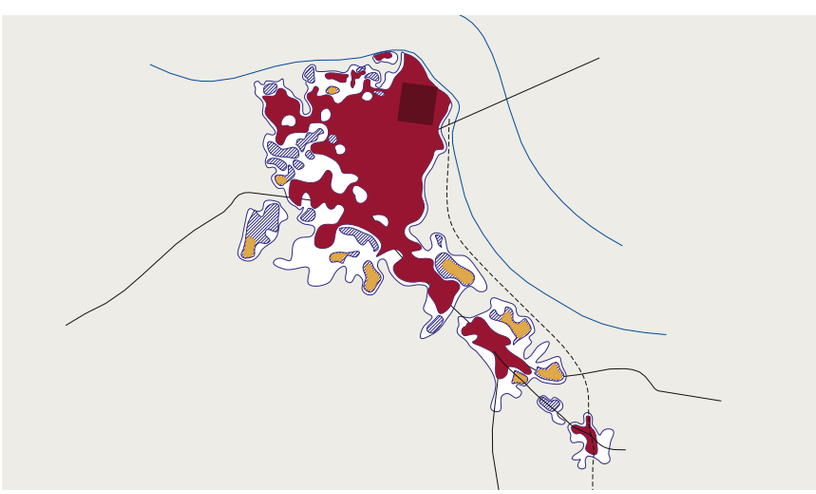
EXPANSIÓN URBANA 1989/2000/2008



Tiempo 1 | Tiempo 2 | Tiempo 3

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

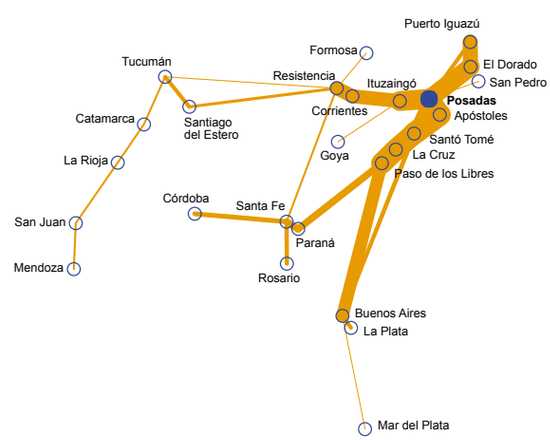
SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



- Área central
- Mancha urbana 1989
- Expansión 1989-2001
- Principales zonas de crecimiento
- Zonas críticas
- Ríos
- Caminos principales
- Ferrocarril

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



FRECUENCIA SEMANAL

- Hasta 7
- 8 - 49
- 50 y más

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

LA RIOJA
Provincia de La Rioja

LOCALIZACIÓN

La ciudad de La Rioja está ubicada en el centro de la provincia homónima, y se accede a ella principalmente por medio de la RN38, que la conecta con las provincias de Catamarca y Córdoba y el resto del corredor del NOA. Las RN79 y RN141 vinculan a la ciudad con las provincias de San Luis y San Juan, y con el corredor bioceánico central. La RN74 vincula a la ciudad con el Norte de la provincia, en particular con la ciudad de Chilecito. La RN40 permite la conexión vial con San Juan y Catamarca. Los servicios automotores de pasajeros ilustran la preeminencia de estas vinculaciones a escala regional.

LA RIOJA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según la categorización de ciudades del sistema urbano nacional, la ciudad está categorizada como nodo subregional. En el Modelo Deseado del PET, es un núcleo estructurante en una zona a cualificar. La Rioja es cabecera del sistema urbano provincial, y mantiene una gran distancia en términos de población respecto del resto de las localidades de la provincia, que constituyen nodos microrregionales.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Según el Censo 2001, la ciudad de La Rioja tenía 143.684 habitantes, y se estima una población de 180.000 habitantes según los datos provisorios del Censo de 2010. El crecimiento demográfico de la ciudad ha sido sostenido durante varias décadas: la población se duplicó entre 1980 y 2001 y continuó creciendo en el último período intercensal.

LA EXPANSIÓN URBANA

Del análisis de las imágenes satelitales se desprende que la ciudad de La Rioja se ha expandido significativamente en el período de estudio. Las zonas de expansión comprenden áreas adyacentes al tejido urbano existente hacia el Norte, Este, Oeste y Sur de la ciudad. La expansión también se ha desarrollado sobre rutas de acceso, con lo cual se consolidaron vacíos urbanos centrales que ahora forman parte de la trama urbana.
Un eje significativo de expansión es el Sur, debido a una importante presencia de viviendas sociales. Las áreas más críticas son las situadas al Norte de la ciudad, que se caracteriza por una expansión que se desarrolla con infraestructura y viviendas precarias.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La densidad de población por radio censal de la ciudad de La Rioja muestra un sector más denso rodeando al centro de la ciudad y una densidad poblacional decreciente a mayor distancia del centro. También se puede observar que el centro de la ciudad no es más denso que las áreas vecinas, dada la concentración de comercios y servicios que desplazan a los usos residenciales.
En cuanto al hacinamiento, que constituye una aproximación a las condiciones socioeconómicas, los radios periféricos y más alejados del centro de la ciudad son los que tienen mayores niveles de hacinamiento en los hogares, mientras que en el área central no se observan hogares con hacinamiento.
En cuanto a la infraestructura urbana, los radios correspondientes al área central poseen los mayores niveles de cobertura, que bajan considerablemente a medida que uno se aleja del centro. Así, se repite el patrón de área central bien servida y periferia con carencias.
En relación con la calidad de los materiales de las viviendas, se observan manchones al Este y al Oeste de la ciudad, con malas condiciones en la calidad de los materiales, mientras que el área central presenta radios de menos del 15% de viviendas con bajas condiciones de calidad de los materiales.

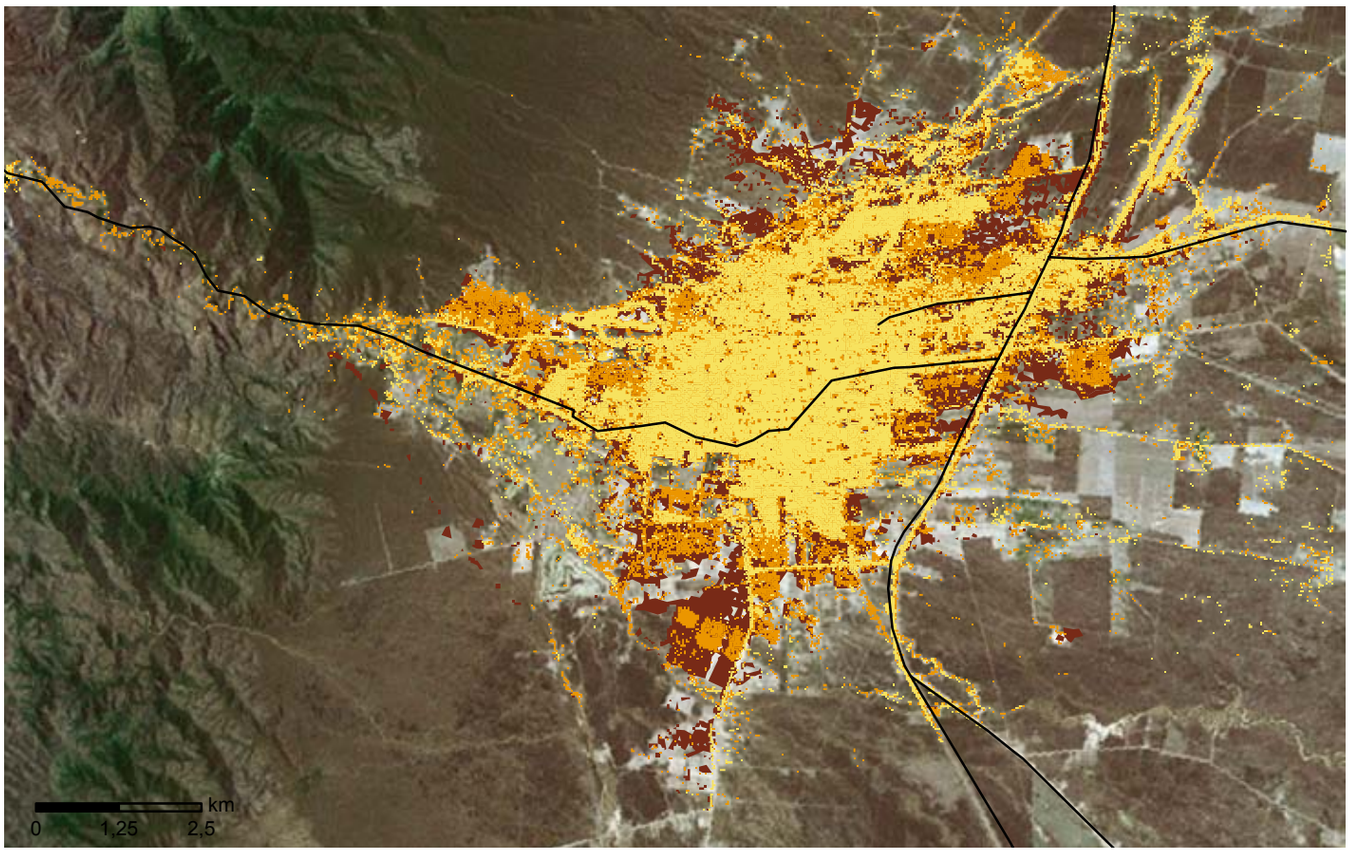
LA ECONOMÍA REGIONAL

La capital de La Rioja se destaca por el peso del sector terciario en la economía urbana. El peso del empleo ligado a la administración pública es muy significativo, así como las funciones comerciales a escala provincial. A su vez, se observa un importante nivel de actividad agropecuaria e industrial. En cuanto a la primera, se destaca la producción de olivos, que ha recibido fuertes inversiones y ha incorporado nuevas tecnologías de plantación y de riego que han aumentado notablemente la productividad, integrando la actividad en un complejo agroindustrial. En cuanto a la actividad industrial, ésta se concentra en el parque industrial situado al Noreste de la ciudad de La Rioja. La industria riojana creció mediante el sistema de promoción industrial implementado a partir de la década de 1980. En la actualidad, hay más de 140 empresas radicadas, correspondientes a diversos rubros, entre los que se destacan las textiles, del cuero y sus manufacturas, papel y cartón, plástico, medicamentos, juguetes y artículos de tocador y perfumería.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

La ciudad de la Rioja se encuentra en un área fuertemente condicionada para los asentamientos humanos en términos ambientales, particularmente en relación con su régimen hídrico y la disponibilidad de agua. La ciudad posee la menor área de agua superficial del país y las napas se encuentra a más de 200 metros de profundidad, lo cual convierte al agua en un recurso crítico y decisivo para su crecimiento. Otro de los problemas detectados es la salinización del suelo, debida en parte a las deficiencias en la infraestructura de riego.
Simultáneamente, la ubicación de la ciudad, al Este de cadenas montañosas y a la vera de sus ríos, aumenta el riesgo y la intensidad de las inundaciones estacionales por precipitación pluvial, que causan grandes pérdidas humanas y económicas.
Desde el punto de vista de la dinámica de urbanización, la implantación de extensos barrios de vivienda social en las áreas periféricas representa un desafío para lograr una buena articulación con el resto de la ciudad y abrir las posibilidades de combinar diferentes usos del suelo.

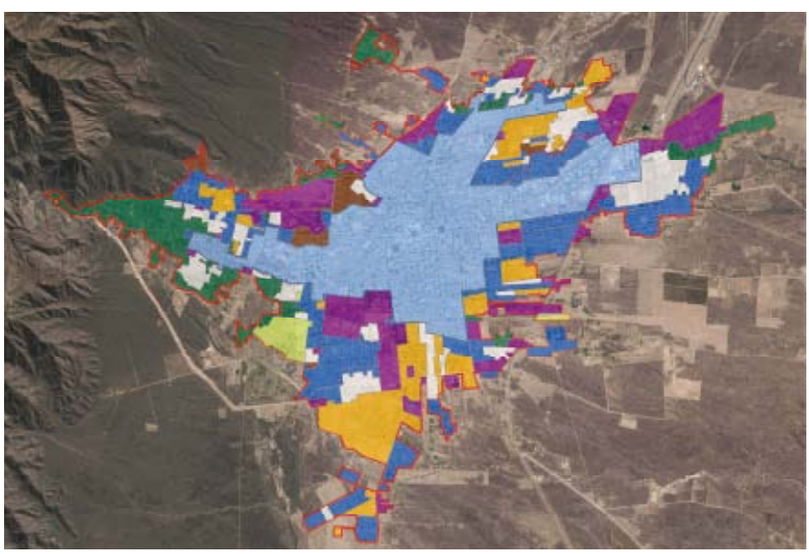
EXPANSIÓN URBANA 1989/2001/2008



Tiempo 1 | Tiempo 2 | Tiempo 3

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

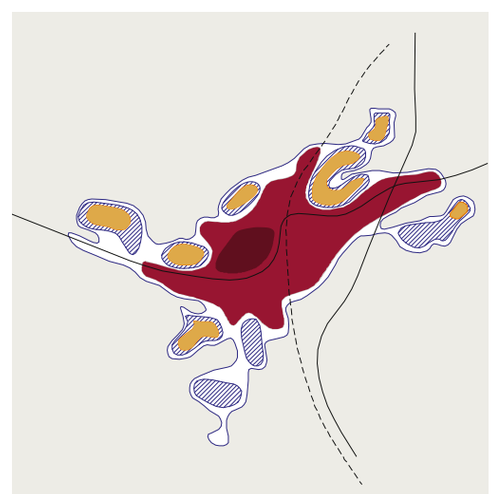
ANÁLISIS DE TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1989/2008



Loteo formal
Vivienda social
Villas y asentamientos
Grandes parcelas residenciales
Urbanizaciones residenciales cerradas
Vacíos urbanos
Otros tejidos
Envolvente 1989
Envolvente 2008

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imagen satelital.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Área central
Mancha urbana 1989
Principales zonas de crecimiento
Expansión 1989-2001
Zonas críticas
Caminos principales
Ferrocarril

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRELEW-RAWSON
Provincia de Chubut

LOCALIZACIÓN

La mayor parte de la población de Chubut se concentra en tres subsistemas urbanos; dos sobre la franja costera y uno en la zona cordillerana. Al Norte del litoral atlántico, en el valle Inferior del Río Chubut y en la Península de Valdés -VIRCh-Valdés-, se sitúan Puerto Madryn, Trelew, Rawson, Playa Unión, Gaiman, Dolavon y 28 de julio; al Sur, sobre el valle del Río Senguerr y Golfo San Jorge, se encuentran Comodoro Rivadavia, Sarmiento y Rada Tilly; y en el Oeste provincial se destaca, junto con otras localidades menores, Esquel y Trevelín. Estos nodos se articulan con el cuadrilátero vial conformado por las Rutas Nacionales 3, 25, 26 y 40. El subsistema urbano formado por las localidades del valle inferior del río Chubut más Puerto Madryn presenta una fuerte vinculación funcional y diversidad de actividades, entre las cuales se encuentran las propias de la administración provincial, situadas en la ciudad de Rawson.

TRELEW-RAWSON EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

En el modelo actual del Plan Estratégico Territorial, Trelew y Rawson se insertan en la categoría A, que contiene a las mayores aglomeraciones urbanas con alto desarrollo socio productivo. En el Modelo Deseado figura como un área a cualificar.
Teniendo en cuenta la jerarquización que se hizo para el estudio de caracterización del sistema urbano argentino, Trelew-Rawson es considerado un nodo regional, Puerto Madryn un nodo subregional y el resto de las localidades como nodos microrregionales.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, las ciudades de Trelew, Rawson y la pequeña localidad costera de Playa Unión superaban los 114.000 habitantes. Según las estimaciones para 2010, basadas en los datos provisorios del Censo realizado en dicho año, alcanzarían los 130.000 habitantes. Tras un período de fuerte crecimiento en las décadas de 1970 y 1980, el ritmo de crecimiento parece haberse moderado, aunque se sitúa, de todos modos, por sobre la media nacional. Puerto Madryn, por su parte, ha tenido un crecimiento explosivo en las últimas décadas, asociado con el desarrollo del turismo.

LA EXPANSIÓN URBANA

El análisis de las imágenes satelitales muestra que ambas ciudades presentaban una configuración relativamente compacta en el tiempo 1 –1989– y que el proceso de crecimiento posterior tendió a ser disperso y discontinuo.
La expansión de Trelew se dirigió hacia la periferia, en especial hacia el Oeste, siguiendo la traza de la RN25 y al Sur y Sureste. En el caso de Rawson, la mayor expansión se produjo hacia el Norte, impulsada fuertemente por los conjuntos de viviendas sociales, lo que brinda una mayor integración de la mancha urbana. En términos porcentuales, es probable que el mayor crecimiento poblacional se haya verificado en Playa Unión que, por sus dimensiones, resulta difícil de analizar a través de esta metodología.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

Las densidades de población de Trelew y Rawson son medias y bastante parejas en toda la mancha urbana. Se observa una tendencia general hacia la reducción en la periferia, con excepciones en el sector Norte de Trelew.
En cuanto a las condiciones socioeconómicas, el indicador de hacinamiento presenta una distribución particular, que presenta mejores condiciones en la zona central y Sur de Trelew y valores más elevados en toda la periferia Norte. En el caso de Rawson, el hacinamiento es elevado en todo el anillo periférico. En cuanto a la calidad de los materiales de la vivienda, otro indicador que aproxima a las condiciones socioeconómicas, se observa una distribución relativamente homogénea, probablemente debido a la fuerte presencia de la vivienda social, que garantiza condiciones mínimas de habitabilidad.
Ambas ciudades cuentan con buenos niveles de cobertura de infraestructura, como sucede con la mayoría de las ciudades patagónicas. También muestran cierta homogeneidad al interior del espacio urbano, con los menores índices situados en algunos radios periféricos.

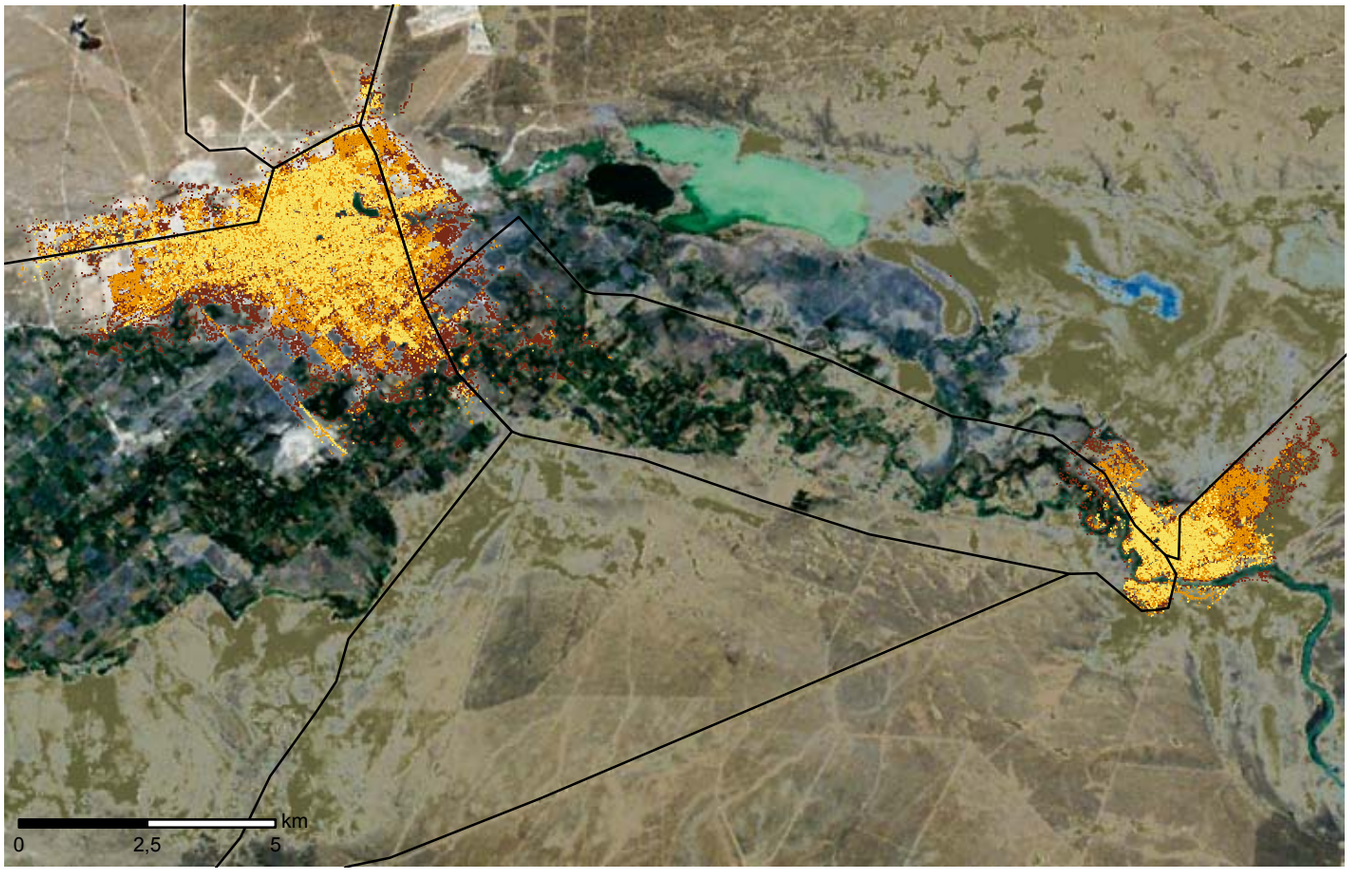
LA ECONOMÍA REGIONAL

Según los datos proporcionados por el INDEC sobre empleo por ramas de actividad, el principal rubro para la ciudad de Trelew es el comercio al por mayor y menor. En segundo lugar se encuentra la administración pública, pero si a ella se le suman la enseñanza y salud, el empleo público se convierte en el rubro de mayor participación. Le sigue en tercer lugar la industria manufacturera –situada en el parque industrial– con un 10% de los empleos. Trelew se destaca por sus funciones comerciales, porque sirven tanto a la misma ciudad como a todas las localidades del VIRCh. En tanto, se explica el segundo puesto en administración pública por la cercana relación que tiene Trelew con la capital provincial, Rawson, cuyas funciones son básicamente administrativas.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

En la ciudad de Trelew, los sectores aledaños al parque industrial y la RN25 son los que presentan las condiciones sociodemográficas más desfavorables.
Según el "Diagnóstico Urbano Ambiental Expeditivo de la ciudad de Trelew", el gran crecimiento demográfico producido desde la década del cuarenta hasta la del ochenta estimuló la especulación inmobiliaria. Por lo tanto, el desarrollo urbano se dio en la periferia en detrimento de un área central muy onerosa y poco compacta. El problema de acceso a la vivienda es uno de los principales temas de desarrollo de la urbanización, como sucede, por otro lado, en gran número de ciudades patagónicas.
La ciudad de Trelew se encuentra prácticamente rodeada de barreras –principalmente naturales– para su crecimiento. La meseta hacia el Norte y el río hacia el Sur exigen un esfuerzo para minimizar riesgos, amortizar inversiones sociales y lograr habitabilidad y calidad de vida.
La expansión en Rawson es bastante compacta ya que no aparecen grandes espacios vacíos en la mancha urbana. Se observan en las áreas de expansión urbana, en especial en Rawson, dos patrones claros de crecimiento, al Noreste guiado por los barrios de vivienda social, y hacia el Noroeste por viviendas de baja densidad.

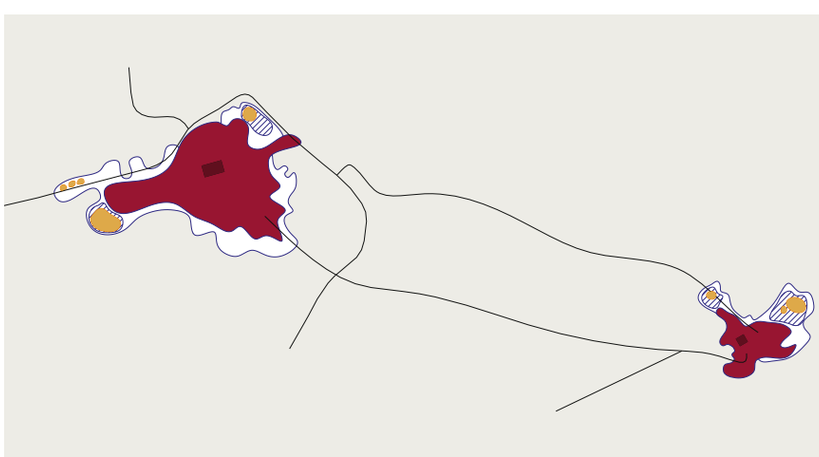
EXPANSIÓN URBANA 1986/2001/2008



Tiempo 1 | Tiempo 2 | Tiempo 3

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



- Área central
- Mancha urbana 1989
- Expansión 1989-2001
- Principales zonas de crecimiento
- Zonas críticas
- Caminos Principales

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

SAN CARLOS DE BARILOCHE
Provincia de Río Negro

LOCALIZACIÓN

La ciudad de San Carlos de Bariloche está situada en el Suroeste de la provincia de Río Negro, en la zona precordillerana, a orillas del Lago Nahuel Huapi y en el Parque Nacional del mismo nombre. Junto con la ciudad de Bariloche hay un conjunto de pequeñas localidades, situadas en las inmediaciones, que van quedando paulatinamente incluidas en la aglomeración, entre las que se destaca Dina Huapi.
A su vez, está conectada con la ciudad de Neuquén a través de la Ruta Nacional 237, que bordea la costa del lago, y que se bifurca hacia el Norte con la Ruta Nacional 231 en dirección a Villa La Angostura y el Paso Internacional Cardenal Samoré, y hacia el Sur con la ruta 40, en dirección a la localidad de El Bolsón y la provincia de Chubut.

SAN CARLOS DE BARILOCHE EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

En la jerarquización del sistema urbano nacional, Bariloche está categorizada como nodo regional, es decir, de nivel 3. Según el Modelo Deseado del PET, la aglomeración es un núcleo estructurante en una zona a cualificar.

LA EXPANSIÓN URBANA

La expansión urbana de Bariloche ha seguido dos ejes principales: a lo largo de la costa del lago y en el eje hacia el Sur. En dirección Este-Oeste, la expansión adopta la forma de un eje lineal sobre el lago Nahuel Huapi, con un área de concentración en Dina Huapi. El eje de expansión hacia el Oeste es más difuso y discontinuo, y caracterizado por un modelo de urbanización muy disperso. Hacia el Sur, la extensión está adosada a la ciudad compacta. El tejido muestra una expansión de baja densidad junto con islas más compactas de barrios de vivienda social.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El aglomerado de Bariloche experimenta un crecimiento sostenido durante las últimas décadas. Según el Censo Nacional de 2001, todo el conjunto de localidades sumaba poco más de 94.000 habitantes. Los datos provisorios del Censo de 2010 estiman que la población de la ciudad se sitúa en torno a los 110.000 habitantes.
Las localidades que experimentaron un crecimiento más rápido son Dina Huapi, Villa Los Coihues y Barrio El Pilar, que son áreas de residencia permanente, coincidentes con las zonas de expansión urbana, con un predominio de sectores de bajos ingresos.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

El índice de personas por cuarto, que permite realizar una aproximación a las condiciones socioeconómicas, da cuenta de que las mayores densidades –más de 200 hab/ha– se localizan en el área central de la ciudad. En general, la expansión se produce con un patrón de baja densidad y en un contexto de urbanización con alto grado de dispersión. Sin embargo las peores situaciones en este sentido se observan en el sector Sur de la ciudad, en coincidencia con la zona de mayor expansión urbana. El índice de infraestructura, que resume la dotación de agua, cloacas y gas por red, electricidad, alumbrado público y pavimento, muestra los diferentes grados de consolidación urbana de los distintos sectores de la ciudad. La ciudad presenta un patrón dual: el área central, con alta cobertura, y las áreas de expansión hacia el Sur y el Este, con carencias de infraestructura. Finalmente, se identifica una marcada relación entre precariedad y expansión urbana, con un elevado porcentaje de las viviendas con deficiencias en los materiales utilizados en su construcción.

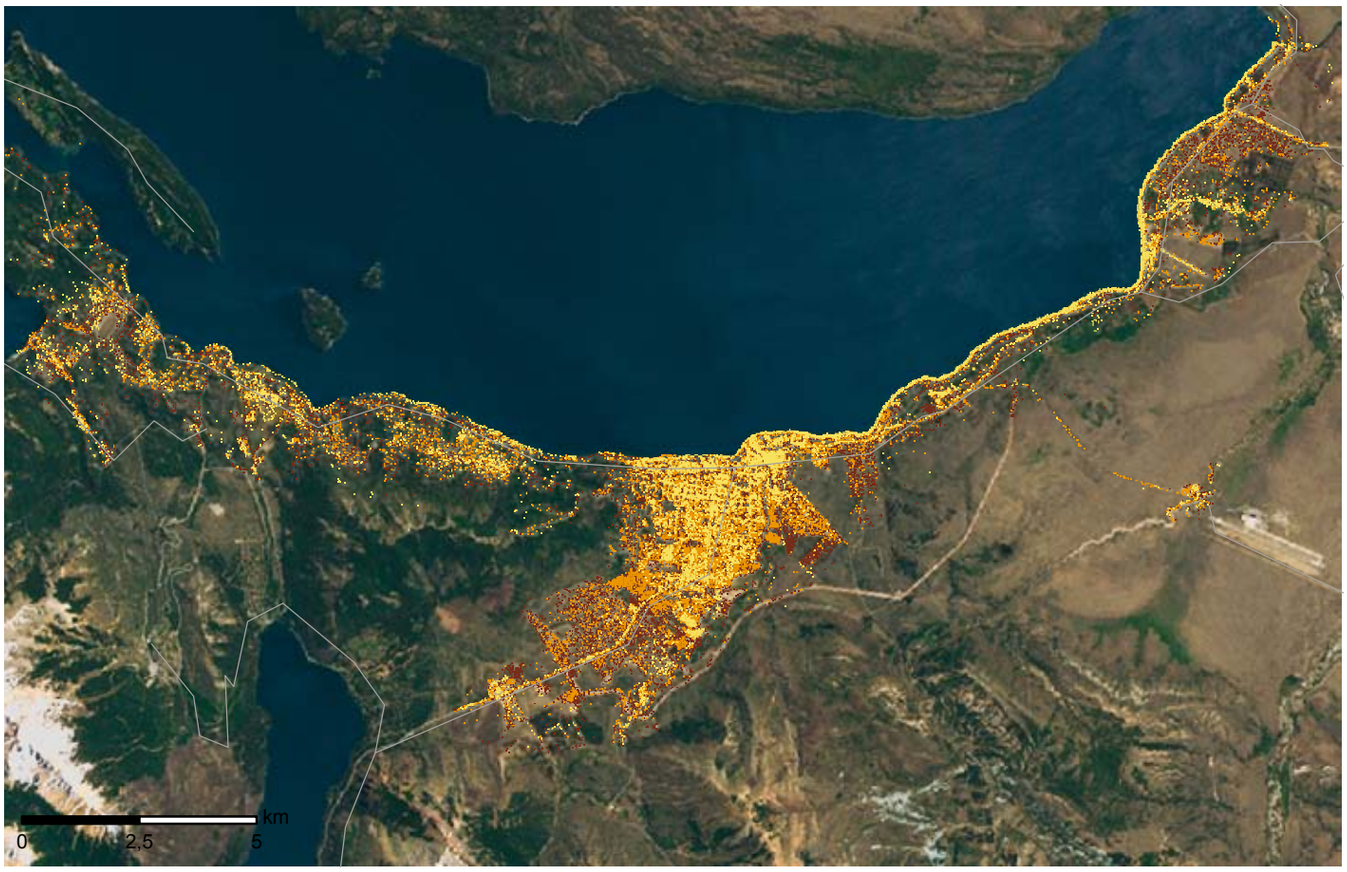
LA ECONOMÍA REGIONAL

La distribución de la población económicamente activa muestra que los principales rubros en el aglomerado de Bariloche son el comercio, seguido por el empleo público y la enseñanza. Las actividades más representadas son la hotelería y la gastronómica, que casi triplican su participación en relación con el conjunto de localidades del país, por su condición de ciudad turística a escala nacional e internacional. En menor medida, se presentan altos coeficientes en los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, los cuales también responden a la actividad turística. Finalmente, la participación de las actividades vinculadas con la producción primaria y con la intermediación financiera es muy escasa.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

Se trata de una ciudad inserta en un paisaje natural de gran valor turístico, protegido por un parque nacional. Sin embargo, el crecimiento de la ciudad pone en riesgo la calidad ambiental, producto de procesos físicos vinculados con la urbanización –contaminación de los recursos hídricos, deslizamientos por inestabilidad de pendientes, inundaciones, etcétera–.
El ejido urbano es muy extenso, con aproximadamente 40 kilómetros de largo y un promedio de 8 kilómetros de ancho, de bajísima densidad y, por ende, con un elevado costo de infraestructura de servicios, de operación y mantenimiento –kilómetros de cañerías de agua, cloaca, gas, pluviales, cables de electricidad, telefonía, además del asfaltado y mantenimiento de kilómetros de calles, despeje de nieve en invierno, recolección de residuos, transporte urbano, etcétera–. A su vez, los barrios al Sur del área central tienden a absorber el crecimiento de la población de menores ingresos, en áreas loteadas pero sin la cobertura de los servicios urbanos básicos.
El mercado inmobiliario de la ciudad está dominado por la inversión con fines turísticos, con limitada construcción destinada a la población que reside en forma. Hay una fuerte diferenciación de los valores inmobiliarios, con altos precios en el centro y el eje hacia el Oeste y muy bajos en el Sur.

EXPANSIÓN URBANA 1987/2001/2008



Tiempo 1 | Tiempo 2 | Tiempo 3

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA

- Área central
- Mancha urbana 1989
- Principales zonas de crecimiento
- Expansión 1989-2001
- Zonas críticas
- Caminos principales
- Lagos

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA
Provincia de Chaco

LOCALIZACIÓN

La ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, cabecera del departamento Comandante Fernández, se encuentra localizada en el centro de la provincia de Chaco, en el cruce de las rutas nacionales 16 y 95, redes viales de gran importancia para el movimiento económico de la región. La ciudad cuenta con un servicio ferroviario que la vincula con las localidades del Sudeste provincial. La posición de Presidencia Roque Sáenz Peña, en una encrucijada de rutas, se manifiesta en la conexión a través del transporte automotor de pasajeros interurbanos. Se destacan los servicios de paso entre el NEA y el NOA y los servicios dirigidos hacia Rosario y la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.

PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PEÑA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

De acuerdo con la categorización de ciudades del sistema urbano nacional, la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña está clasificada como nodo subregional. Según el PET, se encuentra en una zona a potenciar, que presenta condiciones sociales desfavorables. La ciudad es un centro de servicios importante para una amplia zona del Oeste y Sudoeste de la provincia de Chaco, en la que las localidades cumplen limitadas funciones como nodos microrregionales. La capital provincial, Resistencia, nodo regional, es la ciudad más próxima con nivel superior dentro de la jerarquía urbana.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

La ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña contaba, en 1991, con 63.135 habitantes según el Censo de ese año, y alcanzó los 76.794 habitantes según el Censo de 2001. Los datos provisorios del Censo 2010 permiten estimar la población actual de la ciudad en alrededor de 85.000 habitantes. Presidencia Roque Sáenz Peña ha mantenido un crecimiento sostenido durante las últimas décadas, y es una de las ciudades de mayor crecimiento en el país.

LA EXPANSIÓN URBANA

El análisis de las imágenes satelitales del período 1989-2001-2008, da cuenta del crecimiento de la mancha urbanizada. Se observa que en el período se produjeron dos procesos simultáneos: completamiento del tejido más consolidado y expansión periférica. Entre 1989 y 2001 esta expansión periférica fue dispersa y fragmentada, en tanto que entre 2001 y 2008 parte de la expansión se da en manchas compactas, aunque discontinuas en el tejido. Este último patrón es el característico de la vivienda social y se observa en particular en el sector Norte de la ciudad.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de densidades de población muestra un patrón de bajos valores en el área central y su entorno más inmediato, y un ligero aumento hacia la periferia. Se concentran radios de mayor densidad hacia el Norte, Noreste y Este, en las zonas de expansión urbana coincidente con barrios de vivienda social.
Tomando como referencia los datos de hacinamiento por radio censal, se observa una reducida zona del área central con buenas condiciones socioeconómicas. A mayor distancia del centro, empeoran las condiciones sociales y los hogares presentan los mayores niveles de hacinamiento.
Con respecto al índice que representa la presencia de infraestructura de la vivienda y el barrio, se repite un patrón sistemático según el cual la zona mejor servida corresponde al área consolidada del centro de la ciudad. El resto de la ciudad muestra un promedio de entre 40% y 60% de cobertura de servicios. Nuevamente, los barrios de vivienda social introducen una modificación en este patrón ya que están ubicados en la periferia pero cuentan con una buena dotación de servicios. Tal como acontece en todo el NEA, no hay provisión de gas en red en Presidencia Roque Sáenz Peña, ya que se encuentra fuera de los actuales gasoductos troncales.
El indicador de calidad de los materiales de las viviendas presenta un comportamiento que copia al índice de cobertura de infraestructura, el área central de la ciudad tiene buena calidad de viviendas, de la misma manera que los radios aislados que también presentan buenas condiciones de infraestructura, mientras que hacia la periferia las condiciones empeoran notablemente, y se agravan en las áreas de expansión, donde el 60% de las viviendas presenta carencias.

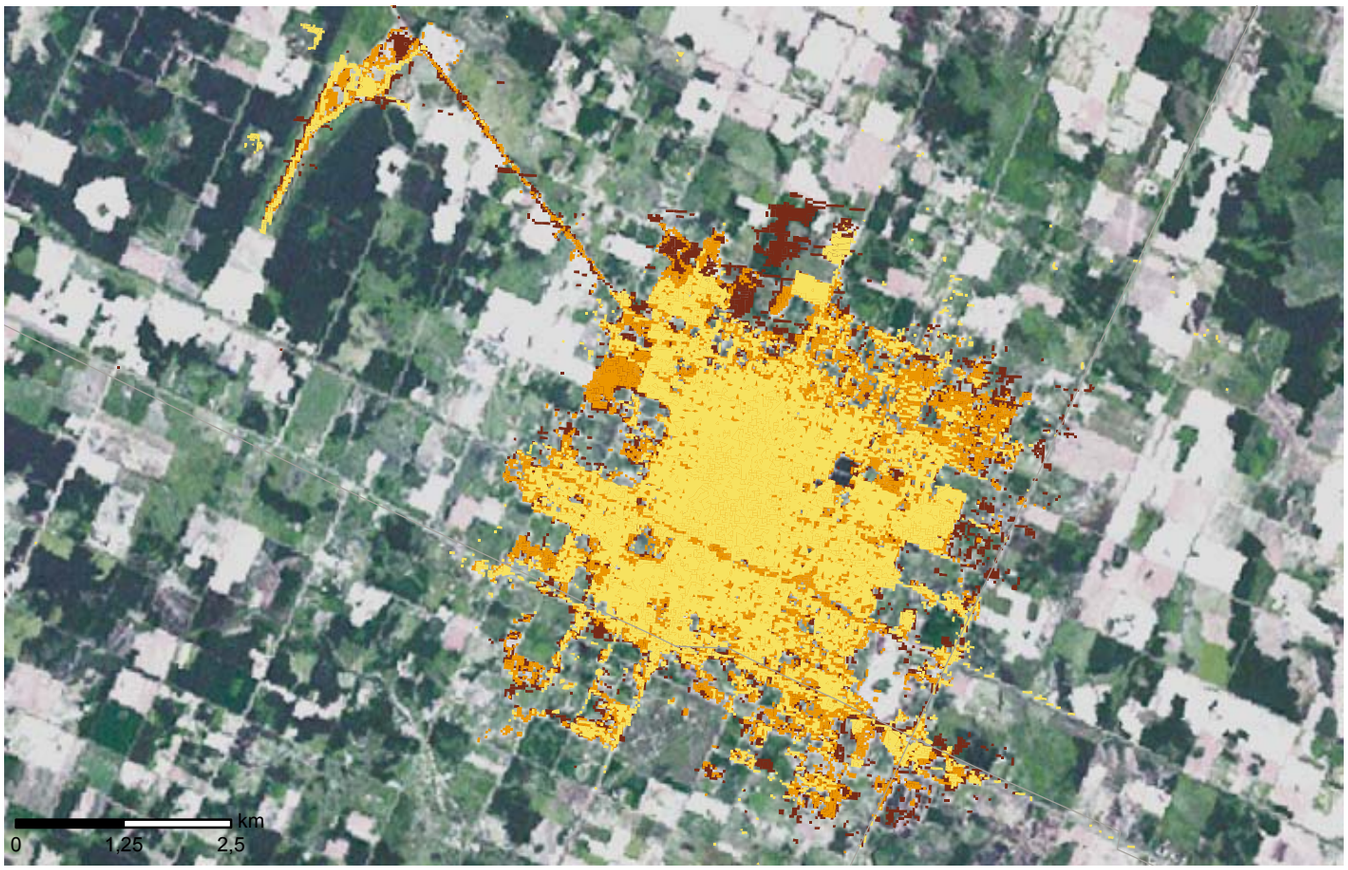
LA ECONOMÍA REGIONAL

Presidencia Roque Sáenz Peña se encuentra inserta en la principal región productiva de la provincia de Chaco. Las actividades primarias –agrícola y forestal–, constituyen la fuente más importante de recursos de la provincia en general, y de esta región en particular. Prácticamente la totalidad de las exportaciones provinciales provienen de este sector y abastecen de insumos a la mayor parte de la industria local.
El cultivo histórico tradicional de la zona es el algodón, aunque en los últimos años se produjo un notable avance de la soja, que reemplaza parcialmente a aquel. Otros cultivos de importancia son el maíz y el girasol. Entre la producción primaria se destaca también la ganadería, de continuo avance y modernización en el norte del país. Las principales industrias de Sáenz Peña son la fabricación de muebles, la metalmecánica y la de alimentos y bebidas.
En materia de empleo, el sector público es el principal empleador, representando un elevado porcentaje de la población económicamente activa.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

Presidencia Roque Sáenz Peña es una ciudad que tiene algunas carencias estructurales importantes, sobre todo en materia de indicadores socieconómicos, de vivienda y de infraestructura. Estas carencias se ven agravadas por la llegada de migrantes rurales en busca de mejores oportunidades, lo que aumenta la necesidad de acelerar el ritmo de inversiones en infraestructura social.
Asimismo, el gobierno municipal lleva adelante una política de provisión de terrenos en tierras fiscales a muy bajo precio, destinada a los sectores sociales de menores ingresos. Por este motivo, a pesar de los bajos indicadores socioeconómicos de la población, el fenómeno de las villas y las tomas de tierra se encuentra contenido, y sólo se registran dos pequeños asentamientos irregulares.
En materia de servicios, también se presentan limitaciones en la provisión de agua, en particular durante el verano. La concreción de obras troncales que ya están en marcha es un primer paso para la solución de este problema.

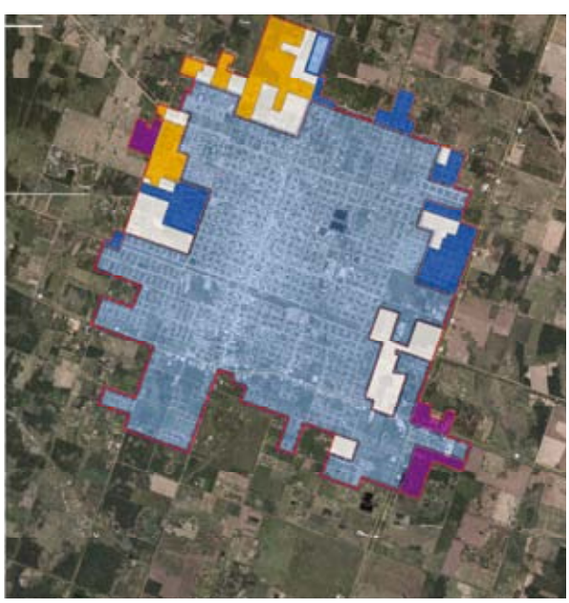
EXPANSIÓN URBANA 1989/2001/2008



Tiempo 1 | Tiempo 2 | Tiempo 3

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

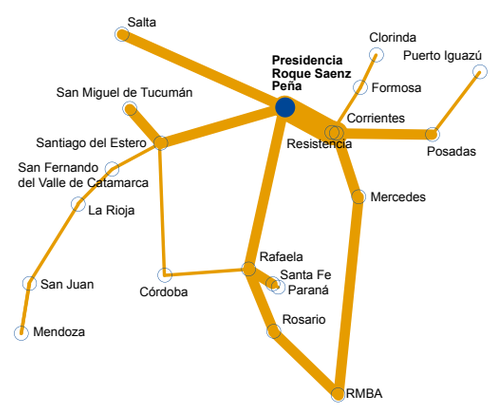
ANÁLISIS DE TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1989/2008



- Loteo formal
- Vivienda social
- Vacíos urbanos
- Otros tejidos
- Envolvente 1989
- Envolvente 2008

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imagen satelital.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



FRECUENCIA SEMANAL

- Hasta 7
- 8 - 49
- 50 y más

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

VENADO TUERTO
Provincia de Santa Fe

LOCALIZACIÓN

Venado Tuerto esta localizada al Sur de la provincia de Santa Fe, en el departamento de General López. El departamento es el cuarto en superficie de la provincia y tiene una densidad de 15,8 hab/km2. La ciudad se ubica en la intersección de las rutas nacionales 8 y 33. La microrregión está inserta en una zona privilegiada de la Pampa Húmeda, lo que le confiere un perfil productivo agropecuario.

VENADO TUERTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según la caracterización del PET, Venado Tuerto está inserta en una región categorizada como B1, en una zona a cualificar. Con respecto al estudio del Programa Argentina Urbana, la misma ha sido jerarquizada como nodo subregional. Venado Tuerto es el nodo de la Región 5, incluida en el proceso de regionalización que está desarrollando Santa Fe en el marco de su Plan Estratégico Provincial. Además de Venado Tuerto, la microrregión está compuesta por una gran cantidad de nodos microrregionales entre los que se destaca Firmat. Este conjunto de localidades presenta una fuerte articulación funcional con Rosario, jerarquizada como uno de los cuatro nodos nacionales del país.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El crecimiento de población de Venado Tuerto, según datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de los tres últimos períodos, ha sido inferior a la media nacional. De 58.784 habitantes en 1991, asciende a 68.426 habitantes en 2001. Según los datos provisorios del Censo 2010, la localidad tendría una población estimada en 75.000 habitantes. A pesar de no tener un crecimiento pronunciado, Venado Tuerto recibe población de las pequeñas localidades del entorno, sometidas la mayoría de ellas al proceso de despoblamiento de las zonas rurales pampeanas.

LA EXPANSIÓN URBANA

En el gráfico de expansión urbana se observan las manchas urbanas correspondientes a los tres tiempos analizados, 1992-2000-2008. No se verifica un gran crecimiento en superficie, sino una consolidación de la planta urbana existente y completamiento de vacíos. Se observa mayor expansión hacia el Este y Sureste, por la construcción de barrios de vivienda social y loteos formales no consolidados, y hacia el Noroeste, del otro lado de la RN33, donde se ubican urbanizaciones privadas sobre tierras que probablemente eran de producción agrícola. La ciudad mantiene, en consecuencia, una forma relativamente compacta, en parte como consecuencia de una política deliberada del gobierno local de control de la expansión urbana y de intervención en el proceso de urbanización.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de la población muestra una densidad muy baja en el área central, con predominio de actividades terciarias, rodeada de un anillo de mayor densidad residencial. La densidad desciende nuevamente sobre el eje de la RN8, siendo éste un eje de expansión con densidades bajas. Los bordes de la ciudad hacia el Este representan zonas de densidades algo más elevadas.
En un contexto general de buenos valores para todas las variables, se diferencia un área central extendida con mejores condiciones. Los indicadores empeoran hacia la periferia, especialmente hacia el sur, en coincidencia, en parte, con las zonas de expansión.
En cuanto a la cobertura de infraestructuras urbanas, el área central de la ciudad y su entorno presentan una cobertura poblacional de más del 80%. Hacia el Sur y hacia el Noroeste empeoran las condiciones de cobertura de los servicios. Un problema histórico de Venado Tuerto es la falta de provisión de agua potable de red que, en el año 2001, presentaba una cobertura sumamente reducida. En la década de 2000 se desarrolló un vasto programa a través del municipio y la cooperativa local para extender las redes de agua potable, que, sin embargo, aún no alcanzan a toda la ciudad.
En cuanto a la calidad de los materiales muestra buenas condiciones generales: solamente el 15% de las viviendas presenta las condiciones más precarias. Estas se concentran en el sector Sur y en algunos barrios de la periferia, en coincidencia con el resto de los indicadores analizados para la ciudad.

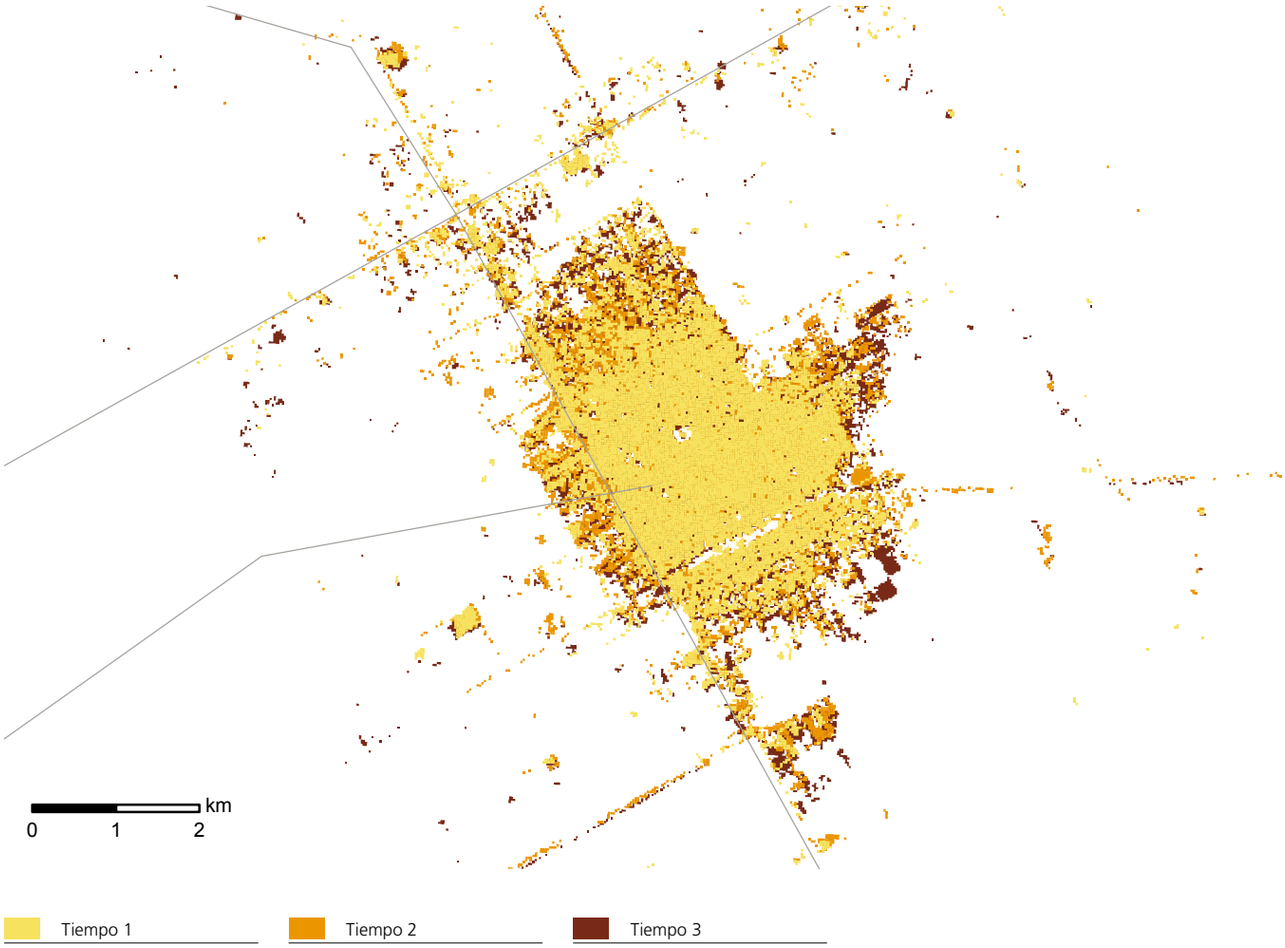
LA ECONOMÍA REGIONAL

La microrregión de Venado Tuerto se caracteriza por el predominio de la actividad agropecuaria. En el relevamiento de cada una de las localidades que la componen se ha podido advertir que la mayoría de los distritos destina la mayor parte de su superficie a la explotación agropecuaria. Dentro de la agricultura, el cultivo preponderante es la soja, que ocupa en promedio más del 60% del total de la superficie dedicada a la agricultura, seguida por el maíz y el trigo, con un promedio de 18% de participación relativa en el total. Se destaca también la actividad tambera, con tambos de alto rendimiento.
La actividad agropecuaria está enlazada con la producción industrial. La microrregión cuenta con una importante producción de maquinaria agrícola y se destaca también la industria metalmecánica. Venado Tuerto cuenta con un Parque Industrial con importantes ventajas para la radicación de emprendimientos industriales, tanto en infraestructura como en servicios. El sector comercial y el bancario también exhiben un marcado dinamismo. La centralidad de Venado Tuerto se manifiesta en el flujo diario de personas que viven en las localidades del entorno y se desplazan diariamente hacia la ciudad para trabajar o para proveerse de servicios, como el de la atención de la salud.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

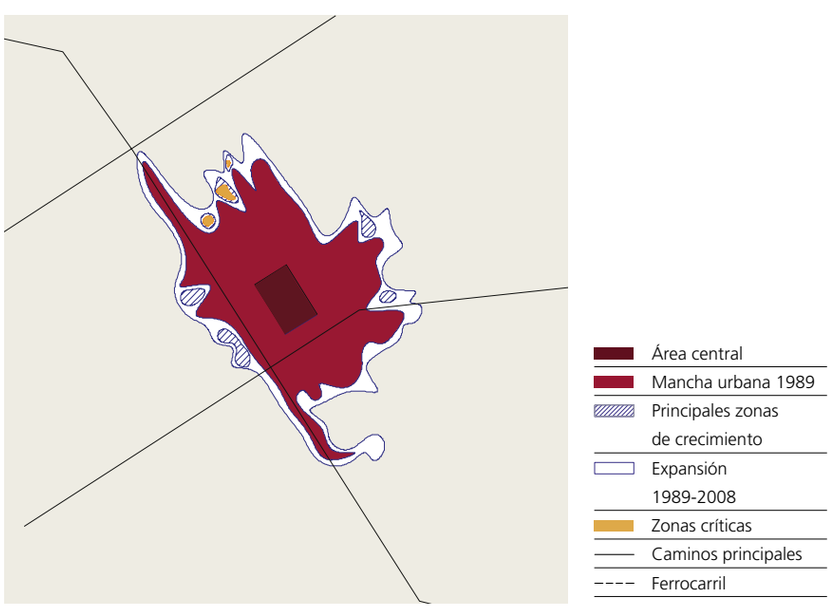
A escala de la microrregión, se observa una tendencia al decrecimiento demográfico de las localidades menores, en el marco del actual modelo productivo del agro pampeano. Una de las consecuencias de esta situación es el abandono o subutilización de un capital instalado –vivienda, escuelas, seguridad, salud–, que luego es demandado en las ciudades de mayor tamaño. Como contraparte, las localidades mayores, como el caso de Venado Tuerto, se convierten en potenciales atractoras de migraciones, sin contemplar las demandas de suelo que este proceso supone. En este sentido, se observan algunos indicios de dificultades de acceso a la vivienda de los nuevos pobladores. A su vez, se pone en evidencia la necesidad de reorganizar un sistema micrroregional de movilidad para facilitar los desplazamientos entre las distintas localidades.
Venado Tuerto cuenta con una extendida trayectoria en materia de planificación urbana, lo que le ha permitido alcanzar las buenas condiciones de vida que la ciudad exhibe actualmente.

EXPANSIÓN URBANA 1992/2000/2008



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

GENERAL PICO
Provincia de La Pampa

LOCALIZACIÓN

General Pico está ubicada en el Noreste de La Pampa y es la segunda ciudad en población de la provincia, luego de la capital, Santa Rosa. El Noreste provincial participa de las características agrícola-ganaderas de la Región Pampeana, y su organización territorial está vinculada al tendido de las líneas ferroviarias convergentes al puerto de Buenos Aires, que determinó la localización de gran parte de los asentamientos provinciales.
Sobre esta impronta se desarrolló el sistema de rutas nacionales y provinciales que conectan a la provincia tanto interiormente como con el resto del país. Las principales rutas de vinculación son provinciales, articuladas con las nacionales 5, 188 y 35, que canalizan las conexiones Este-Oeste y Norte-Sur. Entre los servicios de transporte automotor de pasajeros interurbanos se destacan los que la vinculan con Buenos Aires, Santa Rosa y Río Cuarto. Hay una amplia variedad de servicios pasantes y General Pico cuenta con una localización ventajosa, entre las provincias de Cuyo y la costa bonaerense, o entre el Litoral y el Norte de la Patagonia.

GENERAL PICO EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según el estudio del sistema urbano nacional, la ciudad de General Pico está categorizada como nodo subregional. En el Modelo Deseado del PET, es considerado como un núcleo estructurante en una zona a cualificar. General Pico es la principal ciudad de referencia de una serie de nodos microrregionales situados en su entorno.
Santa Rosa tiene la misma jerarquía que General Pico, en tanto que los nodos más cercanos de mayor jerarquía son Río Cuarto, San Luis, Bahía Blanca y la Región Metropolitana de Buenos Aires. La relativa cercanía de esta última hace que concentre la mayor parte de los intercambios con niveles superiores de la jerarquía. La frecuencia de servicios de transporte interurbana da cuenta de la intensidad de esta relación.

LA EXPANSIÓN URBANA

General Pico tiene una forma relativamente compacta, que se repite habitualmente en ciudades de tamaño y funciones similares, dentro del sistema urbano nacional. La expansión en las últimas décadas ha sido moderada, tal como puede observarse en el análisis de la imagen satelital. Las zonas de expansión comprenden regiones adyacentes al tejido urbano existente, principalmente hacia el Nordeste y Noroeste. El completamiento del tejido en las áreas más consolidadas es poco significativo, lo que indica un relativamente elevado nivel de consolidación previo que, sin embargo, aún no se ha terminado de completar.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

La ciudad de General Pico tenía, en 2001, 52.475 habitantes, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de ese año. Los datos provisorios del Censo 2010 estiman una población de 60.000 habitantes, por lo que puede afirmarse que el crecimiento demográfico es moderado, a tono con la gran mayoría de las ciudades pampeanas de similar tamaño.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La densidad de población por radio censal en la ciudad de General Pico muestra valores generales bajos. El núcleo de baja densidad incluye el área central de la ciudad y su entorno, con pocas islas de mayor densidad hacia la periferia, en coincidencia con los barrios de vivienda social, más compactos que el resto del tejido urbano.
Los niveles de hacinamiento correspondientes al año 2001 expresan que los radios periféricos y más alejados del centro de la ciudad son los que tienen mayores niveles de hacinamiento en los hogares. Esta distribución del indicador coincide mayormente con la localización de las áreas de expansión.
En materia de infraestructura, hay una cobertura casi total de las redes de servicios públicos en gran parte de la ciudad y apenas los radios extremos presentan carencias que, sin embargo, no son muy significativas. Las zonas de mayor expansión urbana coinciden con radios de peor acceso a infraestructura de redes.
En cuanto a la calidad de los materiales de las viviendas, se observa una gran homogeneidad de buenas condiciones en la mayor parte de la mancha urbana, con excepciones de los barrios del extremo Noreste y Sudoeste. De todos modos, en los barrios con peores condiciones las viviendas con materiales de baja calidad no superan el 30%.

LA ECONOMÍA REGIONAL

El sector comercial es el que mayor empleo genera, seguido por el empleo público y la enseñanza que, sumados, prácticamente equivalen al sector comercial. En términos comparativos al promedio del país, el empleo en el sector agropecuario; los servicios de electricidad, gas y agua; la administración pública y los servicios sociales y de salud se destacan con una elevada participación. La importante presencia del sector agropecuario se explica por las actividades predominantes del entorno y por la gran cantidad de productores agropecuarios que residen en la ciudad y se trasladan diariamente hacia el campo. Las industrias se encuentran localizadas en el parque industrial, situado al Sudoeste de la ciudad, que cuenta, además, con una zona franca. El empleo industrial también es un factor relevante en el mercado de trabajo local, con predominancia de los rubros frigorífico y textil.

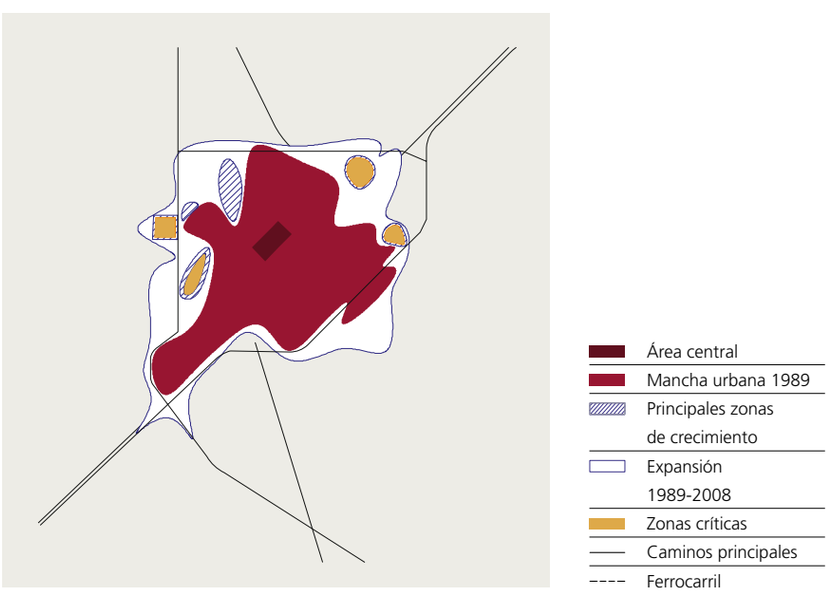
PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

La ciudad muestra una importante homogeneidad en términos socioterritoriales. En conjunto, presenta buenas condiciones urbanas y pocos inconvenientes derivados del modelo de urbanización. El moderado crecimiento demográfico y una tradición de construcción de vivienda social contribuyen a atenuar los posibles impactos de la expansión urbana sin regulación.
Hay ciertos problemas con la calidad del agua, que posee porcentajes elevados de arsénico y flúor. Está proyectada una gran obra prevista para mejorar el abastecimiento de agua en la ciudad; se trata del acueducto del río Colorado, que actualmente llega hasta Santa Rosa y que será extendido hasta General Pico.

EXPANSIÓN URBANA 1992/1999/2008

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

FUENTES

Abba, A. *Metrópolis Argentinas. Agenda política, Institucionalidad y Gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, 2010.

Angel, S. *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge (USA), Lincoln Land Institute, 2011.

Angel, S., Sheppard, S. y Civco, D. *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Banco Mundial, Washington, 2005.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá *Instrumentos de gestión urbana*. Medellín, 2010.

Azpiazu, D.– Bonofiglio, N.– Nahón, C. *Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires, FLACSO, 2008.

Baer, L. *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2011.

Balbo, M. – Jordán, R. – Simioni, D. (compiladores). *La ciudad inclusiva*. Cuadernos de la CEPAL 99. CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Barrero Rodríguez, C. "Diferentes modalidades de agrupación y asociacionismo en España". En *1° Congreso de Pequeños Municipios y entidades locales menores*, 2008

Basualdo, J. – Pertile, V. – Falcón, V. *Presidencia Roque Sáenz Peña*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – CAF, 2009.

Beinstein, J.: "Crisis global y de los paradigmas del desarrollo. Nuevos horizontes" en seminario *El INTA frente a los nuevos desafíos de la innovación, el desarrollo y los territorios*, Córdoba, 2011.

Bellet, C. – Llop, J. *Ciudades intermedias. Perfiles y pautas*. Lleida, Ajuntament de Lleida, Pagés Milenio, 2003.

Brasil. Ministério das Cidades-CONFEA. *Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasilia, 2005.

Caminos, R. – Di Lullo, R. – Bomba, H. – Casares, M. *Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – CAF, 2009.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y Caribe 2010*. www.eclac.org, 2011

Cities Alliance. *Cities Without Slums*. Annual Report, 2009.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección General de Estadísticas y Censos. *Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires* http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf.

Clemente, A. "Descentralización y planificación del desarrollo local". En *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires, Programa de Mejora de la Gestión Municipal – Ministerio del Interior, 2011.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Rendición de Cuentas 2010*.

Cortés, A. – Sánchez, J. *El Transporte Público Urbano de Pasajeros por Automotor en la Argentina. Una Comparación de los Sistemas entre las Ciudades en donde Opera*. Buenos Aires, C3T-UTN, 2009.

Duarte, J. *Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el Conurbano Bonaerense (2003-2009)*. Área de Estudios Urbanos - IIGG- Facultad de Ciencias Sociales – UBA, 2010.

Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), http://www.enohsa.gov.ar.

Fiorini, R. – Landriscini, G.- Solorza, R. – Avella, B. *Alto Valle del Río Negro y valles inferiores de los ríos Limay y Neuquén*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –CAF, 2009.

Fundación Democracia y Gobierno Local. *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios de España*. Madrid, 2011

Garay, A. *Desarrollo Urbano y Gestión. Financiamiento subnacional en Argentina*. Buenos Aires, BID, 2008

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. www.indec.gov.ar.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. www.censo2010.indec.gov.ar.

Iturburu, M. *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP, 2000.

Jaramillo González S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.

Lindenboim, J. – Kennedy, D. *Dinámica Urbana Argentina. 1960-2001. Reconstrucción y análisis de la información necesaria*. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo. Documento de Trabajo N°3. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires, 2003.

Maldonado Copello, M.M. *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia*. Exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá, 2004.

Martínez de San Vicente, I. – Hernandez, E. – Cucurel, M. – Moreira, I. *Microrregión Venado Tuerto (Santa Fe)*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – CAF, 2009.

Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. *Libro de Gestión 2009-2010*.

Molinatti, C. "Tributos inmobiliarios en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso". Versión de la ponencia presentada en las *41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Córdoba, 2008.

Morales Schechinger, C. "La imposición a la propiedad en el financiamiento de las ciudades frente a la globalización". En *Seminario Internacional sobre Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. Hacia la Innovación Hacendaria Municipal*. Guadalajara, INDETEC, 2003.

Naciones Unidas – Habitat. *Global Report on Human Settlements*, 2009.

Naciones Unidas – Habitat. *State of World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*. Londres, Earthscan, 2011.

Nezter, D. *Economics of the Property Tax*. Washington D.C., Brookings Institution, 1966.

Olmos, R. Kismer de "Mercado Informal de Alquileres en las Villas 31 y 31bis", Café de las Ciudades N° 95, 2010, http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_96.htm.

Pírez, P. "Gobernabilidad Metropolitana en Argentina", en Badía G. y Carmona, R. (Comp.) *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines, UNGS, 2008.

Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. *Lineamientos Estratégicos para la RMBA*. La Plata, 2007

Reese, E. - Catenazzi, A. "Planificación e instrumentos de gestión del territorio". En *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires, Programa de Mejora de la Gestión Municipal – Ministerio del Interior, 2011.

Sabatini F. *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.

Secretaría de Asuntos Municipales – Ministerio del Interior - Universidad Torcuato Di Tella. *Reporte de Resultados de la Encuesta Nacional de regulación del Suelo en Grandes Aglomerados Urbanos*. Buenos Aires, 2009.

Smolka, M. "El funcionamiento de los mercados del suelo en América Latina; conceptos, antecedentes históricos y nexos críticos" en Basualdo, J. L. *Manejo de suelo urbano, posibilidades y desafíos en el desarrollo de la Ciudad de Corrientes*, 2005.

Smolka M. – Mullahy, L. (editores). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Informe sobre la caracterización urbano-habitacional en la Argentina. Año 2006 y evolución 2001-2006.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. 2004.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *El riesgo de desastres en la planificación del territorio: primer avance*. 2010.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario. Avance 2008*.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816–2010–2016*.

Topalov, C. *La urbanización capitalista*. México, Edicol, 1979.

Trivelli, P. "Estructura Urbana, Mercado de Suelo y Vivienda Social en Santiago de Chile". En *Seminario Mercado de Suelo y Vivienda Social*, UTDT, 2011.

UBA - Facultad de Ingeniería. *Estudio de Integración y Conectividad en el Territorio Argentino*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2010.

UNFPA. *Estado de la población mundial 2007*. Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007.

UN-Habitat. *State of the World's Cities 2010/2011*. www.un-habitat.org.

UTN. *Transporte público automotor de pasajeros en la Argentina*. Buenos Aires, EdUTecNe, 2009.

Vapñarsky, C. "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950". En *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 138, 1995.

GLOSARIO

AYSA - Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
BAPIN - Banco Nacional de Proyectos de Inversión
BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM - Banco Mundial
CAF - Corporación Andina de Fomento
CEE - Comunidad Económica Europea
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMOP - Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas
COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial
CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo
CONAE - Comisión Nacional de Actividades Espaciales
CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSIPLAN - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación
DNV - Dirección Nacional de Vialidad
ENOHSA - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IDEMPLAN - Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación
IDERA - Infraestructuras de Datos Espaciales de la República Argentina
IGN - Instituto Geográfico Nacional
IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos
ME - Ministerio de Educación de la Nación
MECON - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MERCOSUR - Mercado Común del Sur
MININTERIOR - Ministerio del Interior de la Nación
MINPLAN - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
OMS - Organización Mundial de la Salud
ONU - Organización de Naciones Unidas
PAU - Programa Argentina Urbana
PET - Plan Estratégico Territorial
SAyDS - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
SIG - Sistemas de Información Geográfica
SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública
SSPTIP - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación
SSTF - Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación
ST - Secretaría de Transporte de la Nación
UBA - Universidad de Buenos Aires
UE - Unión Europea
UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas
UTN - Universidad Tecnológica Nacional

AUTORES

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
GRACIELA OPORTO

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
TERRITORIAL
MARTA AGUILAR

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA ARGENTINA URBANA
JORGE BLANCO

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN
MARÍA LORENA ARDISSONO
JOSÉ LUIS BASUALDO
JORGE BLANCO
JULIO CASTELLANOS
DANIELA GRIFONI
FLORENCIA GÓMEZ
LUNA MIGUENS
CARLOS VERDECCHIA
ALEJANDRA WAGNER

PRODUCCIÓN DE TEXTOS
MARÍA LORENA ARDISSONO
JOSÉ LUIS BASUALDO
JORGE BLANCO
JULIO CASTELLANOS
FLORENCIA GÓMEZ
GABRIEL LOSANO
LUNA MIGUENS
CARLOS VERDECCHIA

PRODUCCIÓN CARTOGRÁFICA
MARÍA LORENA ARDISSONO
DANIELA GRIFONI
CARLOS VERDECCHIA
ALEJANDRA WAGNER

COMPILACIÓN Y REDACCIÓN
MARTA AGUILAR

EDICIÓN DE TEXTOS
LUNA MIGUENS
ALEJANDRA WULFF

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS
ALEJANDRO BOCCARDO
ALEJANDRA WAGNER

COORDINACIÓN DE EDICIÓN
ALEJANDRA WULFF

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Hipólito Yrigoyen 250 CP C1086AAB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

ISBN 978-987-1797-09-7

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Paseo Colón 189 Piso 11 Oficina 1108 CP 1063ACB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54-11) 4349-7615 / 7672 / 7732 e-mail: pet@minplan.gob.ar
www.planif-territorial.gov.ar

PERFIL 2011

ARGENTINA DEL BICENTENARIO

AVANCE

4

INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL

PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

PETI 2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE II

4

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Plan Estratégico Territorial Avance II: Integración Territorial Internacional.
1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.
v. 1, 182 p.: il.; 31x24 cm.

ISBN 978-987-1797-11-0

1. Planificación. 2. Ordenamiento Territorial. I. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 08/11/2011

PLAN ESTRATÉGICO TERITORIAL

DISEÑO EDITORIAL
DISEGNOBRASS
Lavalle 959 1°, (C1047AAR)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.disegnobrass.com

IMPRESIÓN
LETRA VIVA S.A.
Constitución 1733/35, (C1151AAO)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.letraviva.com.ar

EL material incluido en esta publicación puede ser reproducido total
o parcialmente, ya sea por medios mecánicos o electrónicos,
siempre que se citen la fuente y su autor.

Impreso en Argentina

4

INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL

PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

REPÚBLICA ARGENTINA
PODER EJECUTIVO NACIONAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

AUTORIDADES

PRESIDENTA DE LA NACIÓN
DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
ARQ. JULIO DE VIDO

SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN
LIC. ROBERTO BARATTA

SUBSECRETARIO LEGAL Y TÉCNICA
DR. RAFAEL LLORENS

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
ARQ. GRACIELA OPORTO

SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS
ING. JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ

SECRETARIO DE ENERGÍA
ING. DANIEL OMAR CAMERON

SECRETARIO DE TRANSPORTE
ING. JUAN PABLO SCHIAVI

SECRETARIO DE COMUNICACIONES
ARQ. LISANDRO SALAS

SECRETARIO DE MINERÍA
ING. JORGE OMAR MAYORAL

PALABRAS DEL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Presentar el segundo avance del Plan Estratégico Territorial es una ocasión para congratularnos, porque evidencia que el camino que hemos emprendido en materia de planificación territorial no tiene retroceso. La decisión del entonces Presidente Néstor Kirchner de crear un ministerio que asociara en su denominación las nociones de planificación, federalismo e inversión pública nos obligó a ser, de algún modo, pioneros en la recuperación de una práctica de gobierno que había sido abandonada por muchos años. Hoy nos enorgullece constatar que el camino de la planificación estratégica participativa se ha multiplicado, con importantes resultados alcanzados por otros ministerios del Gobierno Nacional, así como por numerosos gobiernos provinciales y locales y organizaciones representativas del sector privado.

La crisis que actualmente padecen las economías de los países desarrollados permite revalorizar las ideas clave con las cuales se condujo el vigoroso proceso de desarrollo de la Argentina desde el año 2003. Durante años, prevalecieron las teorías que concebían la necesidad de achicar el Estado para que el mercado desplegara su iniciativa y pudiera realizarse el círculo virtuoso del crecimiento. Lo que se hizo en base a ello fue rediseñar los Estados para que fueran funcionales al flujo de los capitales financieros globales y a sus intereses locales asociados. En este contexto, no es cierto que no se planificara, sino que, bajo el supuesto de que era el mercado el que garantizaba la mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de recursos, el Estado tomaba las decisiones de inversión sobre la base de las iniciativas planificadas por el sector privado como parte de su estrategia empresarial. Nuestra historia reciente muestra que esas teorías, lejos de hacer converger crecimiento y desarrollo, aumentan las brechas entre sectores sociales y acrecientan las distancias entre regiones ricas y pobres. El accionar especulativo de los mercados provoca desastres socioeconómicos como los que estamos presenciando en el mundo, y son los Estados los que vuelven a adquirir protagonismo; aunque lamentablemente, en muchos casos, llevando adelante soluciones de ajuste que acaban profundizando las inequidades. Lo que hoy ocurre a nivel global muestra que la planificación debe estar en manos de Estados que garanticen el desarrollo con inclusión social y que la utilicen como instrumento de fomento, invirtiendo para promover el crecimiento con igualdad de oportunidades. Con esta visión fue creado el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y, dentro de su órbita, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, como herramienta operativa a tal efecto.

La publicación que hoy ponemos a disposición de toda la sociedad es el resultado del trabajo realizado en forma mancomunada con los representantes de todas las jurisdicciones federales del país, así como de los países de la región, en pos del objetivo que nos planteamos desde los primeros pasos de la agenda de planificación: la construcción de un territorio nacional equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en un escenario geopolítico regional que impulsa con fuerza la integración latinoamericana. Se exponen aquí la serie de trabajos mediante los cuales se desarrollan los ejes estratégicos concertados a lo largo del primer avance del Plan Estratégico Territorial, evidenciando su proceso de consolidación como herramienta para orientar la inversión pública y el ordenamiento territorial. Los pasos que hemos dado nos permiten afirmar que estamos recuperando la noción de territorio nacional como proyecto común, la que anhelaron nuestros Libertadores y que asentaron aquellos Planes Quinquenales del peronismo.

En suma, estamos institucionalizando la planificación del territorio, logrando la articulación entre los organismos ejecutores de inversión en infraestructuras, proveyendo información y criterios para optimizar los procesos de toma de decisiones y convocando a todos los niveles de gobierno del territorio y al sector privado a sumarse a esta empresa. Continuaremos planificando para reforzar el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner redistribuyendo el ingreso, acortando las brechas, equilibrando el territorio y haciendo realidad el país que nuestros próceres imaginaron.

Arq. Julio De Vido
Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

PRÓLOGO

El Avance II del "Plan Estratégico Territorial" (PET), que hoy tenemos la satisfacción de presentar, constituye tanto un balance de lo realizado en la materia desde la órbita nacional, al cabo de dos gestiones de gobierno, como un enunciado de los que, a nuestro entender, deberían ser los ejes rectores de una agenda futura que lo consolide como proceso sistemático. El acompañamiento de los gobiernos provinciales desde los comienzos de la iniciativa del Gobierno Nacional, en el año 2004, permitió generar una dinámica de trabajo interactiva, enriquecedora y con resultados paulatinos. Así, gracias a ese apoyo inicial, hoy en la Argentina podemos dar cuenta de la instalación definitiva de una práctica de planificación democrática, federal, participativa y adecuada a los actuales retos del territorio, así como de la existencia de líneas de acción de mediano y largo plazo dirigidas a consolidarla.

Es también la ocasión para resaltar la fuerte decisión política del Presidente Néstor Kirchner y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de recuperar la planificación como herramienta fundamental en manos del Estado y la convicción y visión estratégica con la que el Ministro Julio De Vido condujo este proceso. Su decidido apoyo a nuestra tarea hizo posible la concreción de los avances que hoy podemos mostrar a la sociedad.

Retomar, luego de décadas de abandono, la planificación territorial como tarea de Estado en un país que comenzaba a salir de la crisis más profunda de su historia exigió tener muy claras las claves sobre las que debía asentarse la actividad, para constituirse en un instrumento estratégico de gobierno y superar el histórico sesgo tecnocrático de las oficinas de planificación. Tales claves, estrechamente vinculadas a los ejes fundamentales del proyecto de desarrollo con inclusión social, fueron: a) el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas, con independencia de su lugar de residencia; b) el reconocimiento del federalismo, como condición de partida de la construcción de un proyecto de territorio e identidad nacional; c) la integración regional suramericana como plataforma para el fortalecimiento de la soberanía nacional y d) la robusta inversión pública como motor del desarrollo y la activación económica, acompañada por un proceso de planificación estratégica territorial de mediano y largo plazo. Estos ejes fueron fundamento de la agenda de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y subyacen a todas las actividades realizadas a lo largo de los últimos ocho años.

Los avances en la instalación de la cultura de la planificación territorial en nuestro país se reflejan en una serie de hitos que ilustran su evolución. Como en toda construcción político-institucional, cada uno de ellos revela momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas, las cuales, si bien no pueden mensurarse cuantitativamente, representan el verdadero proceso de consolidación de la planificación del territorio. Entre estos hitos pueden mencionarse: la presentación, en el año 2004, del documento denominado "Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial", como primera reflexión acerca de la situación del territorio nacional heredado, sentando las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional; la presentación por parte de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en marzo de 2008, del Avance I del PET, resultado del trabajo conjunto realizado con las provincias respecto del Modelo de Territorio Nacional Deseado y de las inversiones en infraestructuras y equipamientos considerados estratégicos para construirlo; la constitución, en diciembre del mismo año, del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como organismo de articulación y formación de consensos acerca de las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional; la presentación, nuevamente por parte de la Presidenta, en septiembre de 2010, del "Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial", producido en el seno del COFEPLAN, mediante el cual los gobiernos provinciales promueven la determinación de una serie de principios rectores para garantizar el desarrollo armónico del territorio nacional.

Los contenidos de la presente publicación recogen estos avances y dan cuenta, a su vez, de la magnitud de la tarea realizada

a lo largo del Avance II del PET. La concepción del territorio en términos integrales, presente desde sus inicios, sumada a la concertación de lineamientos de trabajo a futuro, incluidos en el Avance I, han conducido a una complejización de la continuidad del trabajo del PET. Esta complejización se refleja en tres aspectos de esta nueva etapa: en primer lugar, en la implementación de líneas programáticas específicas, que atienden al desarrollo de los lineamientos; en segundo lugar, en las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno en el ámbito nacional, así como a nivel regional; y finalmente, en tercer lugar, en el abordaje de nuevas temáticas, como respuesta a los desafíos territoriales identificados a lo largo de la profundización del trabajo. El proceso político-institucional de esta construcción se traduce en el diverso grado de maduración y desarrollo de las distintas líneas de trabajo, lo cual explica la estructura de esta publicación, compuesta por cuatro volúmenes.

En el primer volumen, denominado "Planificación Estratégica Territorial", se exponen los fundamentos y estrategias generales de dicha política, se resumen los hechos significativos que jalonaron la agenda de planificación territorial desde el año 2004, se sintetizan los resultados de las distintas líneas de trabajo desarrolladas y, por último, se plantean, como perspectivas futuras, los lineamientos propuestos para garantizar la consolidación del proceso de planificación del territorio en el mediano plazo.

El segundo volumen, denominado "Territorio e Infraestructura", recoge el trabajo realizado con la participación de todas las provincias, el cual, mediante la aplicación de una metodología homogénea, ha tenido como resultado una cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial a nivel provincial y nacional, que surge de la actualización de los Modelos Deseados Provinciales. Esta última se realiza en función de las necesidades del territorio a escala microrregional y, mediante sucesivas agregaciones y adecuaciones metodológicas, contribuye a un análisis renovado de las necesidades de inversión a escala nacional, así como una plataforma inicial para lograr la futura sistematización del procedimiento.

El tercer volumen, denominado "Argentina Urbana", desarrolla en profundidad una de las consignas concertadas en el Avance I del PET: la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis de tipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia.

En el cuarto volumen, denominado "Integración Territorial Internacional", se sistematizan los avances realizados desde la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional, tanto en materia de integración territorial bilateral, como multilateral. En cuanto a la primera, se desarrollan las líneas de acción desplegadas en el marco de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, tales como la formulación y evaluación de programas de inversiones, y la participación en foros de discusión y negociación. En el campo de la integración multilateral, se detallan las acciones llevadas a cabo por la Dirección en tanto representante de la Argentina en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual funciona como Foro Técnico de la UNASUR para la integración física de los doce países suramericanos.

Cabe, por último, expresar el agradecimiento a las autoridades nacionales que me han encomendado la responsabilidad de conducir este proceso de Planificación Estratégica Territorial, a las autoridades provinciales que han participado con entusiasmo desde el inicio de la convocatoria, a los equipos técnicos de los organismos e instituciones que han colaborado en su realización y al equipo de trabajo del organismo a mi cargo, cuyo compromiso político y profesional ha hecho posibles los resultados que hoy nos complace presentar.

Arq. Graciela Oporto
Subsecretaria de Planificación Territorial
de la Inversión Pública

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **13**

CAPÍTULO I
INTEGRACIÓN REGIONAL E INSERCIÓN GLOBAL

1. CONSIDERACIONES GENERALES **19**

2. INTEGRACIÓN REGIONAL **23**
2.1. Marco conceptual
2.2. Teorías de la integración regional
2.3. Los regionalismos
2.4. El nuevo regionalismo en América del Sur

3. INTEGRACIÓN FÍSICA **29**
3.1. Rol de la infraestructura
3.2. Infraestructura y competitividad

4. INTEGRACIÓN TERRITORIAL **33**
4.1. Integración territorial fronteriza-bilateral
4.2. Integración territorial regional-multilateral
4.3. Planificación indicativa de la integración territorial

CAPÍTULO II
PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL BILATERAL

1. ANTECEDENTES **39**

2. NUEVOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN BILATERAL **41**
2.1. Facilitación fronteriza
2.2. Cooperación
2.3. Comités de integración
2.4. Grupos técnicos mixtos
2.5. Instrumentos particulares

3. PRIMEROS PROYECTOS **49**
3.1. Accesos viales y fluviales a pasos de fronteras
3.2. Centros de fronteras y controles integrados
3.3. Puentes binacionales

4. PROGRAMAS EN EJECUCIÓN **55**
4.1. Optimización de la conectividad Argentina-Chile
4.2. Optimización de la conectividad Argentina-Bolivia
4.3. Optimización de la conectividad Argentina-Paraguay
4.4. Optimización de la conectividad Argentina-Brasil
4.5. Optimización de la conectividad Argentina-Uruguay

CAPÍTULO III
PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL MULTILATERAL

1. NOTA PRELIMINAR 103

2. LA INTEGRACIÓN EN LA REGIÓN 105
2.1. Primeros objetivos regionales
2.2. Integración económica
2.3. Inserción global de la región
2.4. Integración física regional

3. LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA DEL SUR LA INICIATIVA IIRSA 113
3.1. Marco general
3.2. Primera etapa de planificación territorial indicativa
3.3. Segunda etapa de planificación territorial indicativa
3.4. Evaluación del primer plan de acción 2000-2010

4. EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA DEL SUR COMO MARCO DE LA INTEGRACIÓN 159
4.1. La Unión de Naciones Suramericanas
4.2. El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

FUENTES 173

GLOSARIO 177

AUTORES 179

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración regional que se ha desarrollado en América del Sur en la última década se caracteriza por dos fenómenos. Por un lado, las condiciones de estabilidad económica, social y política que favorecen una mayor interdependencia entre los países que comparten tanto el espacio geográfico como las raíces culturales. Por otro lado, las políticas de carácter preferencial plasmadas mediante acuerdos que, considerando a la integración regional como un instrumento adecuado para mejorar las potencialidades individuales de los países, incrementan esta interdependencia. De esta forma, la política en materia de integración ha permitido vincular la integración de hecho y la integración impulsada por políticas, de modo tal de aumentar la complementariedad interna y la competitividad externa de los países de la región.

Los cambios económicos y políticos que han tenido lugar en la región han impulsado el surgimiento de lo que algunos autores consideran como una tercera generación de regionalismos o procesos de integración regional, también llamados posliberales. Aun teniendo enfoques distintos, en ocasiones contradictorios, estos procesos se caracterizan por la primacía de la agenda política, rasgo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos con mayor afinidad política.

En la construcción de una agenda positiva de integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, se ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación Sur-Sur y a la aparición de una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo y a la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto en el que la justicia social ha adquirido mayor preponderancia. Estos énfasis coinciden con un mayor protagonismo de los actores estatales, en el marco de las agendas económicas del posconsenso de Washington, de carácter desarrollista, que se distancian de las estrategias del regionalismo abierto centradas en la liberalización comercial y el protagonismo de actores privados y fuerzas del mercado.

En un mundo cada vez más globalizado, los gobiernos deben asumir nuevos desafíos, entre ellos, el de crear o mejorar capacidades competitivas para lograr un mejor posicionamiento inter-

IVª CUMBRE DE LAS AMÉRICAS.
Ciudad de Mar del Plata,
Argentina. 2005.

JEFES Y JEFAS DE ESTADO
DE LA UNASUR.
Asunción del Presidente de Perú.
Ollanta Humala. Julio 2011

nacional y transformar los sistemas productivos locales, al tiempo que internalizan la concepción de que la integración regional y la inserción global son dos dimensiones complementarias del desarrollo de sus economías. Estos dos aspectos deben vincularse a las políticas territoriales y, más precisamente, al desarrollo de una cultura territorial que los integre.

El documento Integración Territorial Internacional que se presenta, enmarcado en este concepto más amplio y multidimensional de la integración regional, describe y fundamenta el alcance y contenido de las acciones desarrolladas desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública a través de su Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional, con el objetivo de contar con la base de conocimientos del territorio y elementos técnicos que expliquen la dinámica de relacionamiento internacional de la Argentina, permitan avanzar hacia una visión estratégica de la integración territorial internacional y sustenten las recomendaciones en materia de inversiones para el desarrollo de infraestructura para la integración territorial.

El libro se compone de tres capítulos.

En el Capítulo I, denominado La Integración Regional y la Inserción Global, se exponen la evolución y el marco conceptual actual que dan sustento al proceso de integración regional en sus distintas dimensiones.

En el Capítulo II, La Planificación de la Integración Territorial Bilateral, se abordan, en primer lugar, los alcances e instrumentos del proceso de integración fronteriza y con los países limítrofes; en segundo lugar, los foros de negociación bilaterales, nacionales y subnacionales, donde se consensúan y planifican las acciones futuras; en tercer lugar, los estudios puestos en marcha, algunos de ellos finalizados y otros en ejecución, que permitirán avanzar hacia el objetivo de optimización de la integración territorial.

En el Capítulo III, titulado La Planificación de la Integración Territorial Multilateral, se pone el foco en el proceso de regionalización de América del Sur, sus expresiones políticas y las herramientas más dinámicas con que ha contado en la última década para avanzar hacia su integración como región: la integración territorial y sus foros de planificación.

El presente documento es un primer avance que, hasta la fecha, permite realizar las siguientes reflexiones generales:

- Los estudios ejecutados y aquellos que se encuentran en ejecución han aportado, y aportarán en el futuro, conocimientos específicos acerca de las potencialidades de determinadas inversiones en infraestructura, así como de los obstáculos que se deberán superar.

- Los diagnósticos de las áreas de influencia directa e indirecta en cada uno de los estudios, los procesos de aplicación de metodologías específicas y otras acciones encaradas han aportado información que permite formarse juicios para conducir a un mejor conocimiento de la realidad regional y sus potencialidades actuales y futuras.

- Los ejercicios prospectivos realizados permitieron intercambiar ideas acerca de las realidades actuales del relacionamiento bilateral o regional, así como de los posibles escenarios futuros en los que deberá desenvolverse la integración transfronteriza a escala regional y global.

- La focalización de los análisis en el territorio ha permitido inscribir el desarrollo de la infraestructura de integración en una perspectiva más amplia, superadora de las lógicas del análisis sectorial y de los proyectos de inversión. La planificación territorial –al fusionar la geografía, el espacio económico y social y el medio ambiente– permitió forjar una mirada que reconoce diferentes aristas del proceso, ubicadas en tiempo y espacio.

- A los avances tangibles deben agregarse otros de carácter intangible, como la puesta en agenda a escala regional de la planificación territorial para debatir acerca de la creación de infraestructura, dentro de escenarios de integración. En el plan de acción compartido a nivel bilateral y multilateral durante la última década, se ha logrado la progresiva generación de conocimientos acerca de la realidad y las potencialidades regionales, pues previamente cada uno sabía poco de los demás,

aun acerca de los desarrollos en los territorios inmediatos a cada frontera nacional. Las modificaciones adoptadas, la metodología de aprender haciendo en contextos plurinacionales y, sobre todo, impulsando visiones regionales de los problemas y las oportunidades, contribuyeron de manera decisiva a la configuración de este acervo de conocimientos compartidos entre los países suramericanos en materia de procesos económicos, sociales y ambientales que se están expresando en los territorios. Todo esto ha significado un proceso de aprendizaje que, sin duda, ha resultado en lecciones acerca de los obstáculos y restricciones que deben superarse, incluyendo los implicados en los propios enfoques y metodologías utilizados para abordar ciertas realidades y problemáticas.

Explicitar este resultado y presentar, en este avance, los grandes rasgos de la política de integración territorial que se está promoviendo con cada país limítrofe y en la región, así como el estado de los principales proyectos de impacto regional, han sido los objetivos de la presente publicación. Queda pendiente, para un segundo avance, un documento que, con la culminación de los estudios en marcha, permita realizar evaluaciones más conclusivas y recomendaciones estratégicas que promuevan la integración regional.

CAPÍTULO I

INTEGRACIÓN REGIONAL E INSERCIÓN GLOBAL

1

CONSIDERACIONES GENERALES

Existe una larga tradición de pensamiento sobre integración regional en América Latina, que se remonta a los precursores de la independencia como Francisco de Miranda, los Libertadores José de San Martín y Simón Bolívar, y que se extiende a lo largo del siglo XIX con los escritos de Francisco Bilbao, José María Lamper, Juan Bautista Alberdi y continúa durante el siglo XX desde los escritos de José Enrique Rodó y Manuel Ugarte, las propuestas de integración que el Presidente Perón realizara a Brasil y Chile, reconocida con las siglas ABC, hasta las teorías desarrollistas de Raúl Prebisch[1] y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Desde la gesta de la independencia, se fue configurando un ideario acerca de la integración latinoamericana, y el afianzamiento de la emancipación fue un factor que animó poderosamente el entendimiento entre los distintos Estados, particularmente en el Sur de América. Los ejércitos libertadores unieron sus esfuerzos con el fin de la liberación de las provincias, indistintamente de la región a la cual pertenecían. De este modo, los libertadores de entonces fueron, hasta el día de hoy, compartidos por los países, como fiel memoria de los esfuerzos concretos por hacer, de la suerte de unos, la de todos.

En la segunda mitad del siglo XIX, época en que se comenzaron a conformar los Estados nacionales, se produjo un incremento exponencial de conflictos limítrofes, y se configuró un escenario regional marcado por la guerra y el odio entre países vecinos. Muchos intelectuales de comienzos del siglo XX vieron en estos conflictos sólo la defensa de los intereses de sectores locales. En la pluma de estos nuevos pensadores, el espíritu de unión, presente en el imaginario colectivo desde la posindependencia, logró sobrevivir más allá de los efectos de la conformación de los Estados-nación. Sin embargo, este mismo proceso fue reforzado por el manejo que las dictaduras del siglo XX hicieron de los conflictos fronterizos. Estos gobiernos de facto, que se prolongaron a lo largo de casi todo el siglo XX, lograron impedir que el anhelo integracionista llegara a encarnarse en proyectos viables, dado que la resistencia nacional que producía su presencia era mitigada con la siempre rentable hipótesis de la eventual amenaza de un vecino que, por estos años, solía ser otra dictadura a cuyos intereses de permanencia en el poder les era conveniente.

Con todo, a partir de los años cincuenta, fueron muchos los intentos por estimular el desarrollo de la integración, y aunque las razones invocadas para justificarla han cambiado de acuerdo con los modelos de desarrollo que se han considerado más adecuados a las circunstancias nacionales e internacionales, los objetivos de la integración han sido los mismos desde que las naciones de América Latina obtuvieron su independencia. La integración se ha considerado y se ha justificado, fundamentalmente, como un medio para avanzar hacia la formación de una comunidad latinoamericana.

La homogeneidad cultural e histórica –en cuanto a idioma, religión, raíces y tradición jurídica–, la continuidad geográfica y la relativa similitud de los niveles de desarrollo de sus países han hecho pensar que la formación de una comunidad de naciones latinoamericanas no encontraría los obstáculos presentes en otras latitudes y permitiría una realización más plena de la identidad y las potencialidades de la región. En el pasado, la variedad y calidad de las riquezas naturales y la ubicación geográfica de América Latina condujeron a pensar que sus países tenían las condiciones necesarias para alcanzar avanzados estadios de desarrollo. La explotación de tales recursos naturales, sin embargo, no dio lugar a la formación de economías dinámicas capaces de sostener su propio crecimiento.

En las dos últimas décadas del siglo XX, con la llegada de la democracia a todos los países de América del Sur, se empezó a evolucionar desde un concepto de frontera como límite a la noción de zonas fronterizas como ámbitos de integración, no sólo como un objetivo deseable sino necesario. Se pasó, asimismo, de la concepción de frontera rígida y aislante a una proyección de acercamiento, unión y apertura, es decir, a la reconceptualización del espacio integrador entre países vecinos, sobre el cual se comenzaron a orientar las estrategias de desarrollo binacionales mediante acciones conjuntas. Por otro lado, la integración comenzó a ser un desafío más urgente que en el pasado. El escenario actual recuerda que la mera supervivencia impone, de manera imperativa, desarrollar estrategias eficientes de funcionamiento internacional, y en ese contexto la fórmula sigue siendo la integración regional, pero no cualquier tipo de integración: se debe insistir en aquella que parte de aceptar la existencia de la globalización, para la cual la integración es el instrumento central –mas no el único– de la participación nacional en el mundo, pero al mismo tiempo el medio para lograr la cohesión y la equidad territorial en la región.

La globalización es un proceso histórico que comenzó a mediados de siglo XX, que supuso un aumento de las relaciones que mantienen entre sí los diferentes territorios del mundo, re-

EL PROYECTO DE LOS LIBERTADORES

Territorios Hispanos a comienzos del siglo XIX.

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

PROPUESTA DEL ABC

Países integrantes del ABC (Argentina - Brasil - Chile), segunda mitad del siglo XX.

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

laciones que se caracterizan por funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria. Los desarrollos en las áreas de la electrónica, la informática, la biotecnología, la genética, las tecnologías de la información y las comunicaciones han contribuido decididamente a la unificación del mercado planetario –vía eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios y a las transferencias de fondos externos– y, también, al fortalecimiento y la expansión de las empresas transnacionales, todo lo cual contribuye al fortalecimiento de la integración global.

Este proceso se produce, en la actualidad, mediante cuatro vías fundamentales: el comercio internacional, las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y los encuadres regulatorios. Como consecuencia de la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo se unifican mercados, sociedades y culturas a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan carácter global, que configuran los modos de producción y de movimiento de capital a escala planetaria. En este marco, se registra un gran incremento del comercio y un aumento del volumen de inversiones, lo que afecta decisivamente tanto a la producción como a la organización de las empresas y el trabajo y, en definitiva, a la gestión de los territorios.

La premisa fundamental de la globalización es que existe un mayor grado de integración dentro y entre las sociedades, el cual juega un papel de primer orden en los cambios económicos y sociales que están teniendo lugar a nivel mundial. No obstante, el proceso en sí mismo no implica, a priori, una nivelación hacia arriba de las condiciones de funcionamiento del capitalismo a escala global: supone una intensa localización de la actividad productiva y procesos de producción fragmentados espacialmente, y formas desiguales de interdependencia entre sectores, regiones y naciones. Esta desagregación de la producción en diferentes áreas geográficas, en la cual el capital transnacional actúa como agente dinamizador del proceso, aprovecha costos y ventajas comparativas diferenciadas, ignorando las fronteras políticas. En este sentido, la globalización se caracteriza por su naturaleza simultáneamente inclusiva y exclusiva: incluye a las personas, entidades, regiones y naciones que generan valor para el mercado, en cualquier parte del mundo, pero excluye a las que no lo hacen, lo cual genera desigualdades sociales, desempleo, pobreza y profundas asimetrías entre las distintas regiones y los distintos sectores sociales. Como respuesta a estos procesos, los Estados han elaborado estrategias globales destinadas a optimizar actividades económicas a escala global, no como opción sino como mandato imperativo de sus demandas internas.

La regionalización ha surgido como instrumento de participación en el nuevo orden mundial global, como la herramienta central para conducir a los Estados a integrarse a escala mundial, ya que la participación en bloques regionales les otorga mayor poder de negociación y mejora la comunicación con otros actores pluriestatales. Esta es una tendencia contrapuesta y a la vez complementaria a la globalización, en tanto fragmenta el mercado mundial, entre otras cosas porque el acceso a los bloques queda regulado por estrictas reglas de origen, pero asimismo supone una ampliación de las fronteras nacionales y la formación de espacios económicos mayores, en el interior de los cuales se produce una reducción a las barreras al flujo de mercancías, capitales y personas con el objetivo de incrementar el desarrollo de la región, tratando de incluir áreas postergadas. De ahí que, en este análisis, la regionalización se visualiza como un proceso que complementa o, al menos, ocurre en paralelo a la globalización, y que posee una contraparte expresada en un proyecto político.

El regionalismo o integración regional es el la expresión política de la regionalización y surge como una posibilidad de hacer frente a los problemas globales, a la vez que posibilita un mayor nivel de coordinación y formulación conjunta de objetivos entre grandes áreas. Cabe mencionar que, aunque parezca paradójico, los procesos de integración implementados en las áreas y entre los países más dispares del planeta acusan niveles y objetivos muy distintos, que van desde esquemas avanzados de integración económica y de concertación política –como los europeos, en los casos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Unión Europea (UE)– hasta formas de cooperación e integración comerciales y de ampliación de mercado como las latinoamericanas. Estos procesos permiten potenciar las fortalezas de la región por medio de la complementación de las capacidades productivas, el incremento y/o mejora de la infraestructura física, el fortalecimiento institucional y la incorporación de tecnología, con el fin de lograr un desarrollo sustentable y sostenible.

2

INTEGRACIÓN REGIONAL

2.1. MARCO CONCEPTUAL

La integración regional es una de las características que han venido definiendo el comercio internacional en el período posterior a la Segunda Guerra mundial, momento en que se creó lo que actualmente se conoce como Unión Europea. En los últimos treinta años se ha producido una explosión del fenómeno, aunque con características y modalidades muy distintas a las que tuvo en el pasado. Esto ha llevado a varios autores a hablar de distintos tipos de regionalismos, en los que las diferencias refieren a los objetivos que motivaron la decisión gubernamental y al nivel y la profundidad alcanzados en la integración. En los siguientes apartados se realiza una conceptualización de los conceptos de región, regionalismo e integración regional.

Se puede definir a una región, desde el punto de vista económico, por su proximidad geográfica, por la interdependencia existente o potencial medida por los flujos internos de comercio, de inversión y migratorios, por la existencia de cierto nivel de convergencia macroeconómica y por el potencial existente para la formación de economías de escala, para lo cual son criterios definitorios la población y el ingreso per cápita. Las regiones pueden abarcar un conjunto de países que establecen formas más o menos elaboradas de interdependencia, pero también pueden conformarse como resultado de la segmentación de subregiones nacionales de países cercanos geográficamente, hacia donde convergen flujos de comercio e inversión en el entorno de una estructura productiva, financiera, comercial y de prestación común de servicios, en los que se denominan espacios subnacionales.

Por regionalización se entiende un conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales; este fenómeno comporta la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región. Desde un punto de vista general, y ateniéndose al planteamiento del profesor Luciano Tomassini[2], el concepto de integración sirve para designar todo tipo de procesos que conduzcan a la formación de comunidades políticas, ya sea en el plano nacional o internacional, mediante la agregación de distintos elementos. Es posible identificar dos posturas respecto del carácter de la regionalización: como componente y proceso complementario a la dinámica global, o como una tendencia contraria a la globalización. En este sentido, la regionalización es vista como un contrapeso a la globalización económica –en tanto es considerada como una reacción a las poco armoniosas e inexorables reglas económicas de la dinámica global– que motiva la creación de bloques regionales.

El regionalismo o integración regional, por su parte, es el proyecto político que surge como una posibilidad de hacer frente a los problemas globales y posibilita un mayor nivel de coordinación y formulación de objetivos comunes. La idea de integración regional forma parte de un concepto que incluye los procesos de coordinación, concertación, cooperación e integración entre distintas políticas y diversos actores de distintos países, en función de intereses y objetivos compartidos. De acuerdo con las características que adopte el proceso de integración regional como proyecto político de la regionalización, se comprende su concepción como herramienta de incorporación o como contrapeso y protección a la globalización.

2.2. TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Luego de la Segunda Guerra mundial, en el período comprendido entre los años 1945 y 1950, comenzó a observarse en los ámbitos gubernamentales y académicos la incorporación en los debates del concepto de integración entre Estados como herramienta motora de modernización, crecimiento y progreso económico. Los primeros argumentos a favor de la integración se centraban en las propiedades económicas, y postergaban los aspectos políticos, sociales y físicos de dicha integración. Estas teorías han sido desarrolladas principalmente por pensadores europeos; no obstante, se las explica en este apartado con el fin de entender algunas de las nociones que han influenciado las corrientes integracionistas latinoamericanas.

Las teorías de la integración han sido muy influidas por el pensamiento funcionalista, principalmente por los aportes de Robert Merton[3], y se desplazan al campo internacional por medio de estudios sobre la formación de comunidades políticas en el área del Atlántico Norte y en la CEE –luego UE–, representados por los trabajos de Karl Deutsch[4] y Ernst B. Haas[5]. Un común denominador de estas teorías radica en que subrayan el papel de las interdependencias funcionales, la interacción y las comunicaciones en el origen de esas agrupaciones, a diferencia del pensamiento clásico, que atribuye el origen de toda comunidad política al ejercicio del poder y la presencia de una autoridad.
León Lindberg se refiere a la integración como aquellos procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas de forma independiente buscando, por el contrario, tomar decisiones conjuntas o delegarlas a nuevos órganos centrales. Por su parte, Jorge Mariño la entiende como el proceso convergente, deliberado, fundado en la solidaridad y progresivo entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales y políticos.

En el período de entreguerras surgió la teoría funcionalista, a partir de los trabajos realizados por David Mitrany[6], quien sugería que, ante la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales, el Estado moderno se veía incapaz de satisfacer las necesidades básicas de seguridad y bienestar de su población. Tales necesidades no sólo creaban la demanda de especialistas altamente entrenados en el nivel nacional, sino que también contribuían a visualizar los problemas esencialmente técnicos en el nivel internacional. Para colmar esta carencia, Mitrany proponía la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que irían asumiendo la gestión de sectores concretos como agricultura, energía, transporte y defensa, entre otros, de modo de gestarse un sistema aterritorial de transacciones, encargado de satisfacer –con la colaboración de los gobiernos y las poblaciones– las necesidades básicas de los ciudadanos.

El neofuncionalismo nació de las experiencias de las comunidades europeas, base de la UE. Haas argumentaba que la integración exitosa en un sector pasa a otra por un efecto llamado *spillover* o derramamiento, precisamente el que fomentó la creación de la CEE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), después del éxito que obtuvo la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Este autor sugiere, asimismo, que el objetivo de la integración es crear una comunidad política supranacional institucionalizada, punto medio entre una federación y una organización internacional.

El transnacionalismo tiene su principal exponente en el pensamiento de Karl Deutsch. Esta teoría, a veces denominada "enfoque de las comunicaciones" o "pluralismo", plantea que las relaciones que fomentan la verdadera integración se dan entre grupos de individuos que forman parte de la sociedad de los Estados, que hace que los esfuerzos gubernamentales se tornen obsoletos. De acuerdo con el autor, la construcción de unidades políticas depende del flujo de comunicaciones que tienen lugar internamente y las que se dan entre la unidad y el mundo exterior. Los países, para Deutsch, son conjuntos poblacionales unidos por flujos de comunicación y de transportes y separados por territorios vacíos o escasamente poblados. En general, las fronteras corresponden a áreas donde las comunicaciones disminuyen drásticamente, por lo cual la interacción al interior de los Estados nacionales ha sido tradicionalmente mayor que entre los distintos Estados.

La visión del intergubernamentalismo, según la cual los gobiernos de los Estados son los principales actores en el proceso de integración, reconoce la importancia de la institucionalización en la política internacional, así como el impacto de los procesos de políticas locales en las preferencias e intereses de cada Estado. Así es el caso del proceso de integración europea, que parte de las preferencias nacionales que se presentan en cada Estado y, luego de compararlas con las preferencias de otros Estados miembros, acuerdan en delegar –o no– la soberanía en las instituciones supranacionales. Las dos categorías principales de las preferencias nacionales en contra o a favor de la integración europea son geopolíticas y económicas.

Las dos principales teorías contemporáneas de la integración regional, el intergubernamentalismo liberal –Moravcsik[7]– y la gobernanza supranacional –Sandholtz y Stone Sweet[8]– consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Ambos enfoques sostienen que el incremento de las transacciones trasnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio –empresarios y firmas– a solicitar a las autoridades nacionales o trasnacionales que adapten las regulaciones y las políticas a las nuevas necesidades generadas. Andrés Malamud[9] sostiene que esta teoría define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración, ya que, a medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente dentro de las industrias, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales se entienden como herramientas que facilitan la implementación de acuerdos antes que como actores o arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

2.3. LOS REGIONALISMOS

Como se mencionó, el regionalismo o proceso de integración regional se entiende como el proyecto político de la regionalización, lo cual habilita a definirlo como una decisión política tomada por Estados soberanos con el fin de unirse con determinados propósitos y en condiciones especiales, basadas en un accionar conjunto y mancomunado para el logro de un objetivo común. Es por ello que los procesos de integración implementados en las áreas y entre los países más dispares del planeta acusan niveles y propósitos muy distintos, que han ido variando con el tiempo. Hasta los primeros años del siglo XXI se podían observar desde esquemas avanzados de integración económica y de concertación política, como los la CEE y la UE, hasta formas de cooperación e integración comercial y de ampliación de mercado, como las latinoamericanas –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)–. Hasta ese momento, se puede destacar la existencia de dos modelos.

El modelo de integración cerrada, en el cual se impone la construcción de un espacio común a varios Estados, tiene como principal característica su naturaleza supranacional, a la que los Estados participantes ceden, según el acuerdo que posean, una porción de su soberanía. Está implícito en este modelo que los Estados que participen en algún tipo de integración deben ser limítrofes y deben haber superado las probables rencillas históricas que hayan tenido entre sí. Los procesos de consolidación de cada Estado como país independiente y la reafirmación de la propia identidad debieron ser reforzados muchas veces en procesos de negación u oposición entre vecinos. Resulta evidente, entonces, que la desconfianza, las hipótesis de conflicto y las denominaciones de enemigo son fenómenos que deben ser superados. Tomando como parámetro la experiencia europea, resulta evidente que, incluso en los casos de mayor conflictividad, la convivencia dentro del esquema de la integración cerrada es posible. Con todo, supone una voluntad política férrea y políticas de Estado consistentes. Los acuerdos de este tipo, en consecuencia, son aquellos comprometidos con la integración profunda y la formación de zonas y/o áreas supranacionales. Ejemplo de ello lo constituyen el MERCOSUR, la CARICOM, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y los Mercados Comunes del Caribe y de Centroamérica. Estos modelos, sin embargo, se han ido construyendo sobre bases frágiles, en tanto han estado sujetos a voluntades políticas de muy corto plazo.

El modelo de integración abierta propone acuerdos comprometidos con el multilateralismo y con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) respecto de la apertura de los mercados. En el caso del regionalismo abierto, la integración queda sujeta al contrato específico que se lleve a cabo entre dos o más países y sólo compromete a los países en lo allí estipulado. Por la naturaleza voluntaria del proceso de apertura de cada país, este modelo ha demostrado que es posible incorporarse a la economía global sin que las economías pequeñas deban pagar, necesariamente, un alto precio por ello. En este acuerdo, cada país –independientemente del tamaño de su economía y de la influencia de su política– tiene derecho a un voto. Este modelo de regionalismo abierto puede involucrar a dos países o más, ya que se trata tanto de acuerdos bilaterales como multilaterales.
A su vez, estos modelos pueden ser observados en dos períodos. El primero, iniciado después de la Segunda Guerra mundial, desde 1950 hasta 1970, liderado por Europa; el segundo, iniciado a

EDIFICIO SEDE DE ALADI.
Ciudad de Montevideo, Uruguay.

fines de los años ochenta, caracterizado como nuevo regionalismo y liderado por Latinoamérica. El regionalismo de posguerra surgió en el continente europeo con el fin de recuperar lo perdido y superar las hipótesis de conflicto que ya habían llevado a sus ciudadanos a sufrir el flagelo de dos grandes enfrentamientos armados. El surgimiento de una tendencia integracionista condujo a los Estados a fomentar y fortalecer las relaciones interestatales sobre la base de la actuación conjunta. En Latinoamérica y el Caribe, el regionalismo de posguerra tuvo como objeto el desarrollo económico y se caracterizó por la fragmentación de la unidad latinoamericana, que dio lugar a la unión de los países vecinos. Este proceso de fragmentación y coalición convirtió al continente americano en el concentrador de la mayor cantidad de esquemas de integración existentes en un continente.

Por otro lado, y siguiendo la cronología, la llegada del siglo XXI y el viraje hacia políticas desarrollistas y de mayor corte social fortalecieron, en la gran mayoría de los países en América Latina, sus vínculos políticos, y con ello la oferta de cooperación con mayor fortaleza a nivel económico y político. Ante estos cambios, se produjo una nueva ola de regionalización, basada en el modelo de regionalismo abierto, denominado tercera generación de regionalismo.

Este nuevo proyecto político de regionalización posee las siguientes características:

- la primacía de la agenda política, vinculada con la llegada al poder de distintos gobiernos con mayor afinidad política y con los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países;
- el mayor peso relativo de los actores estatales, en el marco de las agendas económicas posteriores al Consenso de Washington, más desarrollistas y distantes de las estrategias de regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial y el protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado;
- el énfasis en una agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación Sur-Sur o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad;
- la mayor preocupación por la dimensión social y las asimetrías de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político de renovada valoración de conceptos tales como el de justicia social;
- la mayor alerta por los cuellos de botella y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a mercados externos;
- el foco en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo;
- la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y legitimación social de los procesos de integración.

Una de las características sobresalientes de estas nuevas formas de regionalismos es el marco de la cooperación Sur-Sur, que parte de un nuevo paradigma dentro de las relaciones internacionales de América Latina y se ejecuta tanto entre los propios países latinoamericanos como entre estos y diversos

países de Asia y África. Esta es, sin duda alguna, una apertura a un amplio abanico de posibilidades en el mundo de las relaciones internacionales, que desdibuja en muchos casos los lineamientos de la cooperación tradicional Norte-Sur e incorpora al terreno una multiplicidad de actores estatales y no estatales, que en los últimos diez años han impulsado el resurgimiento de estos vínculos como una herramienta para la integración y la regionalización en América Latina.

Estos mecanismos de cooperación tienen sus raíces en la identificación de problemas comunes y la búsqueda de soluciones, en el éxito relativo de algunos de ellos, que han alcanzado mayores niveles de desarrollo socioeconómico y, finalmente, en la existencia de un diálogo político entre quienes comprenden la necesidad de llamar la atención sobre temas claves como la pobreza, el desarrollo o las asimetrías en el sistema económico internacional. De esta manera, los países se han agrupado en espacios de diálogo y acción política como el Movimiento de los Países No Alineados en 1955, el Grupo de los 77 (G-77) en 1964 y más recientemente, en 2008, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La cooperación Sur-Sur ha demostrado ser una herramienta para la construcción de alianzas que trascienden lo económico pero no lo descuidan, y posee en su esencia un complejo entramado que desde sus orígenes ha contemplado la cooperación económica, política, técnica y científica, entre otras. Se sustenta sobre principios que responden, más que a una ideología concreta, a una necesidad real de desarrollo y de búsqueda de justicia social y paz, preceptos absolutamente compatibles con una regionalización que, como la de esta nueva generación de regionalismos, pretende conseguir la superación de la pobreza, la erradicación de las asimetrías, el fortalecimiento de la posición del Sur en el sistema político y económico internacional y la incidencia en la redistribución del poder mundial.

2.4. EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA DEL SUR

La integración en la región ha atravesado por varias etapas desde el nacimiento de los Estados en el siglo XIX, no obstante lo cual el siglo XX ha sido el de mayor avance en los procesos integracionistas. Tanto en la década del sesenta como en la del noventa y en el comienzo del siglo XXI, la integración regional ha tenido un gran avance en la formación de políticas públicas. Las dinámicas de regionalización y regionalismo se han convertido en conceptos por revisar y construir, con base en el nuevo orden mundial. Un mundo regional pareciera ser el centro de las dinámicas del orden internacional, cambio que insta a revisar la interacción entre el Estado y la regionalización, las empresas, los actores sociales y las estructuras existentes de integración.

En este marco, el proceso de regionalización iniciado en América del Sur desde el año 2000 constituye un elemento fundamental para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los desafíos comunes de la globalización, sus efectos desiguales para diferentes grupos de países y, dentro de los países, para sus habitantes, podrán ser enfrentados mejor en la medida en que la región profundice su integración y continúe, de forma cada vez más eficaz, actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional. El cambio de la regionalización de América del Sur conduce, así, a repensar la integración como un hecho político, económico y social.

La creación de una regionalización suramericana se está desarrollando desde varias perspectivas. En primer lugar, la regionalizadora, motorizada y plasmada en las reuniones suramericanas de jefes de Estado y de Gobierno desde la Reunión de Brasilia del año 2000. En segundo término, la institucional-normativa, con la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones y luego, en 2008, de la UNASUR. En tercer lugar, la convergencia o renovación entre los distintos procesos existentes de los acuerdos de integración. Y, finalmente, la identidad regional, al menos en los altos gobiernos de los doce países de América del Sur.

El regionalismo de América del Sur, que tiene como meta construir un espacio suramericano integrado, deberá mejorar la actual regionalización, lo cual exige una consolidación de la institucionalidad que identifique la evolución y el proceso regional, normas y reglas que legislen sobre la regionalidad, una cooperación con mecanismos más integracionistas y la necesidad de consolidar el símbolo de la unidad de integración suramericana frente a terceros. Esto se lograría por los procesos de concertación y coordinación política, acuerdos comerciales, de integración física, energética y en comunicaciones y la armonización de políticas en materia de defensa, desarrollo social, cultura, educación y tecnología.

A fin de abordar simultáneamente todas estas cuestiones, la región debe encarar nuevos desafíos, incluidos:

- elevar el perfil político de las iniciativas de integración de infraestructura mediante un apoyo continuo a la inversión a largo plazo
- promover el desarrollo territorial integral y equilibrado, teniendo en cuenta las prioridades del desarrollo socioeconómico
- armonizar la planificación de la infraestructura de los corredores regionales con las rutas para integrar los territorios nacionales
- asegurar un financiamiento adecuado para proyectos prioritarios, lo que implica identificar los embotellamientos transfronterizos clave
- aplicar estándares adecuados de infraestructura sostenible

UNASUR

UNION DE NACIONES SURAMERICANAS

3
INTEGRACIÓN FÍSICA

En el mundo global contemporáneo los gobiernos deben asumir nuevos desafíos, entre ellos los de crear o mejorar capacidades competitivas y transformar los sistemas productivos locales, aspectos vinculados con el desarrollo de una cultura territorial que integre las escalas local y global. Al formular políticas públicas subnacionales debiera darse por sentado que la revolución científico-tecnológica ha tenido y seguirá teniendo repercusiones muy significativas sobre los territorios. En particular, las economías nacionales se han hecho más interdependientes, proceso que ha ido acompañado por una reestructuración profunda de los procesos productivos y del incremento de las demandas por mayor integración, que se traducen, entre otros aspectos, en demandas de mayor conectividad y accesibilidad.

La integración física surge entonces como estrategia de integración regional y se materializa a partir de la provisión, por parte de los Estados participantes, de la infraestructura en los sectores de transporte, energía y comunicaciones, de los servicios necesarios para su operación eficiente y de las acciones complementarias para hacer frente a la nueva realidad y equilibrar el déficit intra y extra bloque, para su efectiva integración, desarrollo interno e inserción en la economía global. La provisión de infraestructura para la integración constituye también un vehículo de cohesión territorial, económica y social, pues permite la conexión de la población con el entorno y su accesibilidad con el exterior, además de disponer de los servicios necesarios para la producción y el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de las personas, especialmente de aquellas que habitan en las regiones que se encuentran más postergadas.

3.1. ROL DE LA INFRAESTRUCTURA

El comercio de bienes y servicios entre distintos lugares del planeta ha experimentado, en el contexto de la globalización, un crecimiento exponencial. El proceso de descentralización y segmentación de la producción que conlleva la organización de la economía mundial comporta el crecimiento cualitativo y cuantitativo de intercambios de todo tipo y la necesidad de infraestructuras adecuadas para concretarlos. Producir y comerciar bienes transables, por ejemplo, requiere de energía e infraestructuras de transporte, y al mismo tiempo, de redes de comunicación tecnológicamente acordes con la dinámica de toma de decisiones que exigen estas operaciones.

En este sentido, existe un vínculo estrecho entre la capacidad competitiva de una economía y la calidad de su infraestructura, ya que el desarrollo de nuevos sistemas de infraestructura y, especialmente, su complementariedad e integración con las redes internacionales existentes, constituyen un área estratégica del desarrollo, uno de cuyos pilares es el incremento del comercio internacional. El sostenido incremento de la actividad exportadora e importadora plantea presiones de demanda sobre los servicios de energía, telecomunicaciones, caminos, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, que afectan la competitividad de no ser planificadas y programadas las correspondientes inversiones de reposición, ampliación de capacidad y actualización tecnológica.

En este contexto, la ausencia de infraestructura adecuada a los estándares tecnológicos internacionales, así como la provisión ineficiente de servicios constituyen una limitante para la obtención de las tasas de crecimiento económico esperadas, el desarrollo equilibrado de los territorios y de sus ventajas comparativas.

Sin embargo, el despliegue de infraestructuras en el territorio es concebido no sólo como producto de la necesidad de responder a la exigencia de una economía volcada hacia el exterior, sino como efecto de la voluntad política de promover el desarrollo de las regiones rezagadas y las comunidades que en ellas habitan. Es decir que, de no existir una voluntad explícita de los gobiernos para conducir la toma de decisiones, la dinámica del mercado tiende a concentrar la inversión en las regiones que ofrecen condiciones apriorísticas favorables, dadas las ventajas comparativas de las economías de aglomeración. La localización de la inversión industrial y la adecuación de las redes de infraestructura y servicios configuran así un círculo virtuoso de acumulación de capital que puede promover la equidad entre distintas regiones del territorio.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el desarrollo de infraestructura de integración debería garantizar:

AUTOVÍA RN14.
Provincia de Entre Ríos, Argentina.

- el acceso de las producciones locales a los mercados nacionales, regionales e internacionales, para promover mejores oportunidades de desempeño económico para las zonas rezagadas;
- la promoción de la inversión privada, dado que una mayor dotación de infraestructuras eleva las ventajas comparativas de una región a la hora de decidir la localización de inversiones productivas;
- una mayor cohesión social, en la medida que permite a los habitantes acceder a los bienes y servicios necesarios para garantizar su calidad de vida, así como desarrollar relaciones de complementariedad y solidaridad entre territorios vecinos.

En suma, la inversión en infraestructuras en el territorio, y la integración de éstas a escala regional contribuirán al crecimiento a largo plazo mediante los servicios de transporte, las telecomunicaciones, el abastecimiento de agua potable y energía eléctrica y el saneamiento, al tiempo que generarán externalidades sobre la producción y la inversión, todo lo cual acelerará este proceso. Asimismo, promoverán la atracción de más y mejores inversiones productivas con base en el incremento de las ventajas comparativas de las regiones anteriormente marginadas, al disminuir los costos de las empresas a partir de la mayor y más eficiente provisión de servicios. Además de estos beneficios, cabe mencionar la ventaja intangible que suponen los lazos de complementariedad y solidaridad entre distintas comunidades nacionales, que promueve, finalmente, el desarrollo de nuevas infraestructuras de integración.

AUTOVÍA RN19.
Provincia de Santa Fe, Argentina.

3.2. INFRAESTRUCTURA Y COMPETITIVIDAD

El buen funcionamiento de los transportes, la provisión de energía y un acceso suficiente a las telecomunicaciones son condiciones básicas para el refuerzo de la competitividad de las regiones postergadas y la consolidación de aquellas que tienen un nivel de desarrollo mas avanzado. En este marco es fundamental, para lograr una baja de los costos del transporte en el ámbito regional, la posibilidad de interacción entre los distintos modos de transporte para aprovechar las ventajas competitivas de cada uno, clave del intermodalismo, que consiste en la integración de los diversos modos de transporte en una red de distribución física de las mercancías. Los modos de transporte marítimo, terrestre y aéreo son coordinados e integrados en un único sistema o red que busca eliminar las rupturas de carga.

El transporte intermodal utiliza la infraestructura del transporte unimodal y segmentado, pero esto no es suficiente cuando se necesita que la carga fluya rápidamente entre su lugar de origen y el de destino. Nuevos conceptos ingresan en la infraestructura de transporte que requiere una carga internacional: los terminales interiores de carga o puertos secos, los centros de transferencia y las instalaciones de seguimiento y comunicaciones forman parte de la nueva infraestructura que debe incorporarse para hacer posible el transporte intermodal.

En este contexto de crecimiento vertiginoso adquieren relevancia las redes intermodales de transporte, el papel del puerto moderno y las zonas de actividades logísticas. En la medida en que los desarrollos de la infraestructura de transporte pongan el foco en estos elementos necesarios, los operadores podrán interactuar entre distintos modos de transporte para aprovechar las ventajas competitivas que posee cada uno.

4

INTEGRACIÓN TERRITORIAL

La integración física ha dado paso al concepto de integración territorial, en la convicción de que las inversiones en infraestructura para la integración física producen un impacto sustancial en los territorios en los que se implantan y ayudan a incrementar la competitividad y el desarrollo social, a la vez que crean nuevas oportunidades para la población local. En esta visión hay tres grandes dimensiones interrelacionadas con la infraestructura. En primer lugar, la infraestructura física sirve como plataforma para el crecimiento del área inmediata de influencia y del mercado doméstico, lo cual significa una ampliación de las ventajas competitivas de las economías para participar en el mercado regional y global. En segundo término, tiene fuertes implicancias sociales, pues constituye una herramienta de gran importancia para generar nuevas oportunidades para las poblaciones en las áreas más pobres y aisladas, facilitar su integración en la estructura productiva regional y permitir un acceso igualitario a los mercados. Por último, tiene relación con la sostenibilidad ambiental que implica el uso racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio ecológico.

Estas dimensiones de impacto del desarrollo de la infraestructura son transversales y se articulan en los dos ejes en los que se implementa la estrategia de integración, cada uno de ellos con sus instrumentos particulares. En los puntos siguientes se realiza una conceptualización de los dos ejes más significativos que se trabajan en la SSPTIP: el bilateral y el regional. Asimismo, se presenta una de las herramientas de mayor uso en el logro de consensos a nivel regional, la Metodología de Planificación Indicativa. Todos estos puntos serán retomados en los capítulos II y III, en los cuales se desarrollarán los mecanismos e instrumentos utilizados, así como las acciones y estudios que se están llevando adelante.

4.1. INTEGRACIÓN TERRITORIAL FRONTERIZA-BILATERAL

La integración territorial fronteriza-bilateral es el conjunto de procesos de unión política, económica, física e institucional cuyo alcance refiere a territorios limitados y contiguos a una determinada frontera, es decir, a las zonas y regiones fronterizas entre dos países. Si bien la concepción política del término frontera fue evolucionando, hasta la década del sesenta en Argentina se ignoró la posibilidad de una política de integración fronteriza en términos reales, sobre la convicción de considerar a estos espacios territoriales como zonas geopolíticas potencialmente conflictivas, en las cuales el Estado debía hacerse presente sólo para asegurar la soberanía y resguardar la seguridad física. Al analizar en forma comparativa y cronológica las disposiciones de regímenes fronterizos de los distintos países limítrofes, se observa que están sustentados con criterios bastantes similares. La integración fronteriza, llevada adelante por instituciones y actores públicos y privados de las zonas, se constituyó en el factor de impulso en el proceso evolutivo de la frontera.

En un contexto internacional signado por la interdependencia cada vez más acentuada entre países y bloques económicos, consecuencia del progreso tecnológico contemporáneo y del auge del comercio internacional como motor del desarrollo, las fronteras asumen una renovada importancia y prioridad para cualquier país y bloque de integración, además de lo cual se ha incorporado un concepto mas amplio de regiones bilaterales fronterizas, que representan espacios mayores con características subnacionales.

En los países de la región, las fronteras constituyen mayormente espacios periféricos, débilmente integrados a la economía nacional, situación que responde a la vigencia de modelos de desarrollo centralistas, en el marco de los cuales se han considerado a las fronteras implícitamente –pero, en ocasiones, también de modo explícito– como áreas de reserva, pasibles de ser incorporadas en algún momento futuro al espacio activo nacional. Las consecuencias de este manejo se reflejan en el hecho de que la problemática económica, social y cultural de las fronteras es, finalmente, tan o más crítica que la de muchas áreas interiores de los países.

Ante este estado de cosas, constituye una necesidad prioritaria concretar una integración efectiva de los territorios fronterizos en beneficio de cada país y, particularmente, en lo que hace a la solución de los desequilibrios regionales del desarrollo.

PASO DE JAMA.
Argentina-Chile.

En consecuencia, el desarrollo fronterizo debe ser incorporado como un objetivo, independientemente de la situación de frontera vigente en un momento dado, objetivo en el cual las iniciativas bilaterales con los países limítrofes pueden constituir parte importante de la estrategia. En ese sentido, mientras las fronteras constituyan un campo de actuación conjunta de los Estados limítrofes, las iniciativas de cooperación e integración fronteriza contribuirán a otorgar fluidez a las relaciones bilaterales en su conjunto, que encontrarán allí un terreno propicio para su desarrollo y fortalecimiento.

El necesario acondicionamiento de las fronteras, entonces, debe comprender medidas y proyectos de facilitación administrativa, de simplificación y armonización documentaria, de construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria y de desarrollo de infraestructura en los complejos fronterizos de los pasos de frontera. No obstante, es importante que todas estas medidas y proyectos no contengan una visión exclusivamente metropolitana de las fronteras, en el sentido de interpretar sólo las prioridades e intereses del comercio, el turismo y otras actividades económicas con origen y destino fuera de la frontera, sino que deben llevar implícito el criterio de contribuir a superar las distorsiones presentes en la frontera que fomentan las ya mencionadas estrategias de supervivencia, lo que propiciará también la generación de oportunidades de empleo productivo, incremento y diversificación de la oferta de servicios originarios de la zona e incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral, comunitario e internacional.

Sólo de este modo podrá reconocerse un rol a las fronteras en el proceso de construcción del espacio económico ampliado y, en sentido inverso, un aporte de la integración en favor de la modernización, diversificación y crecimiento de la base económica de las fronteras comunes. En una concepción de las fronteras que reconoce como componente esencial de su definición la vigencia de una dinámica relación entre grupos humanos próximos geográficamente pero pertenecientes a dos Estados, el desarrollo y la integración fronteriza constituyen nociones afines, que deberán ser complementadas por el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, sobre la base del aprovechamiento de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos.

En síntesis, desarrollo, integración y cooperación fronteriza son conceptos esencialmente afines. Unos y otros, en el fondo, constituyen distintas estrategias que procuran como meta el desarrollo integral y sostenible de los territorios de frontera, y abrirán opciones para la dinámica incorporación de estos espacios en los procesos de desarrollo nacional, de cooperación bilateral y de integración económica subregional.

4.2. INTEGRACIÓN TERRITORIAL REGIONAL-MULTILATERAL

En esta dimensión, se considera importante identificar un papel para las regiones, que suponga su participación dinámica en los esfuerzos por expandir y diversificar la oferta exportable de los países de la región, de modo de mejorar los términos de la participación en su conjunto, en la economía internacional y en el contexto de la globalización.

En esta necesaria apertura hacia el mundo, algunos ejes de desarrollo que articulan regiones a lo largo de sus territorios fronterizos deben permitir que estos últimos se consoliden como verdaderos espacios de integración. En este macroescenario, la concreción de los proyectos de integración física, y concretamente los corredores viales, ferroviarios o multimodales de integración regional que ya han sido identificados por los gobiernos y organismos financieros tienen una importancia fundamental para la proyección de las economías en una dimensión internacional.

Sin embargo, se debe considerar que estos proyectos de integración física continental también contribuyan a la inclusión y

equidad territorial, para lo cual los requerimientos que su funcionamiento plantee deben considerar el empleo de factores y aspiraciones locales, como también la habilitación de alternativas para su progresiva incorporación al proceso de integración regional.

Los lineamientos básicos, que deberían orientar los planes de acción en materia de integración territorial regional y facilitar la inserción global de la región, se podrían resumir en:

- Diseñar una visión integral de la infraestructura
- Encuadrar los proyectos dentro de una planificación regional estratégica
- Modernizar los sistemas regulatorios e institucionales en cada país
- Armonizar políticas, planes y marcos regulatorios entre los Estados
- Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos
- Mejorar oportunidades y calidad de vida en las poblaciones locales
- Incorporar mecanismos de participación y consulta
- Instrumentar la gestión y el financiamiento compartido de proyectos
- Estructurar esquemas financieros adaptados a los riesgos de cada proyecto
- Consolidar plataformas institucionales y operacionales competitivas a nivel regional

4.3. PLANIFICACIÓN INDICATIVA DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL

La planificación indicativa puede ser descripta como el planeamiento que se aplica desde el Estado estableciendo algunos objetivos amplios a variables económicas básicas –inversión en industrias estratégicas, desarrollo de infraestructura, exportaciones– y trabajando para su consecución con el conjunto de la sociedad. A diferencia de la planificación central, esos objetivos no son legalmente exigibles –de allí el adjetivo indicativa–, no obstante lo cual los gobiernos harán lo posible para lograrlos movilizando una variedad de mecanismos que se encuentran a su disposición. La planificación indicativa contrasta así con la planificación imperativa, en la cual un Estado establece las metas y los requisitos obligatorios para el cumplimiento de determinados objetivos.

Generalmente se considera que la planificación indicativa evolucionó en Francia a partir del dirigismo[10], especialmente con posterioridad a la Segunda Guerra mundial, momento en el cual se implementó de la mano de Jean Monnet, a cargo de la dirección de una Commission General du Plan. El concepto básico detrás del proyecto fue la identificación temprana de los cuellos de botella y la escasez, con el objetivo general de reducir la incidencia de desequilibrios de mercado, utilizando la modificación oportuna de la inversión estatal, con el objetivo de funcionar como una economía concertada. En las palabras de Pierre Massé, el plan fue visto como un reductor de incertidumbre. Con estas premisas, el sistema de planificación indicativa fue puesto en práctica en diversos países, aunque en sus orígenes no se trató de un concepto con un desarrollo teórico a partir del cual se diera paso a la aplicación práctica, sino que sucedió a la inversa: el concepto nació de la propia práctica, y se empezó a teorizar al respecto –en figuras como Perroux, Gruson[11] y Meade[12]– cuando la experiencia planificadora llevaba ya un buen tiempo desarrollándose.

Aplicada a la integración regional, la metodología de planificación territorial indicativa es una herramienta que se utiliza con el objetivo de formar consensos entre los países embarcados en el proceso de integración, en torno al establecimiento de un conjunto de acciones tendientes a lograr el objetivo común, generalmente un plan de acción estratégico y un programa de inversiones en proyectos de infraestructura de integración y sus acciones complementarias elaborados, evaluados e implementados a partir de dichos consensos. Esta metodología de planificación es fundamentalmente cualitativa, ya que se basa en la opinión de expertos que participan en el proceso y en su conocimiento de la realidad territorial de los países involucrados, y tiene tres características básicas que permiten superar los desafíos y heterogeneidades propias de los actores generalmente presentes:

- la unidad de análisis, la cual da énfasis a la identificación de sinergias y externalidades asociadas a la implementación de proyectos, con lo cual se logran especificar los impactos estratégicos desde una visión regional;
- la definición de dimensiones estratégicas de análisis y sus subfactores particulares, de modo de ordenar los impactos y estratificar sus importancias relativas, garantizando una evaluación que capture las variables relevantes sin afectar la necesaria simplicidad que debe tener un esquema de trabajo multisectorial y multinacional;
- el proceso de análisis, ya que el enfoque debe promover una evaluación cualitativa que, sustentada en elementos de naturaleza técnica, se base en la búsqueda de consensos para determinar los impactos esperados de la implementación de los proyectos, desde una perspectiva comparativa.

Se trata de una herramienta que, por medio de la ampliación del conocimiento sobre la situación económica, social y ambiental del territorio y los efectos potenciales de los proyectos de infraestructura sobre el desarrollo sostenible, el potencial de integración productiva y los impactos socioambientales, permite incrementar el sustento técnico de los proyectos y construir escenarios caracterizados por la incertidumbre, producto de la multiplicidad de factores y actores que los condicionan. Por esta razón, este instrumento debe contribuir a producir conocimiento y evaluación de escenarios más que de definiciones. De esta forma se construyen consensos, que dan al proceso una visión integral compartida con lo que se logra la vinculación directa de las necesidades de infraestructura para la integración física con las características productivas, sociales y ambientales –actuales y potenciales– de los territorios involucrados.

CAPÍTULO II

PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN BILATERAL

1

ANTECEDENTES

A partir de 1983, con la asunción de gobiernos democráticos y privilegiando la integración latinoamericana no sólo como un objetivo deseable sino necesario –al menos en lo enunciativo formal– se pasó de la concepción de frontera rígida y aislante a una con proyección de acercamiento, unión y apertura, es decir, a la reconceptualización del espacio integrador sobre el cual se debían orientar las estrategias de desarrollo a través de acciones conjuntas entre países vecinos. Es dentro de este cambio que empezaron a perfilarse la integración y la cooperación fronteriza a través de proyectos bi y trinacionales, principalmente relacionados con la infraestructura de comunicación y la generación hidroeléctrica. Este proceso se intensificó durante la década del noventa, y dio inicio al camino de la cooperación por medio de acuerdos mutuos, tanto a nivel bilateral como multilateral. De esta manera se han establecido, con cada uno de los países limítrofes, un conjunto de instrumentos relacionados entre sí, que contribuyen a un objetivo determinado. Dicho objetivo, incluido en el interés nacional de las partes involucradas, tiende a permitir el desarrollo armónico y complementario de las áreas delimitadas por una línea fronteriza.

Cabe destacar que la necesidad de la integración física de los países los ha llevado a privilegiar el tema en sus múltiples aspectos, que van desde el diseño, ejecución y mantenimiento de obras de infraestructura hasta la prestación de múltiples servicios que permitan un aprovechamiento del uso combinado de la infraestructura y los servicios relacionados. La repercusión de las inversiones en infraestructura en el crecimiento depende también de la oportunidad con que se hagan las adiciones a la capacidad, de la ubicación de éstas y del desequilibrio existente entre la oferta y la demanda. Debido a que la infraestructura en gran parte está formada por redes, la eliminación de puntos críticos en el sistema puede significar rendimientos muy elevados.

El nuevo marco desarrollado a nivel bilateral y los instrumentos que de él se derivan han permitido poner de relieve las demandas que se explicitan por medio de los numerosos foros de participación de las regiones y las comunidades, que se canalizan en acciones concretas o en evaluaciones que permitan, con criterio estratégico, ir dando una respuesta orgánica y factible a la voluntad de los pueblos de integrarse.

2

NUEVOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN BILATERAL

El trabajo desarrollado a nivel bilateral revela la evolución del concepto de frontera como el límite que divide dos países hacia el de integración fronteriza como ámbito donde, por medio de mecanismos de cooperación, se comienza a trabajar en un proceso con normas y acuerdos que van creando la institucionalidad mediante la cual encauzar acciones consensuadas. Los instrumentos para avanzar en el nuevo proceso han sido los acuerdos mutuos que la República Argentina firmó con cada uno de los países limítrofes desde la década del ochenta a la fecha, en los que se consideran, entre otros, los siguientes instrumentos:

- Facilitación fronteriza
- Cooperación bilateral y multilateral
- Comités de integración
- Grupos técnicos

2.1. FACILITACIÓN FRONTERIZA

La integración fronteriza o transfronteriza puede enfocarse desde dos puntos de vista. A nivel macro, es la integración transnacional, que implica todo proceso de unión económica y política para crear bloques de países tales como la Comunidad Andina, el MERCOSUR o la Unión Europea. A nivel micro, es el conjunto de procesos de unión económica y política cuyo alcance se refiere a territorios limitados y contiguos a una determinada frontera, es decir, a las zonas y regiones fronterizas entre dos países.

La zona o área de frontera, o frontera internacional, es una extensión geográfica limitada y próxima al límite internacional. En general, es una franja que no excede algunas decenas de kilómetros; en algunos casos se trata de localidades contiguas –poblaciones gemelas– o franjas territoriales que penetran en cada uno de los países limítrofes.

Si bien se fue dando una evolución en la concepción política del término frontera, en nuestro país se ignoró, hasta la década del sesenta, la posibilidad de una política de integración fronteriza en términos reales, sobre la convicción de considerar estos espacios territoriales como zonas geopolíticas potencialmente conflictivas, en las cuales el Estado debía hacerse presente sólo para asegurar la soberanía y resguardar su seguridad física. Bajo esta concepción se comenzaron a instrumentar políticas nacionales orientadas a lograr seguridad en las áreas de frontera mediante el desarrollo, finalidad a la que respondió la Ley 18.575 de enero de 1970, que establecía la determinación de áreas de frontera como los sectores a su vez más críticos dentro de las zonas de frontera, y que por ello requerían una prioridad absoluta de atención por parte de las autoridades gubernamentales, aunque los recursos institucionales –y económicos– aplicables para implementar tales objetivos fueron de escasa relevancia y, consecuentemente, consiguieron magros resultados.

Al analizar, en forma comparativa y cronológica, las disposiciones de regímenes fronterizos de los distintos países limítrofes, se observa que están sustentados con criterios bastantes similares, sólo con diferencias en las definiciones de extensión en las fajas territoriales de aplicación. Cabe destacar que las fechas de institución de los respectivos regímenes por leyes nacionales se ubican en las décadas en las que predominaron rígidos sistemas autoritarios en la región del Cono Sur, bajo parecidas concepciones recelosas sobre las fronteras, y que en algunos casos han dado lugar, hasta épocas recientes, a enfrentamientos conflictivos.

La integración –llevada adelante por instituciones y actores públicos y privados– aparece como el factor de impulsión en el proceso evolutivo de la frontera por medio de los siguientes mecanismos:

a) La creación de instituciones o foros de aproximación y contacto entre los diferentes actores y niveles de ambos lados de la frontera, para iniciar el proceso integrador, identificando las potencialidades y los estrangulamientos
b) El desarrollo de las potencialidades mediante la búsqueda de elementos de interés común que puedan generar nuevas actividades en las que la disminución del efecto frontera-fractura sea uno de sus principales atractivos
c) La corrección de los desequilibrios producidos por la afectación de las actividades que se basaban en la existencia de la frontera, por medio de su reconversión y de aquellos resultantes de la apertura de la frontera, generados por las asimetrías de desarrollo entre los países vecinos

2.2. COOPERACIÓN

La cooperación es el acuerdo por medio del cual dos o más actores deciden unir esfuerzos para el logro de un propósito común. En este sentido, la cooperación internacional es un concepto amplio que comprende todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente por dos o más Estados y/o por estos y organizaciones internacionales, cualquiera que sea su ámbito u objetivo. La cooperación internacional para el desarrollo puede ser entendida, en términos generales, como el intercambio de recursos y experiencias entre países, que se realiza en el ámbito internacional con el objeto acelerar los procesos de desarrollo, definida de este modo como una parte de la cooperación internacional que, persiguiendo el beneficio mutuo, pone en contacto países con distinto nivel de desarrollo o diversas experiencias.

Los objetivos principales contemplados por los países involucrados en una relación de cooperación para el desarrollo tienen que ver con la consolidación democrática, el desarrollo económico y social sostenible, la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente, entre otros. Generalmente, se identifican como ejes transversales o valores presentes la equidad social, el respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana y la protección y conservación del medio ambiente.

Las modalidades de cooperación internacional para el desarrollo son diversas; entre ellas se destacan la cooperación económica, la cooperación técnica independiente, la transferencia de capital, los créditos multilaterales y bilaterales subsidiados, las donaciones, la cooperación técnica relacionada con la inversión, la ayuda alimentaria, la asistencia sanitaria de emergencia y de socorro; y recientemente se hace mención de las facilidades políticas y comerciales.

Los actores involucrados en la cooperación internacional para el desarrollo son de diversa índole y poseen diferentes funciones: coexisten las organizaciones públicas y privadas, generalistas y especializadas, del Norte y del Sur, y con distintas formas y estrategias de acción. De manera general, puede distinguirse entre instituciones públicas –como las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países donantes y receptores, las administraciones públicas regionales y locales y las universidades–; e instituciones privadas –dentro de las cuales pueden distinguirse las que tienen fines lucrativos, como las empresas, y las que carecen de ellos, como las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, las organizaciones de base y comités de solidaridad–.

En algunas definiciones se menciona también la necesidad de la existencia de la cooperación internacional para lograr un equilibrio en el desarrollo de los países del Norte y del Sur, que dotan de mayor sostenibilidad al progreso mundial. Otras definiciones, sin llegar a apuntar una relación de equilibrio, ponen el acento en el beneficio mutuo de las sociedades nacionales diferenciadas en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social. Desde esta perspectiva, la cooperación internacional se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional, además de contener de manera implícita un sentido de reciprocidad en las relaciones entre los países.

Desde sus orígenes, luego de la Segunda Guerra mundial, el contenido de la cooperación internacional para el desarrollo se ha ido definiendo principalmente en función del concepto de desarrollo adoptado por los países, como también de la configuración de las relaciones internacionales en el panorama geopolítico y geoestratégico mundial. Las modalidades de cooperación han sufrido sucesivos cambios que han ido desde la necesidad de apoyar la reconstrucción de los países europeos, terriblemente afectados durante la guerra, pasando desde los enfoques desarrollistas de los años cincuenta y sesenta hasta las nuevas visiones influenciadas por los fenómenos de la globalización neoliberal y los diversos esquemas de la actualidad.

CLASIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN

SEGÚN EL ORIGEN DE LOS FONDOS

Cooperación privada. Maneja recursos propios de particulares, empresas y/o asociaciones, etc. Se la conoce también como cooperación no gubernamental.

Cooperación pública. Proveniente de administraciones nacionales, regionales y locales de países donantes. Se le identifica, en general, como asistencia.

SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS

Cooperación no reembolsable. La cooperación que se hace a fondo perdido.

Cooperación reembolsable. Aquella que debe ser devuelta en forma de dinero o en especies.

SEGÚN LOS ACTORES QUE CANALIZAN LOS FONDOS

Cooperación multilateral. Es la cooperación oficial que brindan los organismos o instituciones internacionales a los gobiernos, particularmente la ONU y sus organismos especializados –PNUD, FAO, UNESCO, OIT, PMA, UNICEF, UNIFEM, ANUR, etcétera–. La cooperación de la ONU –organismo que cuenta actualmente con 192 estados miembros– se define en los grandes compromisos internacionales y la proporcionan las agencias respectivas a solicitud de los gobiernos. En la categoría de cooperación multilateral se inscribe igualmente la cooperación otorgada por las instituciones financieras multilaterales como el BM, el FMI, el BID, la CAF, etcétera.

Cooperación bilateral. Es el tipo de cooperación que se lleva a cabo entre dos países sobre la base de acuerdos o convenios suscritos entre ambos y que constituyen el marco general que regula en detalle las condiciones, los alcances, el otorgamiento y la recepción de dicha cooperación, así como las áreas que serán atendidas.

Cooperación descentralizada. Es la que canalizan las administraciones regionales y locales públicas –gobiernos locales, diputaciones, comunidades autónomas, cabildos, municipios etc.– mediante una relación directa con actores locales, públicos o privados en los países receptores. Este tipo de cooperación es de reciente definición y se consolida en el contexto del fortalecimiento de las ciudades y regiones como actores de relaciones internacionales. Algunas definiciones incluyen, dentro de la cooperación descentralizada, las transferencias de recursos que

realizan las ONG, empresas, universidades y otros actores de los países del Norte, aunque el término se ha acuñado recientemente, mientras que la cooperación privada se remonta a mediados del siglo pasado.

Cooperación no gubernamental. Se considera cooperación no gubernamental a la transferencia de recursos realizada por entidades sociales para las que las organizaciones consiguen dichos recursos, ya sea generándolos por medio de cuotas, donaciones y venta de servicios o accediendo a través de subvenciones públicas de ayuntamientos, comunidades autónomas, gobiernos centrales o de la organismos multinacionales como la Comunidad Europea. Los actores principales de este tipo de cooperación son las ONG.

Cooperación empresarial. Es principalmente una cooperación de orden privado entre las empresas de distintos países, aunque inicialmente son los gobiernos los que realizan acciones de acercamiento binacional. Los acuerdos a los que llegan las empresas son privados y no se enmarcan en los programas oficiales de cooperación técnica bilateral o multilateral. Este tipo de cooperación se da en forma de asistencia técnica y transferencia de tecnología.

SEGÚN LA SITUACIÓN GEOPOLÍTICA DE LOS PAÍSES DONANTES Y RECEPTORES

Cooperación vertical. Se refiere a la cooperación bilateral que implica una transferencia desde un donante, generalmente con un grado alto de desarrollo, hacia un receptor con un nivel menor de desarrollo. Esta ayuda puede ser reembolsable, aunque no es ésta su característica excluyente. Los principales donantes de esta categoría son los países desarrollados del Norte que se agrupan en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Cooperación triangular. La cooperación triangular constituye una nueva modalidad de cooperación internacional que se refiere a la asociación de una fuente bilateral o multilateral con un país de mediano desarrollo, los cuales gestionan conjuntamente programas de cooperación en beneficio de una tercera nación en vías de desarrollo. Este tipo de cooperación es cada vez más utilizada, principalmente en América Latina.

Cooperación horizontal. Se refiere a la cooperación que se realiza entre países con un grado similar de desarrollo, principalmente entre países emergentes. Se llama también cooperación Sur-Sur y ha cobrado cada vez más importancia en los últimos años. Se destacan en este tipo el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR) y el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM).

FOAR

El FOAR es el instrumento de la política exterior argentina por medio del cual se promueven iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros países, de menor o igual desarrollo relativo económico y social, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo. Expresa las orientaciones del Plan de Acción de Buenos Aires, establecido hace tres décadas por la comunidad internacional para impulsar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, financiamiento del FOAR.

En el marco de las orientaciones de la política exterior argentina y de la filosofía de la cooperación Sur-Sur, los compromisos contraídos por el país a nivel internacional se manifiestan en los siguientes objetivos principales del FOAR, que contribuyen a los esfuerzos de la comunidad internacional para alcanzar las metas globales de desarrollo y superación de la pobreza:

1) Establecer y consolidar asociaciones para el desarrollo con otros países sobre la base de sus propias estrategias y prioridades nacionales, procurando la participación de todos los actores interesados
2) Generar y apoyar el fortalecimiento de ámbitos y mecanismos propicios para promover el intercambio de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas entre organizaciones argentinas y sus homólogas de otros países, apuntando de manera permanente al fortalecimiento en estas últimas de capacidades propias para el desarrollo
3) Desarrollar metodologías e instrumentos que permitan dinamizar los procesos de asistencia técnica a fin de maximizar el aprovechamiento de recursos humanos y financieros

De acuerdo con las características de las asociaciones de cooperación establecidas con los países por medio del FOAR, sus requerimientos y prioridades, las modalidades de intercambio a utilizar por las organizaciones participantes son las siguientes:

1) El envío de expertos de las organizaciones argentinas cooperantes para colaborar en el terreno con los técnicos de las organizaciones locales
2) La recepción de los técnicos de los países asociados en las organizaciones argentinas, para un conocimiento directo de procesos, prácticas o experiencias concretas de potencial utilidad para sus propias organizaciones
3) La preparación y ejecución de seminarios FOAR en los países que los soliciten, sobre temas específicos de interés para su estrategia de desarrollo

El presupuesto del FOAR es aportado por la Cancillería Argentina. En su instrumentación intervienen la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que prestan apoyo operativo en la emisión de pasajes, el pago de viáticos e insumos y la contratación de los seguros médicos que amparan los desplazamientos de las personas especialistas de la Argentina hacia el exterior y de las extranjeras que vienen al país.

Por otra parte, debe señalarse el importante aporte que realizan las organizaciones argentinas cooperantes, ya que mantienen las condiciones laborales de sus especialistas durante los períodos en que llevan a cabo las misiones FOAR, respecto de quienes es necesario destacar que no perciben por ese concepto honorario adicional alguno.

FOCEM

El FOCEM fue creado mediante la Decisión CMC N° 45/04. Luego, la Decisión CMC N° 18/05 estableció las normas para su integración y funcionamiento y la Decisión CMC N° 01/10 definió su reglamento actual. Asimismo, se estableció un reglamento para regular los aspectos relativos al FOCEM en lo que se refiere a la presentación, ejecución y seguimiento de los proyectos a ser financiados, los aspectos institucionales y la administración y uso de los recursos financieros aportados.

El FOCEM se destina a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social –en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas– y apoyar el funcionamiento

de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Se identifican los siguientes programas:

1) Programa de Convergencia Estructural, cuyos proyectos contribuyen al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.
2) Programa de Desarrollo de la Competitividad, que contribuye a la competitividad de las actividades productivas del MERCOSUR, e incluye procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra-MERCOSUR, proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción –estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, entre otros– e investigación científica y tecnológica y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.
3) Programa de Cohesión Social, que contribuye al desarrollo social, en particular en las zonas de frontera, y puede incluir proyectos de interés comunitario en áreas de salud humana, educación, reducción de la pobreza y del desempleo.
4) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración, que debe atender el mejoramiento de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo, así como a la profundización del proceso de integración.
Una vez cumplidos los objetivos de los proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar serán financiadas en partes iguales por los Estados parte.

Los fondos aportados por el FOCEM para el financiamiento de los proyectos seleccionados constituyen aportes no reintegrables.

2.3. COMITÉS DE INTEGRACIÓN

Los Comités de Integración, anteriormente denominados de Frontera, son foros que tienen por objeto la coordinación regional bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones a los problemas del tránsito, tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes, prestación de servicios y realización de actividades sociales conjuntas, en un marco que promueva la cooperación para lograr la integración y el desarrollo de las áreas de frontera. Con el transcurso del tiempo han adquirido validación y han generado una alta capacidad de convocatoria a nivel nacional y regional. Constituyen una instancia permanente de intercambio entre regiones, cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones a nivel regional, a uno y otro lado de la frontera.

El origen de la creación de los Comités de Integración –basado en acuerdos diplomáticos suscriptos por presidentes o ministros de Relaciones Exteriores– les otorga un estatus nacional e internacional, y su estructura de funcionamiento general ha facilitado la complementariedad con otros esquemas de vínculo vecinal, así como con las políticas de desarrollo regional. Dentro de sus objetivos se incluyen:

- Participar activamente en la solución de los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes
- Promover el desarrollo de las zonas de frontera, así como la cooperación e integración regional
- Considerar e impulsar proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas

Los Comités de Integración se efectúan anualmente en uno u otro país, alternadamente, y su cronograma se acuerda entre las Cancillerías de los países correspondientes conjuntamente con los organismos que tienen a su cargo los temas que forman parte de la Agenda del Comité y de las comisiones y subcomisiones que generalmente los forman, como Facilitación Fronteriza, Infraestructura, Turismo, Cultura, Educación y Salud, entre otros.

2.4. GRUPOS TÉCNICOS MIXTOS

Los Grupos Técnicos bilaterales se constituyen como ámbito de profundización del diálogo técnico sobre temas sectoriales de interés mutuo, y por medio de ellos se establece un programa de trabajo para consolidar la relación bilateral que, generalmente, se considera estratégica. Estos grupos impulsan la cooperación entre los países que los crean, promueven el diálogo e intercambio de experiencias entre entidades de los sectores públicos y privados, así como de instituciones científicas y de investigación de ambos países.
En la relación bilateral de integración territorial de la Argentina con sus vecinos, estos Grupos Técnicos, que son coordinados por las Cancillerías y cuentan con la participación de las autoridades sectoriales competentes, se han creado desde fines de la década del ochenta con el objetivo de trabajar en forma conjunta en distintas áreas, en particular en lo referente a la integración fronteriza, y establecen una coordinación en las acciones con vistas a la mejora de la conectividad. Con la República de Chile y con la de Paraguay el grupo se denomina Grupo Técnico Mixto, con Brasil se llama Grupo Técnico Bilateral; en todos los casos, el objetivo fue elaborar un plan maestro general de pasos fronterizos que permitiera establecer priorizaciones, mejoras, programas de inversiones en las rutas de accesos entre ambos países, de forma tal de identificar con mayor eficiencia la conectividad. A medida que transcurrió el tiempo y el proceso de consolidación se fue fortaleciendo, el análisis de las inversiones en las rutas de acceso se tornó insuficiente y fue incorporándose la evaluación de la inserción en corredores regionales de integración y sus obras y normas complementarias.

2.5. INSTRUMENTOS PARTICULARES

Se presenta a continuación una síntesis de los acuerdos alcanzados entre la Argentina y cada uno de los países limítrofes, que han permitido plasmar la voluntad política de integración en instituciones o mecanismos que, considerando los más variados y complejos campos, han permitido concretar los consensos alcanzados.

ARGENTINA–CHILE

1984 - Ambos países firmaron el Tratado de Paz y Amistad, que implicó la creación de una Comisión Binacional encargada de promover y desarrollar iniciativas sobre temas tales como el transporte terrestre, la aeronavegación, las interconexiones eléctricas y las telecomunicaciones, la explotación conjunta de recursos naturales, la protección del ambiente y la complementación turística. Desde la instalación de la mencionada Comisión y con el fuerte respaldo político de ambos gobiernos, esta zona de frontera ha mostrado importantes avances de funcionamiento y desarrollo.

1992 - Se constituyó un Grupo Técnico Mixto, formado originalmente por las autoridades de las cancillerías, de vialidad y de obras públicas. Se logró formalizar una selección de doce pasos prioritarios y elaborar un Plan Maestro de Pasos Fronterizos para determinar la viabilidad e importancia de obras de infraestructura de ambos lados de la línea fronteriza.

1996 - Se firmó el Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y la República de Chile, que incluye un Protocolo Adicional sobre Integración Física al que se anexó un programa sobre montos básicos a invertir durante el período 1996-2000 por Argentina y Chile en conexiones viales en los Pasos Fronterizos Priorizados.

1999 - Con respecto a los controles integrados, se aprobó por Ley 25.229 el tratado entre ambos países, en el que se establecieron las disposiciones generales referidas a los controles, la forma de percepción de los tributos, tasas y gravámenes, los delitos e infracciones en el ACI, así como los materiales y equipos, y el recinto para el ejercicio de las funciones.

2009 - Se firmó el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, en el que se acuerda profundizar la relación estratégica bilateral favoreciendo los valores democráticos compartidos con el impulso de acciones conjuntas en la orientación renovada de las iniciativas y proyectos bilaterales. Se establece, además, que las partes podrán celebrar protocolos complementarios referidos a materias específicas, relativos a la realización de aquellos proyectos de infraestructura de transporte vial y/o ferroviario que consideren de interés estratégico para el proceso de integración binacional. Se dispone de mecanismos institucionales bilaterales para cumplir con los objetivos del Tratado, como encuentros presidenciales, reuniones bilaterales de ministros, Comisiones de Cooperación económica e integración física, Comisiones Parlamentarias conjuntas, Comités de Integración y Sistema de Consultas Permanentes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. En relación con la Cooperación Binacional, se continúa impulsando la promoción, coordinación y ejecución de programas y proyectos de interés para ambos Estados en el ámbito de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular. Asimismo, las partes continúan trabajando en pos de la cooperación académica, la ciencia y la tecnología, la producción para la defensa y la consular.

En el marco del Tratado de Maipú y por acuerdos posteriores, se han creado las siguientes instancias:

1) Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra (EBITAN). Las partes se comprometieron a intensificar, por intermedio de sus respectivas autoridades competentes, el examen de las cuestiones referidas al diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del proyecto denominado Paso Internacional de Agua Negra.
2) Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central. Las partes se comprometieron a intensificar, por intermedio de sus respectivas autoridades competentes, el examen de las cuestiones referidas al diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del proyecto denominado Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central.
3) Grupo Mixto de Trabajo para el Tren Trasandino del Sur (GTS). En diciembre de 2010 tuvo lugar la reunión constitutiva en Buenos Aires, en el ámbito de la XL reunión del Grupo Técnico Argentino-Chileno. Su objetivo es llevar adelante todas las acciones pertinentes vinculadas con el proyecto del Ferrocarril Trasandino del Sur, que unirá los puertos de Bahía Blanca, en la Argentina, y de Talcahuano, en Chile.
4) Comisión Binacional para la Optimización del Paso Cristo Redentor. En agosto de 2011 tuvo lugar la reunión constitutiva de la Comisión Mixta Binacional de Seguimiento de la Implementación del Estudio Binacional para la Optimización Paso Sistema Cristo Redentor, en cumplimiento de lo acordado por ambos países en notas reversales de enero de 2011, suscritas en ocasión de la III Reunión Binacional de Ministros celebrada en Santiago de Chile.

2011 - Ambos países firmaron el Acuerdo para el Nuevo Reglamento de los Comités de Integración.

ARGENTINA–BOLIVIA

Los puntos de contacto que posee esta zona de frontera son de baja densidad, y su funcionamiento es de una importante complejidad. Aunque el ingreso de Bolivia como país asociado al MERCOSUR ha incrementado los flujos de comercio entre ambos países, subsisten problemas estructurales que obstaculizan un desarrollo de integración fronteriza. Es importante destacar que todos los estudios han coincidido en identificar al déficit en infraestructura como una de las principales causas de la baja interacción que existe en esta zona de frontera.

A partir del año 1998 se firmaron los siguientes acuerdos:

1) De alcance parcial sobre integración en energía
2) Controles integrados y su reglamentación
3) Higiene y seguridad del trabajo, aplicable a la construcción, mantenimiento y explotación de los emprendimientos de propósitos múltiples licitados por la Comisión Binacional para el Desarrollo de la alta cuenca del río Bermejo y del río Grande de Tarija

4) Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo
5) Optimización del Espacio Radioeléctrico en zonas de frontera
6) Construcción de un puente internacional sobre el río Bermejo entre Los Toldos y Mármora
7) Construcción de un nuevo puente entre Salvador Mazza y Yacuiba
8) Programa binacional de aprovechamiento de los recursos hídricos de la alta cuenca del río Bermejo y del río Grande de Tarija
9) Entendimiento en materia de integración y cooperación minera e infraestructura física
10) Convenio de migraciones y en materia de salud
11) Programa de Fomento de la Protección Medioambiental urbano-industrial
12) Convenio temporario de venta de gas natural
13) Alcance parcial para la promoción económica, comercial y de inversiones entre ambos países
14) Protocolo adicional al acuerdo de alcance parcial sobre integración energética para el suministro de gas natural de la República de Bolivia al Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA)
15) Inicio de actividades del GNEA y planta de extracción de licuables
16) Convenio marco de cooperación y asistencia institucional
17) Acuerdo de financiamiento, estudios de preinversión y construcción de la planta de extracción de licuables y su sistema de evacuación y comercialización
18) Acuerdo marco de integración energética entre Venezuela, Argentina y Bolivia en el marco de la organización de países productores y exportadores de gas de Suramérica

ARGENTINA–PARAGUAY

El marco institucional en el que se ha desarrollado el proceso de integración entre los dos países abarca acuerdos suscriptos tanto a nivel bilateral como multilateral. En el aspecto bilateral son relevantes cronológicamente:

1971 - Comisión Mixta del Río Paraná (COMIP). Este acuerdo fue aprobado por la República Argentina por la Ley 19.307 y tiene por objeto el estudio y evaluación de las posibilidades técnicas y económicas del aprovechamiento de los recursos de ese río en el tramo limítrofe entre los dos países, desde su confluencia con el Río Paraguay hasta la desembocadura del Iguazú.

1973 - Se aprobó por ley 20.646 el Tratado de Yacyretá suscripto en la ciudad de Asunción el 3 de diciembre de 1973, por medio del cual ambos Estados se comprometieron a realizar la obra en común. De esta manera se fundó la Entidad Binacional Yacyretá, con capacidad jurídica y responsabilidad técnica para realizar los estudios y proyectos para la ejecución.

1989 - Se firmó el acuerdo por medio del cual se creó la Comisión de Coordinación Política e Integración entre los gobiernos de la República Argentina y del Paraguay, que tiene como finalidades fortalecer los vínculos que unen a ambos países por medio de la cooperación; ampliar el diálogo político entre ellos; examinar, promover y dinamizar las relaciones bilaterales; identificar intereses y proyectos comunes y propender a su realización; promover el crecimiento económico y el desarrollo efectivo de los pueblos de ambos países y contribuir al logro de la integración latinoamericana.

1995 - Considerando la multiplicidad de temas tratados en la Comisión y ante la importancia que estaba tomando la temática referida a la integración física, se creó por canje de notas reversales el Grupo Técnico Mixto con el objetivo de llevar adelante las acciones necesarias para lograr la integración física entre los dos países, para lo cual, y en primera instancia, debía abocarse a la elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo de Pasos de Frontera. Este Grupo Técnico debía, asimismo, coordinar y definir las cuestiones relativas a la habilitación internacional de las conexiones en materia técnica, migratoria, aduanera, de sanidad animal y vegetal, turismo y cualquier otro aspecto necesario para su pleno funcionamiento.

1998 - Se firmó el acuerdo bilateral para establecer un reglamento para los Comités de Frontera. A esa fecha, estaban constituidos los Comités de Frontera de Encarnación-Posadas, Colonia Falcón-Clorinda, Alberdi-Formosa, Pilar-Puerto Bermejo e Ita Corá-Itatí.

2000 - Se firmó el acuerdo bilateral sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos, en el cual fueron iden-

ESCLUSA DE NAVEGACIÓN,
REPRESA HIDROELÉCTRICA
YACYRETÁ,
Apipé, Provincia de Corrientes,
Argentina.

tificados 39 pasos internacionales de carácter permanente. Se realizó en Buenos Aires la III reunión del Grupo Técnico Mixto Argentino-Paraguayo. Se decidió iniciar los trabajos en un Plan Maestro de Pasos Fronterizos que permitiría identificar, priorizar, impulsar y coordinar los proyectos de integración física entre los dos países.

2001 - Los presidentes firmaron un Acuerdo para el establecimiento de un Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo suscripto el 18 de junio de 1997 en Asunción, cuyo objetivo es convertir las áreas de frontera comunes en zonas de integración económica, social y cultural.

2002 - Acuerdo por canje de notas referido al nuevo reglamento técnico-administrativo de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná que fuera suscripto por Argentina y Paraguay con fecha 15 de abril de 1998, aprobado por Ley 25.592.

2006 – Se aprobó por ley 26.187 el acuerdo de sede suscripto en Asunción el 17 de abril de 2001, con la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná.

2009 - Se aprobó por decreto 1905 de fecha 2 de diciembre el modelo de Convenio de Cooperación Técnica de Recuperación Contingente –OCT/RC/BINACIONAL/ARG– suscripto entre Argentina y el FONPLATA destinado a financiar el Programa de Optimización de la Conectividad Territorial entre la República Argentina y la República del Paraguay, en los nodos Clorinda-área metropolitana de Asunción y Río Bermejo-Ñeembucú.

2010 - Se firmó el acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, integrado por la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. Se propuso el emprendimiento de estudios, actividades u obras relacionados con el Sistema que se encuentren en sus respectivos territorios y que puedan tener efectos más allá de sus fronteras.

2011 - Los Presidentes de ambos Estados inauguraron la elevación de la cota definitiva que permite la represa, es decir, su cota máxima de 83 metros, alcanzándose la mayor capacidad de producción de energía permitida por el diseño original de 20.700 GVh/año y una potencia de 3.100 MV.

Desde el punto de vista multilateral, el proceso de integración se enmarca en el acuerdo de creación del MERCOSUR, que ambos países, conjuntamente con la República de Brasil y la República Oriental de Uruguay, firmaron en lo que se denominó el Tratado de Asunción. Desde la vigencia del MERCOSUR se han firmado distintos acuerdos con el objetivo de armonizar normativas y procurar instrumentos que facilitaran las operaciones de comercio exterior, y cobró especial relevancia el Acuerdo sobre Controles Integrados, conocido como Acuerdo de Recife.

ARGENTINA–BRASIL

1986 – Ambos países suscribieron el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil, que le otorgó carácter político a la iniciativa mediante la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. De esta forma se abrió un nuevo ciclo en el proceso de vinculación bilateral. Al amparo del mencionado Tratado se formalizaron 24 protocolos con diversas materias específicas. El Protocolo número 23, que trata sobre Integración Fronteriza, estableció un Grupo de Trabajo Permanente constituido en el marco de competencia de la Comisión de Ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica y creó dos Comités de Frontera en el paso Pasos de los Libres-Uruguayana y Puerto Iguazú-Foz de Iguazú.

1988 - Se firmó el tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina, suscripto en Buenos Aires el 29 de noviembre de 1988.

1989 - Se firmó el acuerdo para la construcción de un puente sobre el río Uruguay entre las ciudades de Santo Tomé y Sao Borja, suscripto en Uruguayana el 22 de agosto de 1989. A tales fines se creó una Comisión Mixta Argentino-Brasileña (COMAB) integrada por representantes de ambos gobiernos, de la provincia de Corrientes, del estado de Río Grande do Sul y de los respectivos organismos técnicos nacionales.

1990 - Se firmó el tratado para el establecimiento del estatuto de empresas binacionales argentino-brasileñas, suscripto en Buenos Aires el 6 de julio de 1990.

1992 - Se firmó el acuerdo de transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná-puerto de Cáceres-puerto de Nueva Palmira, suscripto entre la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay en el valle de Las Leñas, el 26 de junio de 1992.

1997 - Mediante el acuerdo para la Creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO) se creó una comisión cuyos objetivos principales consisten en identificar y proponer acciones tendientes a promover el desarrollo y la integración de la frontera común, recomendar la adopción de medidas que puedan beneficiarla, así como también trabajar en forma coordinada con los mecanismos y programas ya establecidos por ambos países.

2000 - Se firmó el acuerdo que creó la Comisión Binacional Argentina-Brasileña para la facilitación de la construcción y operación de nuevos pasos viales sobre el río Uruguay, que en julio de 2002 se aprobó por Ley 25.619 en la República Argentina y por Decreto 4.990 en la República Federativa del Brasil.

2000 - Se rubricó el acuerdo para la facilitación de la construcción y operación de nuevos pasos viales sobre el río Uruguay, con fecha 15 de diciembre de 2000, en la ciudad de Florianópolis, por medio del cual se creó también la Comisión Argentino-Brasileña (COMBI).

2005 - Se aprobó el reglamento de la COMBI y se suscribió el acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas.

2007 - Se creó el Mecanismo de Integración y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil (MICBA), el cual institucionaliza un mecanismo de relación bilateral presidido por los Presidentes de ambos países, con la coordinación a cargo de ambas Cancillerías. Presupone una serie de áreas de trabajo y sucesivas instancias de decisión y ejecución política. En el ámbito del MICBA se realiza un relevamiento y seguimiento de la relación bilateral para identificar temas estratégicos considerados prioritarios, que son abordados en subcomisiones que desarrollan proyectos específicos mediante la definición de objetivos y metas.

2011 - Se firmó el protocolo adicional al acuerdo para la creación de la CODEFRO, con fecha 31 de enero de 2011. Por dicho protocolo se estableció que la CODEFRO deberá funcionar como instancia de articulación política de alto nivel, de modo de facilitar la

ejecución de proyectos e iniciativas en las diversas áreas previstas en el acuerdo. Por su parte, las reuniones de la CODEFRO serán precedidas de reuniones de los Comités de Integración existentes y de los Grupos de Trabajo creados a tales efectos.

2011 - Se firmó el acuerdo para la construcción de un puente internacional sobre el río Pepirí-Guazú, entre las ciudades de San Pedro y Paraíso, suscripto con fecha 31 de enero de 2011, por medio del cual se estableció una Comisión Mixta, que a la fecha no se encuentra en vigor.

ARGENTINA–URUGUAY

1946 - Elaboración de marco jurídico y promoción de estudios para el aprovechamiento del río Uruguay, que derivó en la creación de la Comisión Técnica Mixta del Salto Grande y la construcción y puesta en operación del proyecto hidroeléctrico de Salto Grande en 1982.

1961 - Se firmó el Tratado de Límites del Río Uruguay.

1973 - Se firmó el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. De este modo se creó un instrumento jurídico internacional que sentó las bases de cooperación entre Argentina y Uruguay en el ámbito de las aguas del Río de la Plata, regulado por la Comisión Administradora del Río de la Plata.

1975 - Se firmó el Estatuto del Río Uruguay, del cual derivó la creación de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) en 1978, entidad que tiene como principales objetivos el desarrollo de mecanismos para el racional aprovechamiento del río, la realización de obras de infraestructura y facilidades portuarias, la conservación de los recursos naturales involucrados y el aprovechamiento sostenible de las aguas, entre otros.

1985 - Se llevó a cabo la Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social, suscripta por los Presidentes de ambos países, en la cual se señalaba que las zonas fronterizas del río Uruguay que pertenecen a ambas naciones constituyen un área prioritaria que ofrece muchas posibilidades para el desarrollo de actividades conjuntas de integración. Tras la firma de este acuerdo, el proceso de integración binacional tomó un verdadero rol protagónico en términos de políticas de Estado y planificación futura.

1987 - Se firmó el acuerdo sobre Control Único de Frontera y Documentación Unificada en Fray Bentos-Puerto Unzué.

1987 - Se creó el Comité de Frontera para atender asuntos aduaneros, migratorios, sanitarios, de transporte, culturales y turísticos en tres puntos de frontera. Este organismo binacional procura el funcionamiento de mecanismos que favorezcan una mayor articulación productiva, tecnológica, ambiental y social de mutuo beneficio.

2010 - Ambos países firmaron la Declaración Conjunta de Presidentes o Declaración de Anchorena, en la que se destacan los compromisos asumidos a través de los siguientes instrumentos:

1) Adenda al acuerdo de Implementación y Operación del Proyecto de Regasificación de Gas Natural Licuado.
2) Acta del Grupo de Trabajo conjunto sobre Energía, que creó una Comisión Bilateral de Cooperación Energética.
3) Memorándum de entendimiento para la creación de la Comisión Bilateral de Asuntos Comerciales, con el propósito de profundizar el intercambio comercial bilateral.
4) Cláusulas complementarias al Acuerdo de Reciprocidad entre los Ministerios de Salud de ambos países.
5) Acuerdo entre los Ministerios de Defensa de ambos países para el fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa
6) Compromiso de profundización del canal Martín García.
7) En relación con las plantas de celulosa, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, se instruyó a la CARU para la puesta en marcha de un plan de vigilancia para la Planta UPM –ex Botnia– y un plan de control y prevención de la contaminación del río Uruguay en el tramo compartido por ambos países.
8) Otros temas expuestos en la Declaración Conjunta fueron la integración productiva, las inversiones, el sector agropecuario y la pesca, la integración fronteriza, la educación y la cultura, la salud, la defensa, las comisiones binacionales de los ríos Uruguay y de la Plata y la comisión técnica mixta del frente marítimo.

En el marco de la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo, los Ministros de ambos gobiernos se reunieron con el objeto de realizar un diagnóstico conjunto de los principales temas de la relación bilateral, y establecieron prioridades y cursos de acción. Allí se destacó la voluntad de ambos países de seguir profundizando el proceso de integración binacional y de cooperación política, económica, social y cultural. Sobre esta base, y conscientes de la necesidad de darle un renovado impulso a la agenda bilateral, se resolvió implementar una nueva vía de comunicación mediante la creación de la Comisión de Integración Argentino-Uruguaya (CIAU).

2011 - Los Presidentes de ambos países se reunieron para pasar revista al estado de los compromisos asumidos por la CIAU el año anterior. En tal sentido, ambos jefes de Estado verificaron el cabal cumplimiento de ellos detallando punto por punto los logros obtenidos. Entre los anuncios de la reunión se destacó el acuerdo para avanzar en la implementación de un plan de acción para la rehabilitación de los servicios ferroviarios de pasajeros, de modo de concretar la recuperación definitiva de la interconexión ferroviaria internacional.

3

PRIMEROS PROYECTOS

La puesta en marcha de los primeros proyectos de integración tiene como antecedentes los acuerdos firmados durante las décadas de los sesenta y setenta en un contexto geopolítico diferente a lo que se produjo posteriormente a 1983 en la Argentina, así como en los países limítrofes. Como se destacó, entre los primeros acuerdos se firmaron los tratados que establecieron los fundamentos para la construcción de Yacyretá, el puente Encarnación-Posadas y la represa de Salto Grande.

3.1. ACCESOS VIALES Y FLUVIALES A PASOS DE FRONTERA

La línea fronteriza de la República Argentina se extiende a lo largo de unos 14.500 kilómetros, de los cuales 9.400 lindan con los países vecinos de Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile, y los 5.100 restantes con el estuario del Río de la Plata y el Mar Argentino, que forma parte del océano Atlántico. La delimitación de las fronteras no ha sido tarea fácil y de hecho, en la actualidad, es todavía causa de conflictos en estos espacios, así como en el continente de la Antártida –en particular en la península Antártica–.

Para la delimitación de la Argentina se utilizaron diferentes tipos de límites, que dan cuenta, además, de los distintos tipos de frontera a nivel geográfico:

- Orográficos –en las montañas– en donde se puede tomar la división por medio de las más altas cumbres, o por las cumbres que dividen aguas
- Fluviales, que pueden ser líneas medias en donde se divide el río en dos, sin tomar en cuenta su profundidad o talweg, o vaguada, que implica la división de la parte más profunda en dos.
- Marítimos
- Geométricos –línea recta–
- Geodésicos, que implican la utilización de los paralelos o los meridianos para la división

EXTENSIÓN DE LA FRONTERA ARGENTINA EN KILÓMETROS

FRONTERA	KILÓMETROS
Con los países vecinos	**9.376**
Chile	5.308
Bolivia	742
Paraguay	1.699
Brasil	1.132
Uruguay	495

La delimitación del territorio nacional surgió como consecuencia del desmembramiento del virreinato del Río de la Plata, momento en el que se inició el proceso de formación de los Estados independientes en parte de la América española. El trazado exacto de los límites requirió muchos años de acuerdos con los países vecinos. En esta extensa frontera y con cada uno de los países limítrofes hay pasos fronterizos habilitados y acuerdos sobre el modo de control que se utiliza en cada uno de ellos. Tanto la infraestructura de control como la de conectividad varían dependiendo del tipo de frontera. En líneas generales, la frontera con Chile es terrestre, y con el resto de los países es de tipo fluvial.

En caso de las fronteras terrestres, los accesos viales –si bien requieren una coordinación bilateral para realizar obras en los mismos pasos fronterizos con estándares similares– su concreción no conlleva dificultades administrativas, dado que cada país construye la infraestructura en su territorio. En el caso de las fronteras fluviales, además de realizar una unión mediante navegación fluvial, las aspiraciones regionales se dirigen hacia la construcción de un puente que permita una mayor fluidez en la integración. Este tipo de obra de ejecución binacional presenta numerosas dificultades, básicamente de tipo administrativo, dado que no se ha logrado desarrollar instrumentos que faciliten y agilicen tanto la ejecución de los estudios como de las obras, por lo que se ha tenido que recurrir a mecanismos ad-hoc cuya implementación siempre requiere un tiempo mayor al que generalmente suponen las aspiraciones de las conducciones políticas de la región.

3.2. CENTROS DE FRONTERA Y CONTROLES INTEGRADOS

El centro de frontera es el lugar físico donde se realizan los distintos trámites de control fronterizo requeridos para traspasar el límite entre los países, cuyo funcionamiento está reglamentado por acuerdos y disposiciones del MERCOSUR. Su infraestructura debe contemplar las distintas áreas donde desarrollan su tarea los organismos de control teniendo en cuenta cuál es su modalidad.

En vista de optimizar los controles fronterizos y por decisión del Consejo del Mercado Común 5/93, se aprobó el acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Fronteras, también conocido como Acuerdo de Recife, entre los países del MERCOSUR. Este primer instrumento regula la actuación de los controles fronterizos y se protocolizó como acuerdo de alcance parcial en ALADI, reglamentado por la decisión 12/93, dada el 17 de enero de 1994 y actualizada por decisión 4/00 del Consejo del MERCOSUR. La finalidad primordial del acuerdo es la de establecer las medidas técnicas y operativas que regulen la verificación, por parte de las autoridades competentes de los cuatro Estados parte, del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas por los puntos de frontera.

Si bien el Acuerdo de Recife rige entre los países integrantes del MERCOSUR, acuerdos similares fueron firmados por la Argentina con Chile y Bolivia, en los que se recogen los conceptos generales de procedimiento y organización de un paso de frontera. Por lo expresado, para todos límites rigen los siguientes conceptos:

Control. La verificación, por parte de las autoridades competentes, del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas por los puntos de frontera
Control Integrado. La actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control
Área de Control Integrado (ACI). La parte del territorio del País Sede, incluidas las instalaciones donde se realiza el control integrado por parte de los funcionarios de los dos países
País Sede. País en cuyo territorio se encuentra el ACI
País Limítrofe. País vinculado por un punto de frontera con el País Sede
Punto de Frontera. Lugar de vinculación entre los países, habilitado para la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de cargas y personas
Instalaciones. Los bienes muebles e inmuebles que constan en el ACI
Funcionario. La persona, cualquiera sea su rango, perteneciente a los organismos encargados de realizar los controles
Libramiento. El acto por medio del cual los funcionarios responsables autorizan a los interesados a disponer de documentos, vehículos, mercaderías o cualquier otro objeto o artículo sujeto a dicho control
Organismo Coordinador. El organismo que determinará cada Estado parte, que tendrá a su cargo la coordinación administrativa en el ACI

Y las siguientes modalidades de control:

a) País Entrada - País Sede. El control se realiza en el país de entrada del usuario, siendo el recinto de ese país la sede de control de ambos países.
b) País Salida - País Sede. El país de salida es el país sede del control, por lo tanto, en el país del cual se sale, se realiza el control de salida del país sede, así como el de entrada al país vecino.
c) Cabecera Única. Las operaciones migratorias, aduaneras y fitozoosanitarias se realizan en un recinto único, que puede localizarse a un lado de la frontera o superpuesto en el límite político internacional.

PUENTE GENERAL ARTIGAS
Y CONTROL DE ÚNICA
CABECERA.
Ciudad de Paysandú, Uruguay.
ACI Colón-Paysandú.

PUENTE SAN ROQUE GONZÁLEZ DE SANTA CRUZ.
Control de Única Cabecera Posadas, Provincia de Misiones, Argentina.
ACI Posadas - Encarnación.

ÁREAS DE CONTROL INTEGRADO (ACI)

Se presentan a continuación las ACI acordadas con cada país.

Uruguay
- Gualeguaychú-Fray Bentos, única cabecera en Uruguay
- Colón-Paysandú, única cabecera en Uruguay
- Concordia-Salto, única cabecera en Argentina

Brasil
- Paso de Los Libres-Uruguayana, TA/TVF única cabecera en Argentina, cargas doble cabecera
- Santo Tomé-Sao Borja, única cabecera en Argentina
- Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira, cargas, única cabecera en Brasil
- Andresito-Capanema, cargas, única cabecera en Argentina
- Iguazú-Foz de Iguazú, TA/TVF y cargas doble cabecera

Paraguay
- Clorinda-Puerto José A. Falcón, TA/TVF y cargas, doble cabecera
- Posadas-Encarnación, TA/TVF única cabecera en Argentina; cargas, única cabecera en Paraguay

Bolivia
- Salvador Mazza-Yacuiba, única cabecera en Argentina
- Aguas Blancas-Bermejo, única cabecera en Argentina
- La Quiaca-Villazón, única cabecera en Argentina

Chile
- Sistema Cristo Redentor, TA/TVF doble cabecera
- San Sebastián, doble cabecera, cargas en Chile, pasajeros, TA/TVF en Argentina
- Integración Austral, doble cabecera bajo la modalidad país de entrada-país sede
- Dorotea, cabecera única en Argentina
- Huemules, cabecera única en Chile
- Pehuenche, cabecera única en Argentina
- Pino Hachado, doble cabecera bajo la modalidad país de entrada-país sede

3.3. PUENTES BINACIONALES

Puente General Artigas, Colón-Paysandú
Puente carretero internacional que cruza el río Uruguay y une las ciudades de Colón, en Argentina, y Paysandú, en Uruguay. Fue inaugurado el 10 de diciembre de 1975.

Posee una longitud de 2.350 metros con un vano principal de 140 metros, una altura libre de 34 metros referida al cero de Paysandú, dos vanos contiguos al principal con una luz de 97,50 metros entre ejes de apoyos, un viaducto de 44 vanos de 46 metros de luz entre pilas, 34 en Argentina y 10 en Uruguay, y una calzada de 8 metros de ancho con dos veredas laterales de 1,80 metros cada una –debajo de las cuales quedan los espacios libres para el paso de instalaciones de servicios–.

Puente Libertador General San Martín, Gualeguaychú-Fray Bentos
Puente sobre el río Uruguay, comunica Puerto Unzué, cerca de Gualeguaychú, en la provincia de Entre Ríos, con Fray Bentos, en el departamento uruguayo de Río Negro. Su longitud total es de 5.365 metros –4.220 en jurisdicción argentina y 1.145 en jurisdicción uruguaya– incluyendo el puente y los accesos. El vano principal es de 220 metros de luz entre ejes de pilas, con una altura de 45 metros en el ancho del canal principal de navegación referida al cero de Fray Bentos, un ancho de calzada de 8,30 metros y dos veredas de 1,50 metros cada una. El proyecto para la construcción del puente Libertador General San Martín comenzó en 1960. En 1967, los dos países firmaron un acuerdo de ratificación, y en 1972 se dio comienzo a la construcción, avalada por el Consorcio Puente Internacional, con un costo de 21,7 millones de dólares. Se inauguró en 1976.

Conexión Concordia-Salto
Se denomina puente Salto Grande a un trazado ferroviario y carretero que cruza el río Uruguay, dispuesto en el coronamiento de la Central Hidroeléctrica Binacional de Salto Grande, 15 kilómetros al Norte de las ciudades de Concordia, en Argentina, y de Salto, en Uruguay.

Puente Internacional Paso de los Libres-Uruguayana
Comunica a la Argentina con Brasil, su nombre es Agustín P. Justo-Getúlio Vargas y une las localidades de Paso de los Libres, de aproximadamente 50 mil habitantes y de Uruguayana, de 150 mil habitantes aproximadamente.

Puente Santo Tomé-São Borja
El puente de la Integración se inauguró en 1997 y consiste en un viaducto internacional sobre el río Uruguay, que comunica las ciudades de Santo Tomé, en Argentina, y de Sao Borja, en Brasil. Empalma con la RN121 hacia la RN14 del lado argentino y con la RN285 del lado brasileño. Abarca un complejo con una extensión de 215 hectáreas del lado argentino y 70 hectáreas del lado brasileño, cuyo diseño busca hacer más fluida la circulación de

CORONAMIENTO DE LA REPRESA DE SALTO GRANDE.
Argentina-Uruguay.

PUENTE DE LA INTEGRACIÓN.
Santo Tomé (Argentina)-
São Borja (Brasil).

personas y mercaderías. Con una extensión de 1.402,5 metros, el puente se encuentra apoyado sobre pilotes y cuenta con una calzada de 8,30 metros de ancho y dos veredas peatonales.

Puente Puerto Iguazú-Foz de Iguazú
El Puente Internacional Tancredo Neves fue inaugurado en 1985, se encuentra situado sobre el río Iguazú, al comienzo de la ruta brasileña BR469, y une las ciudades de Foz de Iguazú y Puerto Iguazú. A través del Puente Internacional La Amistad se accede, asimismo, a Ciudad del Este, en Paraguay. Posee dos manos para el tráfico y dos zonas exclusivas para el paso de peatones, además de un complejo adicional de 2.500 metros cuadrados de superficie en cada lado, donde se encuentran los servicios de aduana, policía, sanitarios e información turística. Con un acceso de dos kilómetros por el lado brasileño y tres por el lado argentino, su extensión es de 489 metros y tiene una luz libre de más de 220 metros en su vano central. Este puente es único en su género en el mundo. Mide 16,50 metros de ancho y 72 metros de alto.

Puente Comandante Andresito-Capanema
Puente carretero inaugurado en 1994 sobre el río San Antonio, que une las localidades de Comandante Andresito en Misiones y Capanema en el estado de Paraná, en Brasil. Posee 124,15 metros de largo por 13 metros de ancho y cuenta con una pasarela peatonal a cada lado de la calzada vehicular. Vincula la RP19, en Misiones, con las rutas estatales PR889 y PR281, en el Estado de Paraná.

Puente Posadas-Encarnación
Se inauguró en 1990, un año antes de la puesta en vigencia del Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR. La negociación acerca de su construcción fue llevada adelante en 1978 por los gobiernos dictatoriales en ejercicio en ambos países. Permite el paso de ferrocarriles, tiene una longitud total de 2.550 metros, y el puente central tiene 579 metros.

Puente San Ignacio de Loyola
Puente ubicado sobre el margen derecho del río Pilcomayo, a 5 kilómetros de la ciudad de Clorinda, en la Argentina, y a 42 de la ciudad de Asunción, en Paraguay. Une a la provincia de Formosa con el Chaco paraguayo, posee una longitud de 70 metros de longitud y 8 metros de ancho de calzada, aptos para todo tipo de tránsito.

4

PROGRAMAS EN EJECUCIÓN

PASOS DE FRONTERA PRIORIZADOS Y PUENTES BINACIONALES

El Plan de Integración Territorial a nivel bilateral se desarrolla en conjunto con cada país limítrofe, e implica la puesta en práctica de Programas de Optimización de la Integración, cuya finalidad es, como su nombre lo indica, identificar, formular y evaluar diversos proyectos que tengan como objetivo integrar la región, además de establecer qué acciones complementarias referidas a aspectos regulatorios, logísticos, productivos y ambientales son necesarios para asegurar su contribución a dicho objetivo, además del desarrollo sostenible de la región en su totalidad.

Los planes, programas y proyectos que se identifiquen a partir de los estudios binacionales ejecutados o en ejecución requerirán acciones a las que se puede clasificar conforme las siguientes tipologías:

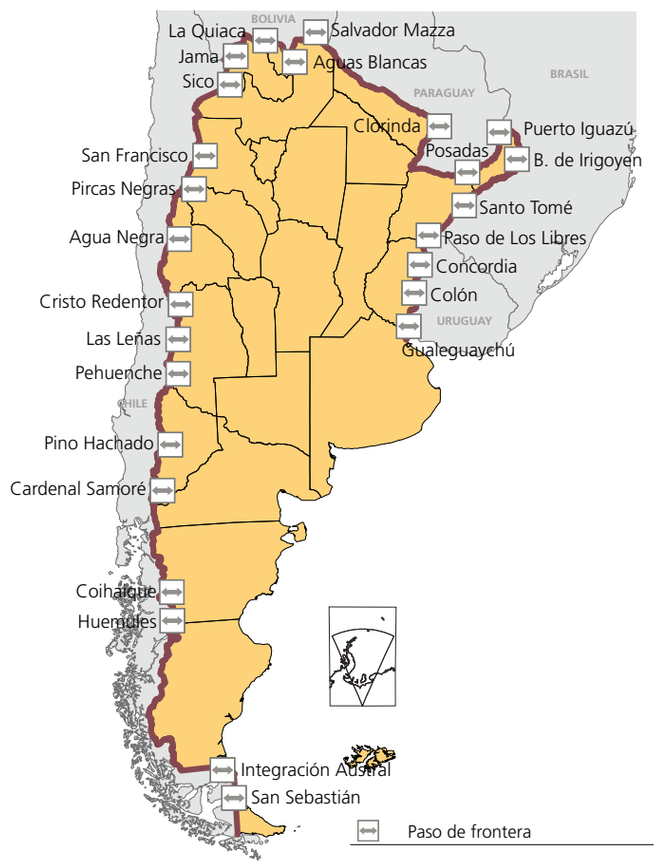
- acción binacional integrada
- acción binacional coordinada
- acción nacional

Se entiende por acciones binacionales integradas a aquellas que, por sus características, requieren de una decisión y acción binacional unitaria, es decir, que precisan de una determinada unidad de decisión o gestión aplicada a proyectos o actuaciones con incidencia sobre el territorio de ambos países. Es el caso de infraestructuras o sistemas de infraestructura de utilización conjunta –puentes e instalaciones fronterizas, sistemas comunes de abastecimiento y saneamiento de aguas a poblaciones en frontera– y de planes de ordenamiento y desarrollo incidentes sobre sistemas urbanos o territoriales compartidos –planes estratégicos de ciudades binacionales, planes directores de cuencas o sistemas compartidos–.

Se entiende por acciones binacionales coordinadas a aquellas que requieren armonizar decisiones sobre proyectos a desarrollar en ambos países, pero que una vez coordinados pueden realizarse y gestionarse por las autoridades e instituciones competentes en cada uno ellos. Es el caso característico de determinados ejes viarios, cuyo trazado y condiciones técnicas deben acordarse coordinadamente, pero cuyas obras y mantenimiento pueden ser gestionados por los respectivos entes nacionales.

Se entiende por acciones nacionales a aquellas que, en coherencia y desarrollo de un plan, pueden ser directamente asumidas, desarrolladas y gestionadas por las instituciones nacionales competentes.

PASOS DE FRONTERA PRIORIZADOS Y PUENTES BINACIONALES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

Los Programas de Optimización de la Integración Territorial que se llevan a cabo desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) se valen de la participación en todos los foros específicos que los países han acordado, así como de la realización de estudios que identifiquen acciones binacionales integradas, coordinadas o nacionales, y las acciones complementarias que viabilicen la ejecución de los proyectos que

contribuyan al objetivo integrador que se han fijado los países. En este sentido, los Comités de Integración, los Grupos Técnicos Binacionales, las Reuniones de Ministros y otros foros constituyen acciones fundamentales en pos de la consolidación de los ámbitos de discusión y formación de consensos, y son asimismo los que permiten la evaluación de los avances y la proposición de nuevos desafíos. En este último aspecto, los estudios binacionales son instrumentos de suma importancia, ya que contribuyen a contar con los elementos técnicos y los conocimientos de los territorios con los que se nutre, y consolidan la planificación estratégica.

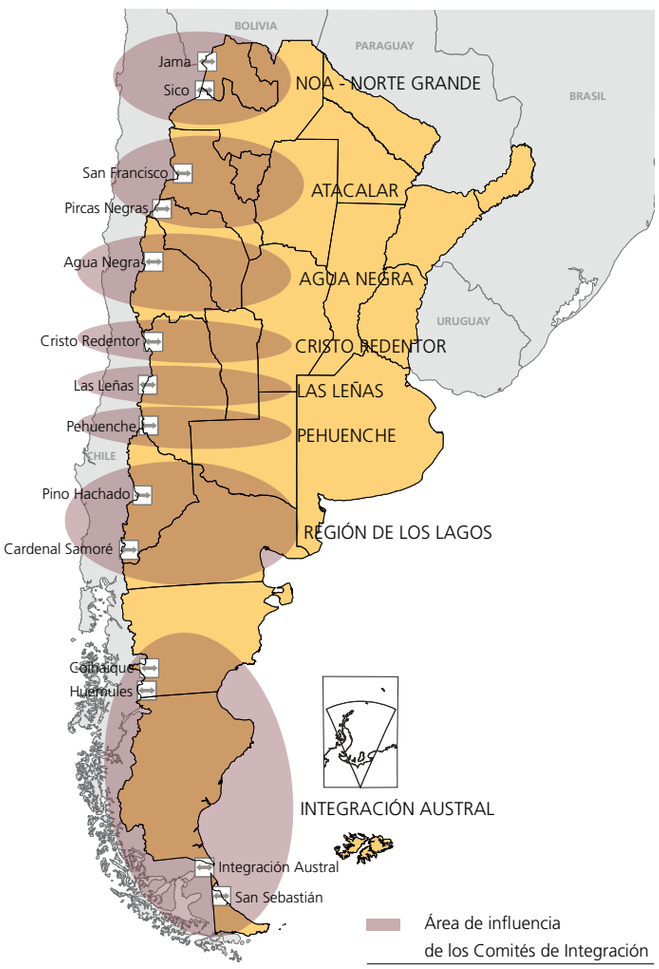
4.1. OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD ARGENTINA-CHILE

Argentina y Chile cuentan con un amplio marco institucional en cuyo ámbito se acuerdan y planifican acciones para consolidar su integración física. Dicha normativa está plasmada en el Acuerdo de Paz y Amistad firmado en 1984, y ratificado en 2010 mediante el Tratado de Maipú y los acuerdos y protocolos complementarios.

COMITÉS DE INTEGRACIÓN

Los Comités de Integración se reúnen anual y alternadamente en cada uno de los países, sobre la base de un cronograma acordado entre las Cancillerías, con una agenda de tratamiento de los temas agrupados en comisiones y subcomisiones de trabajo.

ÁREAS DE INFLUENCIA DE LOS COMITÉS DE INTEGRACIÓN ENTRE ARGENTINA Y CHILE



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

Como resultado de las reuniones celebradas en 2010/2011, se detallan a continuación los Comités y sus principales acuerdos:

NOA-Norte Grande. Se acordó concluir el intercambio de matrices productivas regionales que servirán de base para el desarrollo de los encadenamientos productivos, incrementar el valor agregado e integrar todos los sectores productivos y de servicios, e impulsar el diseño de un modelo de desarrollo minero sustentable para la región. Las direcciones de Vialidad de ambos países informaron sobre el estado de los accesos a los pasos y Argentina solicitó el control integrado de cabecera única para el paso de Jama. Asimismo, hubo un intercambio recíproco en materia de salud, cultura, educación, deporte, turismo, ciencia y tecnología y medio ambiente referidos a la región.

ATACALAR. Se acordaron los siguientes temas: la elaboración del Mapa Fito-Zoosanitario de la macrorregión ATACALAR en el que se identifiquen las zonas de riesgo sanitario. El avance y profundización en el mejoramiento de los controles de los pasos San Francisco y Pircas Negras. El fortalecimiento de la seguridad mediante la efectividad y eficiencia de todos los sistemas, equipos, instrumentos y procesos que se utilizan en los pasos fronterizos, por medio de una coordinación permanente. El avance de los accesos a Pircas Negras y San Francisco. La presentación de uso de la oferta exportable de las provincias argentinas y de la región de Atacama, con el objeto de facilitar el intercambio comercial entre ellas y con otros bloques económicos. La facilitación del intercambio educativo de docentes y estudiantes entre ambas universidades.

Agua Negra. Se avanzó en la pavimentación de los accesos al paso y en el estudio del futuro túnel de Agua Negra; en el intercambio de información sanitaria de interés para ambas delegaciones sobre la polilla del racimo de la vid y la mosca de la fruta; en la implementación de la campaña para conocimiento de la obligatoriedad del seguro al pasar a Chile; en el diagnóstico integral de ofertas y demandas existentes relativas a encadenamientos productivos entre San Juan y Coquimbo; en un plan integral de turismo en función de las políticas de cada país; y en informar a la sociedad sobre la industria minera e incluirla en los contenidos educativos y en el intercambio cultural.

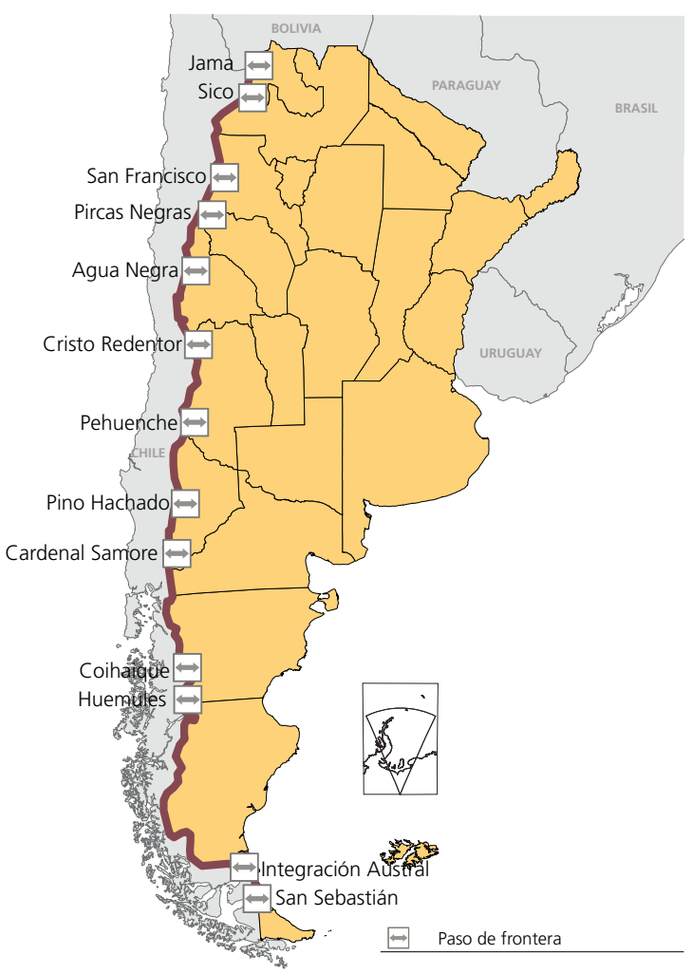
Cristo Redentor. Se avanzó en la comunicación entre los coordinadores del paso, en la iluminación y cartelería informativa en lugares clave –previos a los sectores de control–; en el intercambio de experiencias en cooperación policial; en la armonización de normas para lograr una mayor fluidez del tránsito fronterizo; en el trabajo conjunto de los organismos fito y zoosanitarios; en el incremento de la interacción entre ambas vialidades para el despeje

de nieve; en la reciprocidad de las actividades comerciales de producción y turismo de la región de Valparaíso y de la provincia de Mendoza; en la colaboración por medio de plataformas virtuales educativas; en la realización de visitas educativas a distintos sectores productivos; en la armonización curricular a nivel universitario; y en el intercambio de alumnos y profesores.

Las Leñas. En mayo de 2011 se constituyó este comité sustentado en notas reversales entre ambos países.

Pehuenche. Se avanzó en la pavimentación de los accesos y en el estudio del futuro centro de frontera de cabecera única en territorio argentino; en el mantenimiento de un flujo continuo de comunicación y coordinación de los organismos de control para el desarrollo de sus tareas; en el establecimiento de políticas integradas y la creación de una oferta turística complementaria; en el fortalecimiento y ampliación del intercambio cultural, educativo y deportivo; en la incorporación de información sobre servicios de urgencia y emergencia, lugares de atención sanitaria y prevención de riesgos dirigidos a los usuarios del camino internacional.

PASOS FRONTERIZOS PRIORIZADOS CON LA REPÚBLICA DE CHILE



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

Región de los Lagos. Se acordó trabajar en el desarrollo de circuitos turísticos integrados y de encadenamientos productivos; en intercambiar información para detectar ilícitos; en identificar problemáticas comunes en materia de medio ambiente y recursos naturales; en intercambiar experiencias educativas y deportivas y en abordar el desarrollo desde una visión global de la macrorregión.

Integración Austral. Se acordaron los siguientes temas: continuar con el desarrollo de los prediseños de las nuevas infraestructuras y que ambas Vialidades progresen en los accesos a los pasos San Sebastián, Dorotea y Huemules. En cuanto a los controles fitozoosanitarios, se clarificaron los procedimientos en las operaciones de tránsito Chile-Chile. En coordinación y cooperación con las fuerzas policiales, fortalecer la capacitación en materia de educación policial y compartir información en todo lo referente a ilícitos. En temas marítimos, desarrollar pasantías para potenciar el conocimiento y apoyo mutuo y alcanzar acuerdos de regulación que perfeccionen las embarcaciones de ambas banderas en el canal de Beagle y ejecutar convenios entre las dos regiones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y salud.

EL GRUPO TÉCNICO MIXTO ARGENTINO-CHILENO DE INFRAESTRUCTURA – GTM

En el marco de las Declaraciones Conjuntas Presidenciales de 1990 y 1991, y en la VIII Reunión de la Comisión de Cooperación Económica e Integración Física celebrada en julio de 1992, se encomendó al GTM la elaboración de un Plan Maestro de Pasos Fronterizos. Dicho plan incluyó la identificación y descripción de accesos a 37 pasos –que fueron denominados pasos de consenso– que deberían ser mejorados; la estimación de costos de las obras consideradas y el calendario de ejecución de ellas.

En junio de 1996 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y la República de Chile, que incluye un protocolo adicional sobre Integración Física, al que se anexó un programa sobre montos básicos a invertir por Argentina y Chile durante el período 1996-2000 en las conexiones viales de acceso a trece pasos fronterizos priorizados de común acuerdo. Estos trece pasos priorizados por ambos países constituyen un subconjunto del grupo de pasos "de consenso" ya mencionados, los que difieren en la demanda de flujos, que implica que los no priorizados ejercen roles menores en el intercambio actual, pero constituyen, a la vez, alternativas de desarrollo futuro.

Al finalizar el primer programa –1996-2000– se firmó un nuevo compromiso para el período 2001-2005, que contempló la pavimentación total de los accesos a los pasos de Jama, Pino Hachado, Cardenal Samoré e Integración Austral, que se sumaron al paso de Cristo Redentor –el único que estaba pavimentado de ambos lados de la frontera antes de la implementación de este Programa–.

A partir de los Estudios Binacionales que se decidió encarar, se definirán los próximos programas, toda vez que se contará con mejor fundamento para la toma de decisiones.

ESTUDIOS

Como resultado del trabajo realizado en el GTM, ambos países decidieron la realización del Estudio Binacional de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor y el Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad territorial Argentina-Chile, cuyo financiamiento provino, en el marco de la Iniciativa IIRSA, del Fondo de Infraestructuras de Integración (FIRII) instituido por el BID.

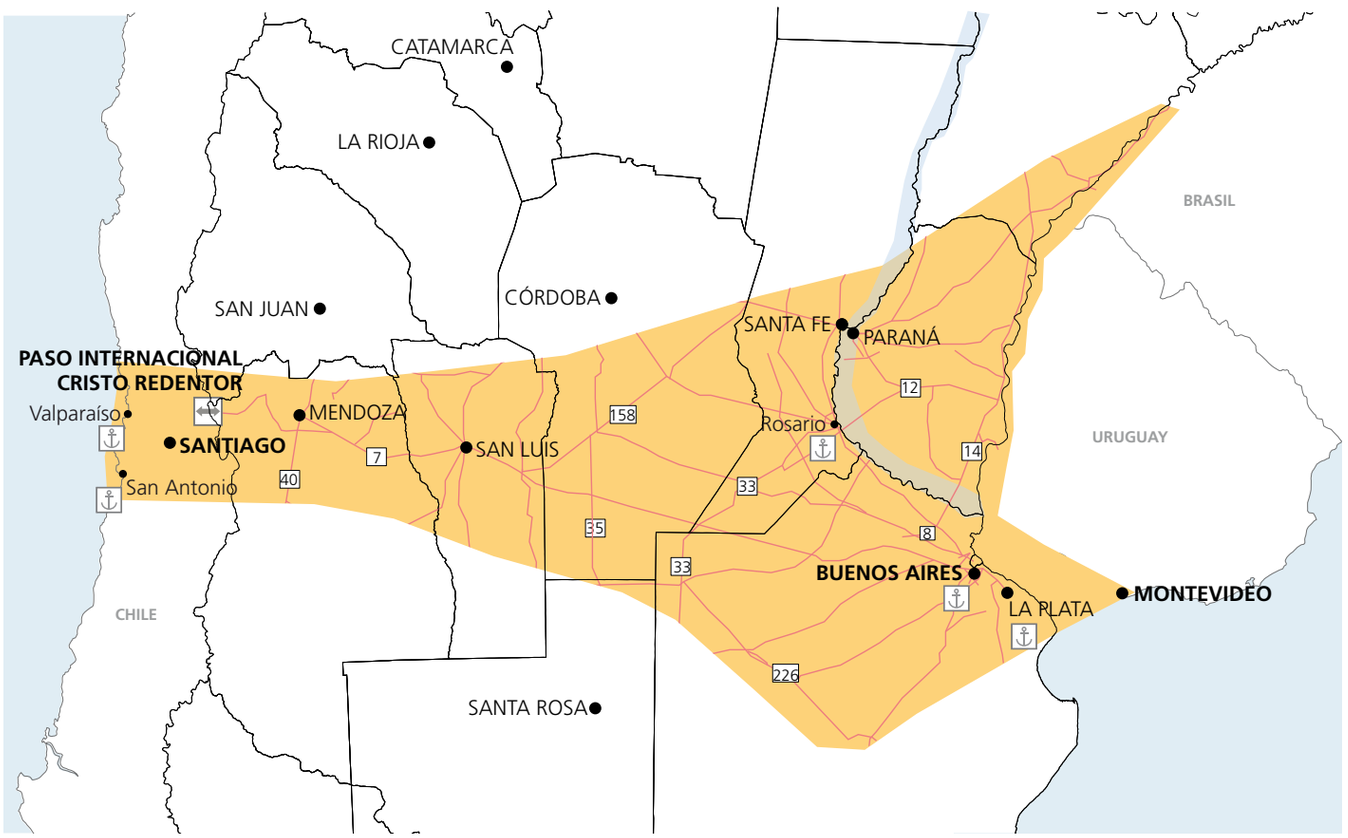
La coordinación y supervisión integral de dichos estudios quedaron a cargo de la SSPTIP del MINPLAN, por Argentina, y la Dirección Nacional de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, por Chile. Para cada estudio, y como parte del mecanismo de supervisión, se formaron equipos con la participación de las instancias sectoriales nacionales y provinciales/regionales involucradas, y se realizaron talleres nacionales y binacionales de evaluación de los avances.

I. ESTUDIO BINACIONAL DE OPTIMIZACIÓN DEL PASO DE FRONTERA SISTEMA CRISTO REDENTOR

El paso fronterizo Sistema Cristo Redentor, situado en la cordillera de Los Andes, conecta la V Región de Valparaíso en Chile con la provincia de Mendoza en Argentina. Es la principal conexión terrestre bilateral entre estos países, así como el centro de confluencia de conexiones de un intenso tránsito proveniente del MERCOSUR hacia Chile y de los mercados de ultramar en el Pacífico, a través de los puertos de Valparaíso, San Antonio y Quinteros en la V Región, con la región metropolitana y la ruta longitudinal chilena, que permiten alcanzar el resto de las regiones del vecino país.

En el ámbito bilateral entre Chile y Argentina, el paso está considerado en el Plan de Obras Viales para los Pasos Fronterizos Priorizados que lleva a cabo el Grupo Técnico Mixto, programa que fue recogido en el Protocolo Adicional Específico sobre Integración Física, anexo al Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile –ACE 35– de 1996. Al mismo tiempo, como forma de agilizar el flujo transfronterizo manteniendo los controles de frontera y actualizando los procedimientos, Chile y Argentina optaron por el establecimiento de controles integrados para los pasajeros, en el marco del Tratado entre

ÁREA DE INFLUENCIA DEL PASO INTERNACIONAL SISTEMA CRISTO REDENTOR



Ciudades
Pasos de frontera
Puertos
Red vial relevante
Área de influencia
Cursos de agua

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

la República de Chile y la República Argentina sobre Controles Integrados de Frontera de 1997.

En la actualidad, el paso Sistema Cristo Redentor es el único entre Argentina y Chile que opera bajo la modalidad de Control Integrado de Frontera país entrada-país sede, de doble cabecera. Esta modalidad se aplica para el control de pasajeros desde 2003, con resultados favorables. En la etapa siguiente se debe optimizar el funcionamiento general del paso fronterizo para el control de pasajeros, que implica la realización de mejoras en la infraestructura y adecuaciones de procedimientos y, en relación con las cargas, definir la modalidad a aplicar para agilizar el control y el flujo.

Esta iniciativa, sumada a otros esfuerzos para simplificar el tránsito de personas, ha mejorado el funcionamiento del paso. Sin embargo, su creciente demanda hace necesario estudiar una optimización sustancial del funcionamiento, que considere un nuevo diseño de circulación en el área de control fronterizo de los complejos en cada país, ampliaciones en cuanto a la capacidad de la infraestructura, así como logística y procedimientos actualizados basados en tecnologías más modernas.

En este sentido, y en ocasión de la reunión de Ministros de la República Argentina y de la República de Chile celebrada en Santiago el 29 de mayo de 2006, se suscribió una declaración en la que dichas autoridades destacaron los avances logrados en la primera etapa del Estudio Binacional para la optimización del Paso Sistema Cristo Redentor, e instaron a sus organismos competentes para agilizar las acciones a fin de concretar la ejecución de la segunda etapa del estudio, en el marco del Programa de Pasos Pilotos de la Iniciativa IIRSA.

IMPORTANCIA DEL PASO SISTEMA CRISTO REDENTOR PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En el marco de la Iniciativa IIRSA, el paso Sistema Cristo Redentor es uno de los principales pasos fronterizos del eje MERCOSUR-Chile, hacia el cual convergen las conexiones más consolidadas y de mayor tráfico del nudo vial de transporte del Cono Sur. Este eje abarca un área geográfica de 3,1 millones de kilómetros cuadrados en la que se concentra un gran número de conexiones viales y el 63% de las actividades económicas de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, países que lo integran. Alberga una población de 135 millones de habitantes y concentra alrededor del 50% del PBI de los países mencionados. El eje está consolidado desde el punto de vista de la infraestructura vial, ferroviaria, de terminales portuarias y aeropuertos, concentra los flujos entre los polos desarrollados de los países del MERCOSUR y el paso Sistema Cristo Redentor. Dada su localización como centro de convergencia desde y hacia el Pacífico, enfrenta también una creciente demanda de tránsito que tiende a seguir superando estas capacidades. Un desafío importante del eje es adecuar la plataforma logística y operativa del paso Sistema Cristo Redentor a través de medidas de descongestión y mejoras estructurales.

El desarrollo de conexiones complementarias dentro del eje es importante para mejorar la continuidad de los flujos –el corredor Pehuenche, el proyecto ferroviario Mendoza-Los Andes– y permitir el desarrollo de potencialidades de otros sectores que están segregados de las grandes concentraciones. Esta posibilidad, y las adecuaciones del paso Sistema Cristo Redentor, no deben considerarse como excluyentes entre sí, dado que el aumento en las demandas supera, desde hace tiempo, las capacidades actuales en diversas temporadas del año y este proceso es claramente creciente, y hacen evidentes insostenibles deterioros en el nivel de servicio del Sistema.

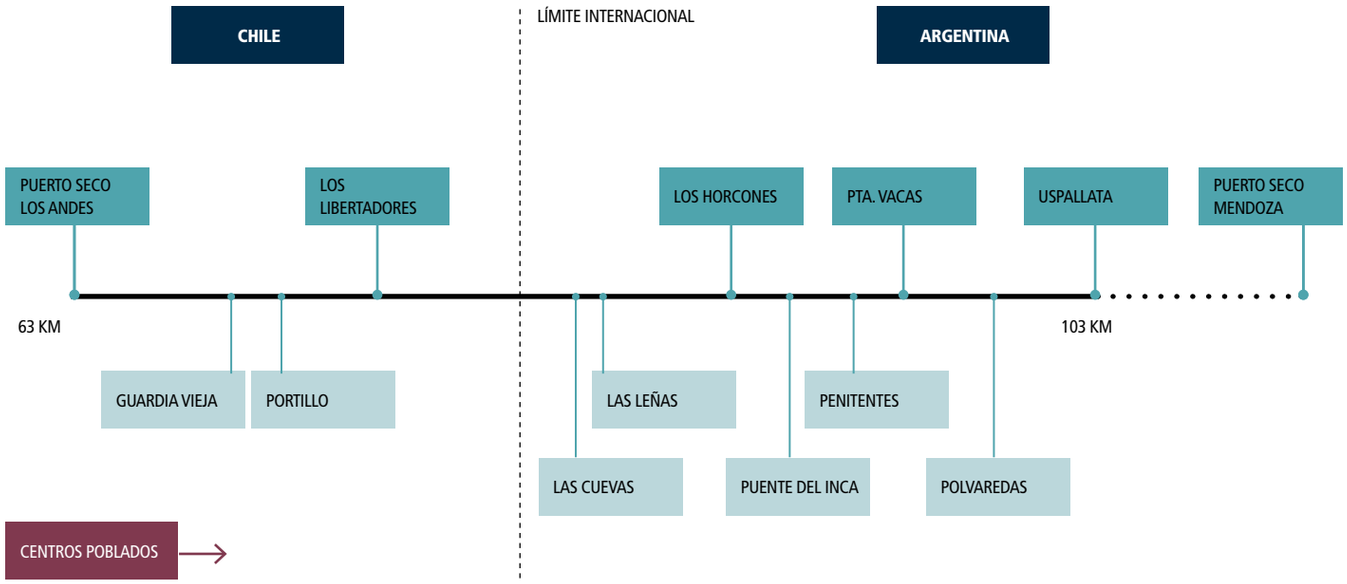
Cualquier mejora sustancial en las condiciones de flujo del eje MERCOSUR-Chile debe considerar la adecuación de la capacidad logística de los complejos fronterizos del paso Sistema Cristo Redentor, y el desarrollo de infraestructura tanto en Chile como en la Argentina. En el Plan de Acción de IIRSA, se ha indicado la necesidad de poner el mayor énfasis en los aspectos regulatorios e institucionales, que frecuentemente impiden que se utilice en forma adecuada la infraestructura existente, especialmente al nivel de los pasos de frontera. Por otra parte, reducir las congestiones sobre los ejes de integración tiene el efecto de reducir los tiempos de espera y, por lo tanto, los costos de transporte. De lograrse este objetivo en dicho espacio geográfico, el beneficio será la percepción de un menor costo del abastecimiento y una consecuente mejora en la calidad de vida de la población asociada al eje.

CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA

Los controles se ubican, en Chile, en el complejo Los Libertadores, a unos cuatro kilómetros de la salida occidental del Túnel Internacional, donde se realizan trámites aduaneros, migratorios y sanitarios. En la Argentina, los controles se en-

RN7. CAMINO AL TÚNEL CRISTO REDENTOR.
Provincia de Mendoza, Argentina.

CONFORMACIÓN ACTUAL DEL ÁREA DEL ESTUDIO



Fuente: Estudio de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor.

cuentran localizados y diseminados a lo largo de una franja de cien kilómetros desde la frontera en los parajes de Los Horcones, Punta de Vacas y Uspallata.

Esta dispersión e irregular localización de las áreas de control provocan, en Argentina, una serie de inconvenientes de carácter operativo-administrativo y a veces de índole legal, infraccional o penal. A eso debe sumarse el dispendio de recursos humanos, administrativos y técnicos que supone el hecho de mantener todas esas infraestructuras y su funcionamiento.

Considerando que la modernización del Paso de Frontera pasa por la resolución de la ecuación infraestructura/procesos más conveniente, fue necesario evaluar las soluciones integrales que permitieran innovar y perfeccionar todas las etapas del proceso de control ya que, a partir de ello, es posible inferir la mejor alternativa de infraestructuras físicas y de servicios que permite alcanzar la solución integral. Es así que ambos países acordaron la realización de un estudio binacional como mecanismo eficiente para llegar a una solución técnica consensuada, que permita adoptar la decisión política para su ejecución.

FLUJOS DE PASAJEROS, CARGAS Y VEHÍCULOS EN AMBOS SENTIDOS - 2009

ÍTEM	UNIDADES
Pasajeros Total (autos + Buses)	**1.683.368**
Carga transportada (Tn)	**4.625.871**
Vehículos Totales	**544.918**
Vehículos particulares	205.505
Vehículos de Pasajeros (Buses)	29.278
Camiones	310.135

Fuente: Estudio de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio consideró al paso de frontera como un sistema binacional, con extremos ubicados en las localidades de Uspallata en Argentina y Guardia Vieja en Chile. Su meta principal consistió en evaluar alternativas de optimización, tanto de la infraestructura como de la operación, con el propósito de definir –de común acuerdo y desde una visión sistémica global– la solución integral que permitiese implementar el mejor sistema de control fronterizo.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar alternativas de optimización tanto de la infraestructura como de la operación del Paso Sistema Cristo Redentor, a fin de definir –de común acuerdo entre ambos países– las soluciones que permitan implementar el mejor sistema de control fronterizo y proponer un plan de desarrollo a materializarse por etapas en el corto, mediano y largo plazo.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Detalle de las medidas operativas que implica el desempeño de las funciones de control fronterizo
- Modelo de circulación de personas y vehículos en el área de control fronterizo
- Definición del emplazamiento de cada puesto de control, distinguiendo entre control de pasajeros y de cargas
- Plan de inversiones en infraestructura para los puestos de control fronterizo según las alternativas de emplazamiento de cada tipo de control
- Soluciones de infraestructura y plan de inversiones para la habitabilidad de los funcionarios
- Estimación de costos de operación y de mantenimiento
- Plan estratégico a ser aprobado por los países

La solución integral a la que el Estudio arribó oportunamente fue aquella que contempló las modificaciones de tipo operativo y de desarrollo de infraestructura asociada en todo el corredor que constituye el Sistema y que permitió resolver los problemas detectados en función de considerar ampliamente la modalidad de control y de emplazamiento físico de las áreas correspondientes.

PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN DEL ESTUDIO

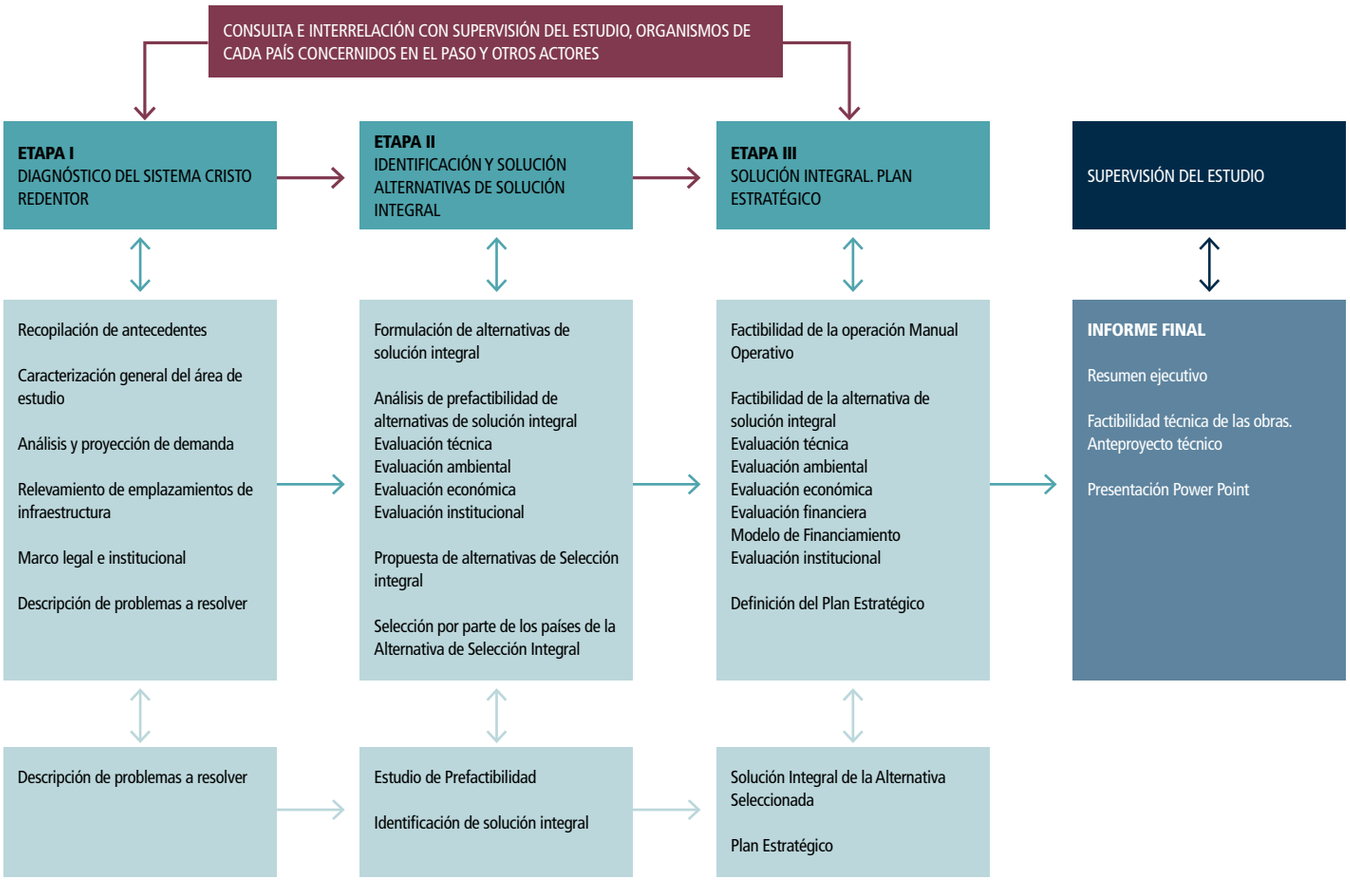
La contratación del estudio se concretó mediante una licitación pública internacional realizada por el BID y supervisada por los países, en la cual resultó adjudicatario el consorcio conformado por las Consultoras CSI Ingenieros SA de Uruguay y Serman & Asociados SA de Argentina.

Como parte del mecanismo de supervisión, se conformó un equipo por cada país, con la participación de las instancias sectoriales nacionales y provinciales/regionales involucradas, y se realizaron talleres nacionales y binacionales de evaluación de los avances con la coordinación de la SSPTIP, por Argentina, y la Dirección de Planeamiento, por Chile.

GRUPO DE SEGUIMIENTO BINACIONAL

	GRUPO DE SEGUIMIENTO ARGENTINO	GRUPO DE SEGUIMIENTO CHILENO
COORDINACIÓN	Coordinación Nacional IIRSA / Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - SSPTIP - del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - MINPLAN	Coordinación Nacional IIRSA / Ministerio Obras Públicas - MOP
CONTRAPARTE TÉCNICA	SSPTIP / MINPLAN	Dirección de Planeamiento / MOP
ORGANISMOS SECTORIALES	Dirección de Países Limítrofes - DIPAL y Dirección de Límites y Fronteras - DILYF del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto	Dirección de Fronteras y Límites - DIFROL - del Ministerio de Relaciones Exteriores
	Gendarmería Nacional Argentina - GNA	Carabineros de Chile
	Dirección General de Aduanas - DGA	Servicio Nacional de Aduanas
	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria - SENASA	Servicio Agrícola Ganadero - SAG
	Dirección Asuntos Técnicos de Frontera - Ministerio del Interior	Unidad de Pasos Fronterizos - Ministerio del Interior
	Dirección Nacional de Migraciones - Ministerio del Interior	Policía de Investigaciones - Jefatura Extranjería
	Dirección Nacional de Arquitectura - MINPLAN	--
	Dirección Nacional de Vialidad - DNV - MINPLAN	Dirección de Vialidad - MOP
	Subsecretaría de Obras Públicas - MINPLAN	--
	Subsecretaría Transporte Automotor - MINPLAN	Subsecretaría de Transporte - MTT
PROVINCIA/REGIÓN	Provincia de Mendoza	--

ETAPAS METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO



Fuente: Estudio de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor.

MARCO CONCEPTUAL DE LA SOLUCIÓN INTEGRAL

El desarrollo de la Solución Integral, identificada como la más conveniente por los Gobiernos en virtud de la infraestructura disponible, las restricciones de locaciones aptas para las instalaciones de control y el grado de acuerdos alcanzados en materia de integración y organización binacional de los controles, está basado en tres líneas de pensamiento claramente identificables:

- Propiciar una concepción integral de control. La integralidad apoya el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de los controles técnicos específicos de los organismos y servicios de control argentinos y chilenos, respectivamente. La eficiencia se busca a través de la integración inteligente y evolutiva de las instituciones actuando por pares de afinidad técnica y eficacia mediante la incorporación sostenida de buenas prácticas y del creciente nivel de intercambio de información electrónica.
- Definir una segmentación de usuarios. El paso de frontera presenta poderosas restricciones de sitio, de allí que se promueva una segmentación por tipo de flujo vehicular –automóvil particular, ómnibus, camión–.
- Promover el uso intensivo de tecnologías aplicadas. La cobertura espacial de todo el paso de frontera, desde Uspallata hasta Guardia Vieja, por medio de este tipo de tecnologías, procura preservar la integridad o invariabilidad de los resultados obtenidos en el proceso de control ejecutado.

Asimismo, en lo que refiere a la configuración de cada una de las instalaciones de control, se tuvieron en cuenta las siguientes premisas:

- Diseñar instalaciones de control dotadas de adecuado confort para los usuarios y hábitat saludable y homogéneo para los funcionarios de las distintas agencias
- Dimensionar los puestos de control necesarios en los complejos ACI-LH y ACI-LL de forma tal de minimizar los tiempos de espera de los usuarios, restringiéndolos, de ser viable, al tiempo necesario para la realización de los controles

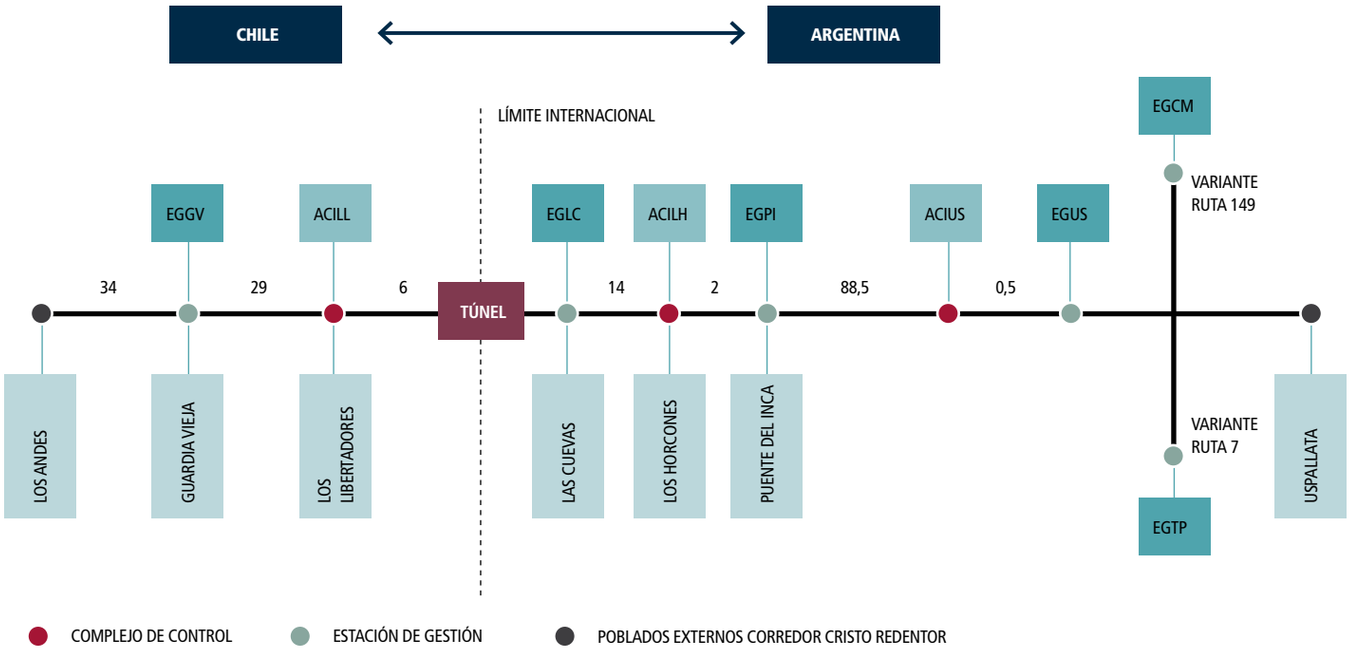
Para el dimensionamiento se utilizó un simulador de proceso para el Sistema Fronterizo de Cristo Redentor que permitió evaluar la cantidad necesaria en cada caso y ante variaciones de ciertos parámetros –demanda de usuarios, frecuencia de llegada, tiempos de atención reales, puestos de atención habilitados– y evaluar sus respectivas consecuencias operativas.

En el siguiente gráfico se resumen las acciones llevadas a cabo a fin de la consecución de la Solución Integral.

PRODUCTOS DEL ESTUDIO

Como resultado del estudio, la consultora entregó el informe final en el segundo semestre de 2010, y en él incluyó la factibilidad de la Solución Integral seleccionada y sus dos aspectos

SITIOS CLAVE DEL PROCESO DE CONTROL



Fuente: Estudio de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor.

integrantes: modalidad operativa e intervenciones en infraestructura. Adicionalmente, comprendió el modelo de gestión, el plan de acción estratégico para su implementación, el manual operativo descriptivo de las etapas del proceso de control y la evaluación de las posibilidades de participación del sector privado en el financiamiento de la inversión con la estrategia propuesta para realizarla.

MODALIDAD OPERATIVA

Transporte de cargas:
- ACI Cabecera Única
- ACI en Uspallata, Argentina
- Control de cabina del transporte de cargas en Los Libertadores, Chile

Pasajeros
- ACI Doble Cabecera país de entrada/país sede
- ACI en Los Horcones, Argentina
- ACI en Los Libertadores, Chile

Control
- Sistema de gestión integrado, por medio de estaciones de gestión ubicadas sobre el corredor vial de captura de datos y validación interconectados con los complejos de control y en línea con centros de cómputo. El conjunto de controles de las ACI y de las estaciones de gestión definen el inicio y el final del control de gestión del Sistema Cristo Redentor
- Inmediatez secuencial entre actuaciones técnicas, tendiendo a la simultaneidad de los controles, propuesta que se hace extensiva tanto para pasajeros como para cargas
- Ordenamiento de los flujos circulantes en el interior de las ACI, que introduce mejoras en la seguridad al disminuir drásticamente el riesgo de traspaso de mercancías desde vehículos a revisar hacia vehículos ya revisados y despachados

La Solución Integral se presenta en el siguiente eje a fin de identificar cada uno de los sitios claves en el proceso de control:

INTERVENCIÓN EN INFRAESTRUCTURA

Las principales sugerencias para el mejoramiento de la infraestructura física e instalaciones del Sistema Cristo Redentor se ven reflejadas en las intervenciones que deberán realizarse en cada uno de los puntos clave, para los cuales se tuvo en cuenta respetar las premisas enunciadas en el marco conceptual de la solución integral.

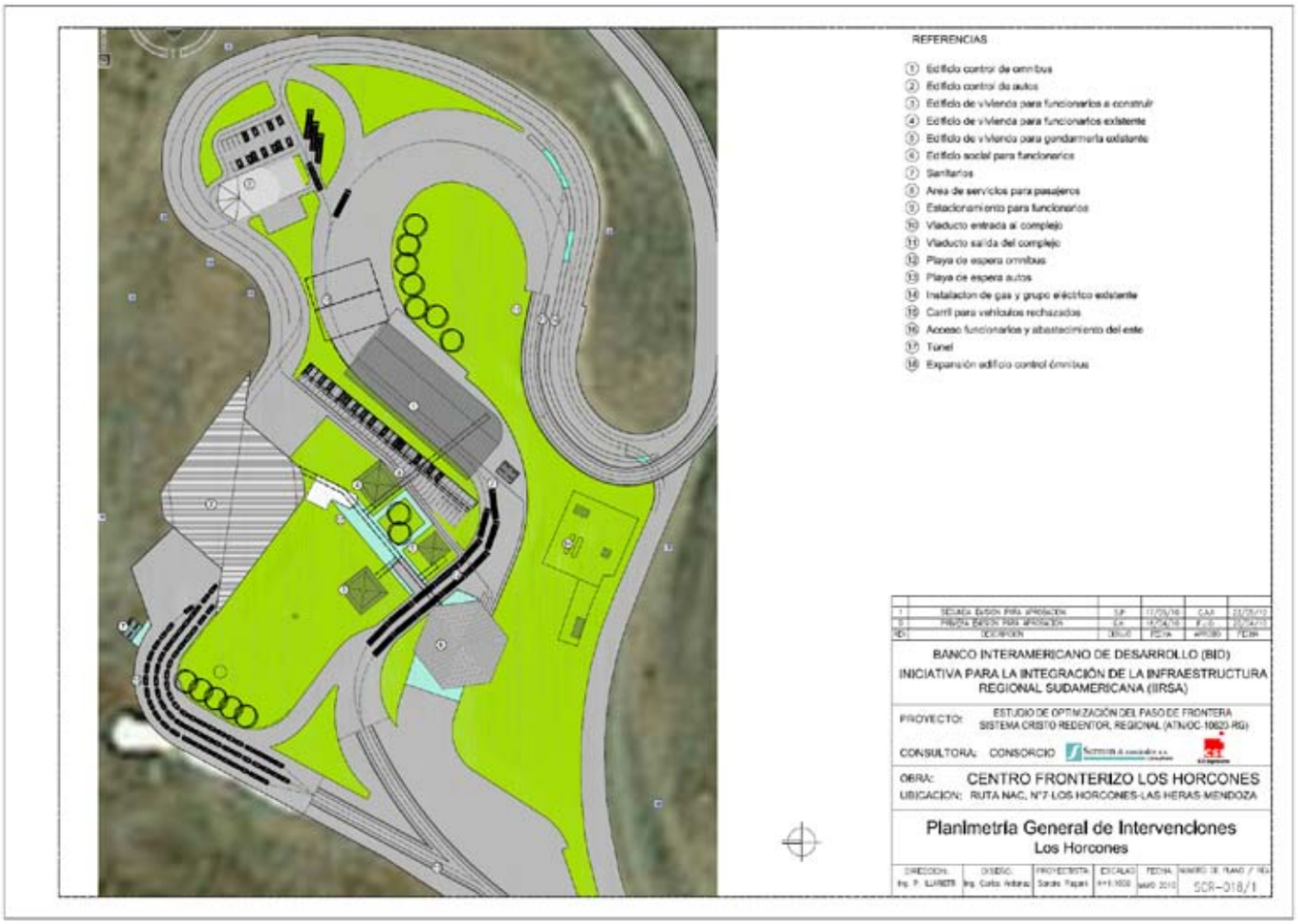
ACI Uspallata (ACI-US)
En el ACI se distinguieron cuatro zonas principales, a saber:

- Zona de accesos, administración y servicios: consta de varias edificaciones livianas y de una primera fase de servicios
- Área de estacionamiento y espera de camiones: dispone de una capacidad de parqueo de quinientas unidades destinadas exclusivamente a camiones con carga para los dos sentidos de circulación (W y E)
- Zona aduanera primaria propiamente dicha: que contendrá las instalaciones específicas y adecuadas con sus respectivos equipamientos, para la ejecución de los controles físicos sobre las cargas y, eventualmente, sobre los medios de transporte
- Zona de depósito de mercaderías: la disponibilidad plena de esta zona interna es la que viabilizará que el ACI-US no sólo se comporte como una aduana de paso o de avanzada, sino también como una de despacho

ACI Los Horcones (ACI-LH)
Las intervenciones que se propusieron incluyen refuncionalización edilicia y alternativas viales que permitan minimizar o neutralizar el impacto negativo que genera que los vehículos que deben ingresar al predio desde Chile deban cruzar el carril del corredor vial contrario. Las propuestas para la refuncionalización edilicia son:

- Consolidación y perfeccionamiento del área de trabajo para automóviles particulares
- Creación de una nueva área para ómnibus

PLANIALTIMETRÍA GENERAL DE INTERVENCIONES. LOS HORCONES



Fuente: Estudio de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor.

- Construcción de un nuevo edificio para alojamiento de personal
- Propuesta de 150 plazas de dormitorios
- Construcción de un nuevo edificio para salón comedor y áreas de descanso y esparcimiento de funcionarios de las instituciones de ambos países
- Construcción de un nuevo edificio para breve descanso o pausa de viaje de los pasajeros

ACI Los Libertadores (ACI-LL)

Etapa 1

- Traslado al nuevo ACI-US de la actividad de controles sobre vehículos de carga que circulan hacia la Argentina
- Construcción de una nueva edificación para mejorar el control de automóviles particulares y la atención de pasajeros en ómnibus
- Reciclado total de las comodidades actuales, a fin de brindar condiciones de habitabilidad y convivencia para funcionarios de ambos países

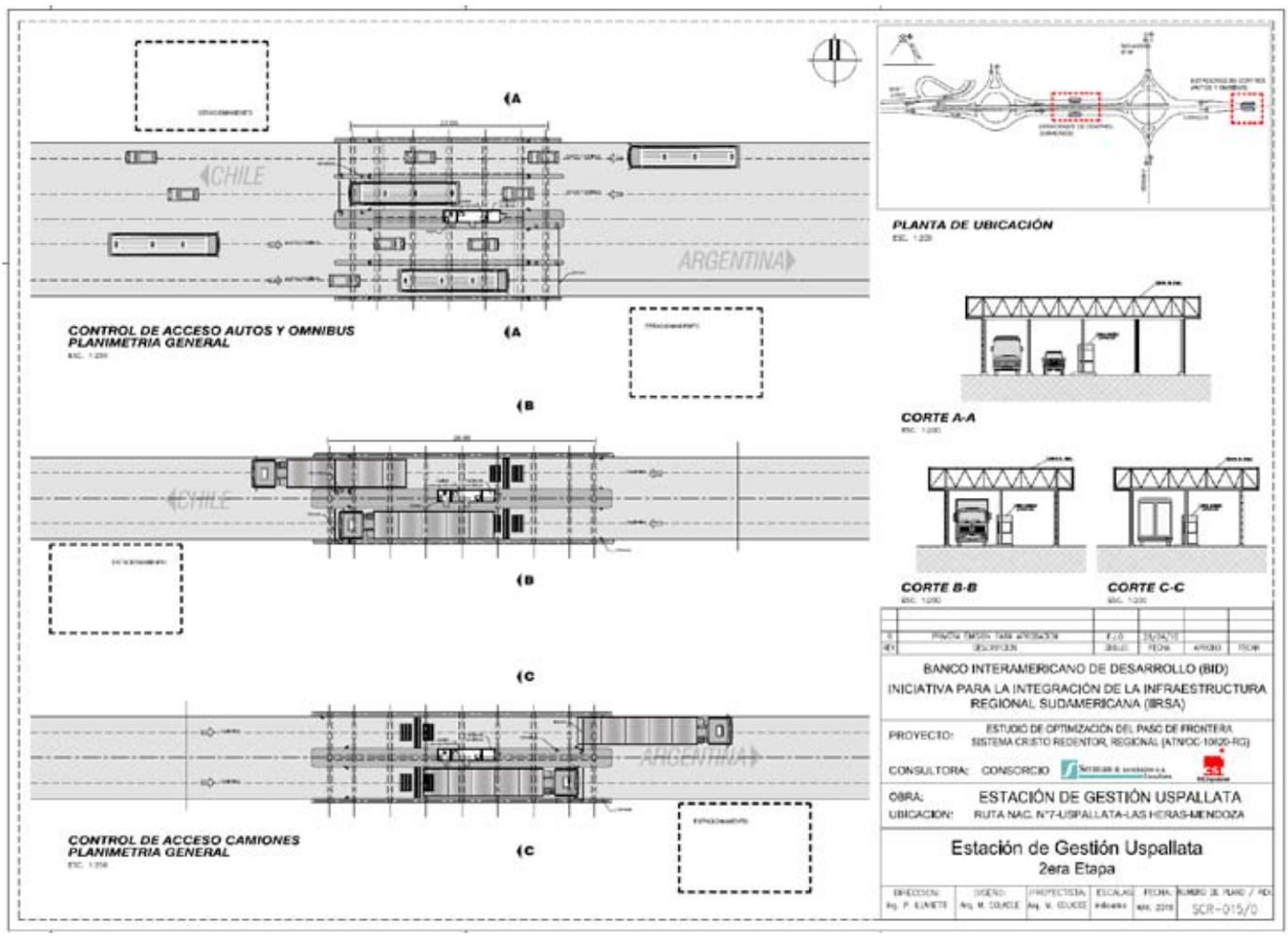
Etapa 2

- Construcción de un nuevo edificio de hormigón armado similar cobertizo, de módulo con tres carriles de control, con doce casetas para automóviles particulares
- Construcción de hormigón armado de cuatro recintos de control para ómnibus con posible expansión a dos recintos adicionales
- Construcción de hormigón armado de un módulo para atención simultanea de hasta seis camiones con expansión a dos puestos adicionales de control, sus casetas y áreas dedicadas para la revisión de cabina y compartimentos
- Vinculación de los nuevos edificios de control con el edificio social y de alojamiento de los funcionarios, argentinos y chilenos del AC-LL
- Demolición de actuales infraestructuras edilicias del ACI-LL, para transformar las respectivas áreas en playas de estacionamiento complementarias de automóviles, ómnibus y camiones

ESTACIONES DE GESTIÓN

Las estaciones de gestión son instalaciones que, mediante sensores, harán captura de datos tales como fecha y hora de paso, información básica de los vehículos –patente, tipo de vehículo– a los que se adiciona, en el caso de transporte de carga, el peso por eje por balanza dinámica no punitiva, identificación del contenedor cuando corresponda, tipificación del vehículo que circula, foto panorámica de los ocupantes de la cabina del vehículo y potencial identificación del precinto que sella el compartimiento de cargas en los camiones. Estas estaciones forman parte del sistema de gestión del corredor y se prevé su interconexión con los sistemas internos de los ACI a fin de compartir información en línea para facilitar y agilizar los controles y darles integridad. Estarán ubicadas en Uspallata (EG-US), Puente del Inca (EG-PI), Las Cuevas (EG-LC) y Guardia Vieja (EG-GV).

ESTACIÓN DE CONTROL USPALLATA



Fuente: Estudio de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor.

COSTO DE LA SOLUCIÓN INTEGRAL

El costo total del Proyecto es de doscientos cuarenta y cinco millones de dólares (U$S 245.000.000). Los montos parciales son de ciento nueve millones de dólares (U$S 109.000.000) para la primera etapa y ciento treinta y seis millones de dólares (U$S 136.000.000) para la segunda.

El presupuesto de las obras de la Solución Integral se presenta seguidamente desagregado por etapas y por tipo de intervención en cada infraestructura planteada.

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SOLUCIÓN INTEGRAL

Para la implementación de la Solución Integral deben considerarse las siguientes recomendaciones:

1) Formalizar de una Comisión Mixta Binacional de seguimiento del proyecto y de análisis y evaluación de las alternativas para su financiamiento.

2) Priorizar la culminación de las obras en el ACI-US. Estas instalaciones resultan imprescindibles para el desarrollo del diseño de la solución integral adoptada por los gobiernos, ya que su plena disponibilidad es la condición necesaria para comenzar con las obras de la etapa I del ACI –LL.

3) Prever la disponibilidad de recursos en cada organismo de control presente para garantizar el eficiente funcionamiento de las distintas instalaciones de control, minimizando el tiempo de permanencia de los usuarios.

4) Modificar el sentido del cobro del peaje del túnel Cristo Redentor en Argentina, y localizarlo a tal efecto a la entrada de dicho país.

5) Intervenir ambos Gobiernos para mejorar las condiciones operativas del túnel Cristo Redentor, particularmente en relación con el desarrollo de modificaciones que permitan resolver eventuales contingencias generadas por accidentes y en la ventilación e iluminación de la infraestructura. En tal sentido, las direcciones de Vialidad de ambos países cuentan con estudios y antecedentes para desarrollar proyectos

PRESUPUESTO CONTEMPLADO PARA LAS OBRAS DE OPTIMIZACIÓN

PRESUPUESTO (EN MILLONES DE U$S)	
ACI USPALLATA	
Edificios (A)	36,98
Obras de infraestructura (B)	28,91
Obras de vialidad fuera del complejo primera etapa (C)	1,50
Obras de vialidad fuera del complejo primera etapa (D)	7,60
Escaner fijo (E)	12,31
TOTAL ACIUS PRIMERA ETAPA > A+B+C+E (I)	**79,70**
TOTAL ACIUS SEGUNDA ETAPA > D (II)	**7,60**
ACI LOS HORCONES	
Dirección	9,68
Dirección	1,20
Dirección	24,10
TOTAL ACILH PRIMERA ETAPA > A+B (III)	**10,88**
TOTAL ACILH SEGUNDA ETAPA > C (IV)	**24,10**
ACI LOS LIBERTADORES	
PRIMERA ETAPA	
Edificios (A)	4,18
Obras de infraestructura general (B)	1,50
TOTAL ACILL PRIMERA ETAPA > A+B (V)	**5,68**
SEGUNDA ETAPA	
Edificios (A)	40,81
Obras de infraestructura general (B)	63,47
TOTAL ACILL SEGUNDA ETAPA > A+B (VI)	**104,28**
ESTACIONES DE GESTIÓN Y TECNOLOGÍA	
Edificios (A)	2,68
Tecnología de gestión (B)	7,84
TOTAL EST. DE CONTROL Y TECNOLOGÍA > A+B (VII)	10,52
CENTRO DE ATENCIÓN A USUARIOS LC (2 UNIDADES) (VIII)	2,62

TOTAL PRIMERA ETAPA > I+III+V+VII+VIII	109,40
TOTAL SEGUNDA ETAPA > II+IV+VI	135,98
TOTAL PROYECTO	**245,38**

Fuente: Estudio de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor.

TÚNEL CRISTO REDENTOR.
Provincia de Mendoza, Argentina.

II. ESTUDIO BINACIONAL DE OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL ARGENTINA-CHILE

La decisión de la República Argentina y de la República de Chile de realizar el estudio sobre conectividad bilateral se adoptó en la XXXV Reunión del Grupo Técnico Mixto celebrada el 22 de junio de 2005 en Santiago de Chile, en la que ambos países manifestaron su coincidencia respecto de la conveniencia de determinar las prioridades de inversión para los próximos períodos, conforme con criterios técnicos que comprendiesen una apreciación global de las diversas alternativas de conexión que ofrecen las áreas geográficas asociadas en la frontera chileno-argentina y las potencialidades e inquietudes de las respectivas provincias y regiones, así como los costos, las demandas de flujos y demás aspectos que determinen su factibilidad económica, social y ambiental y que permitan un análisis objetivo con una visión del conjunto y equilibrio territorial.

Con el objeto de contar con los elementos técnicos adecuados que orienten la definición de las futuras inversiones relacionadas con los pasos fronterizos que los conectan, ambos países acordaron realizar un estudio binacional de diagnóstico y proyección futura de la demanda de transporte, que comprendiese las diversas alternativas de conectividad por los pasos fronterizos chileno-argentinos en el contexto MERCOSUR-Chile, considerando los distintos modos de transporte y las potencialidades de desarrollo e integración en el espacio ampliado de la subregión de América del Sur.

En la misma instancia se señaló la congruencia de estos objetivos y la complementariedad de las tareas que llevan a cabo en el marco de la Iniciativa IIRSA y, en vista de tal coincidencia, se decidió realizar, por medio de los respectivos Coordinadores Nacionales, las gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo.

Complementariamente, en la XXXVI reunión del Grupo Técnico Mixto, celebrada en Buenos Aires el 25 de noviembre de 2005, hubo coincidencia respecto de que el proceso de integración binacional se gesta en los territorios subnacionales y que, por tal razón, el estudio que se solicitase debería reflejar y potenciar tales procesos de integración, subrayando el concepto de ejes de desarrollo. Asimismo, en la declaración de Ministros de Chile y Argentina, suscrita en Santiago el 29 de mayo de 2006, se reiteró el propósito de realizar el Estudio Binacional de Conectividad Territorial referido.

EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN DEL ESTUDIO

Se gestionó y obtuvo una asistencia del BID, que pasó a financiar el estudio mediante la Asistencia Técnica ATN/OC-10847-RG, que también desarrolló la Licitación Pública Internacional con la supervisión de los países, de la que resultó adjudicatario el Consorcio integrado por las Consultoras PÖYRY S.A.-GRIMAUX Y ASOCIADOS SAT, con un monto de un millón cien mil dólares (U$S 1.100.000) y un plazo de ejecución de doce meses, que finaliza en 2011.

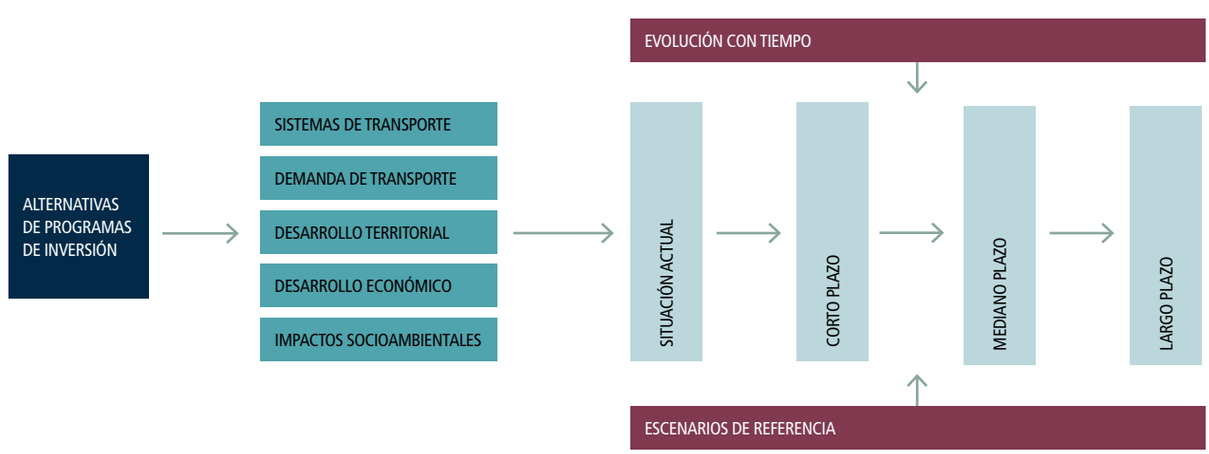
Como parte del mecanismo de supervisión, se formó un equipo por cada país, con la participación de las instancias sectoriales nacionales y provinciales/regionales involucradas, y se realizaron talleres nacionales y binacionales de evaluación de los avances con la coordinación de la SSPTIP del MINPLAN, por Argentina, y la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, por Chile.

OBJETIVO Y COMPONENTES DEL ESTUDIO

OBJETIVO GENERAL

El estudio tiene como objetivo identificar los proyectos de infraestructura de transporte terrestre entre Argentina y Chile, cuya ejecución, en un horizonte de corto y mediano plazo, permitirá avanzar en la optimización y desarrollo de aquella, con el fin de mejorar la conectividad entre ambos países y las condiciones de operación del transporte internacional que utiliza sus pasos fronterizos. El estudio permitirá definir los lineamientos estratégicos que sirvan de marco integral en pos de estructurar un programa de inversiones para los próximos años, proponiendo la ejecución de proyectos tanto en los pasos ya priorizados como en aquellos cuyo potencial se defina a partir del estudio.

ESQUEMA GENERAL DEL ANÁLISIS



Fuente: Estudio de Conectividad Argentina - Chile.

RN7. CRUCE RÍO MENDOZA.
Mendoza, Argentina.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Identificar los proyectos de infraestructura de transporte terrestre que contribuyan al sistema entre Argentina y Chile, avanzando desde una situación altamente concentrada y limitada a otra descentralizada e integrada.
- Proponer proyectos que permitan remover los obstáculos que las economías regionales enfrentan para el desarrollo de sus actividades productivas y de servicios cuando aquellos reconozcan la insuficiencia de infraestructura del transporte como factor limitante esencial.
- Identificar y analizar las interrelaciones y efectos del mejoramiento de las rutas de acceso a los pasos fronterizos en la operación de otros modos de transporte alternativos y/o complementarios, así como la necesidad de inversiones para facilitar las transferencias intermodales, si fuera el caso, incorporando en el análisis los escenarios determinados por el desarrollo del transporte marítimo.
- Facilitar los elementos que permitan una redefinición de categorías para los pasos de frontera, a partir de los niveles de servicios que prestarán en el futuro, en función de la demanda de transporte dominante y los potenciales de desarrollo a ambos lados del paso.

El Estudio se compone de tres módulos.

En el primer módulo se realizó un completo análisis y descripción del sistema de transporte actual, sus motivaciones, la infraestructura disponible y los déficits del sistema, tanto los operativos como los relacionados con la falta de infraestructura adecuada. Esta descripción incluyó aspectos relativos a la estructura organizacional de las empresas de transporte internacional y los niveles de uso de la infraestructura para diferentes propósitos.

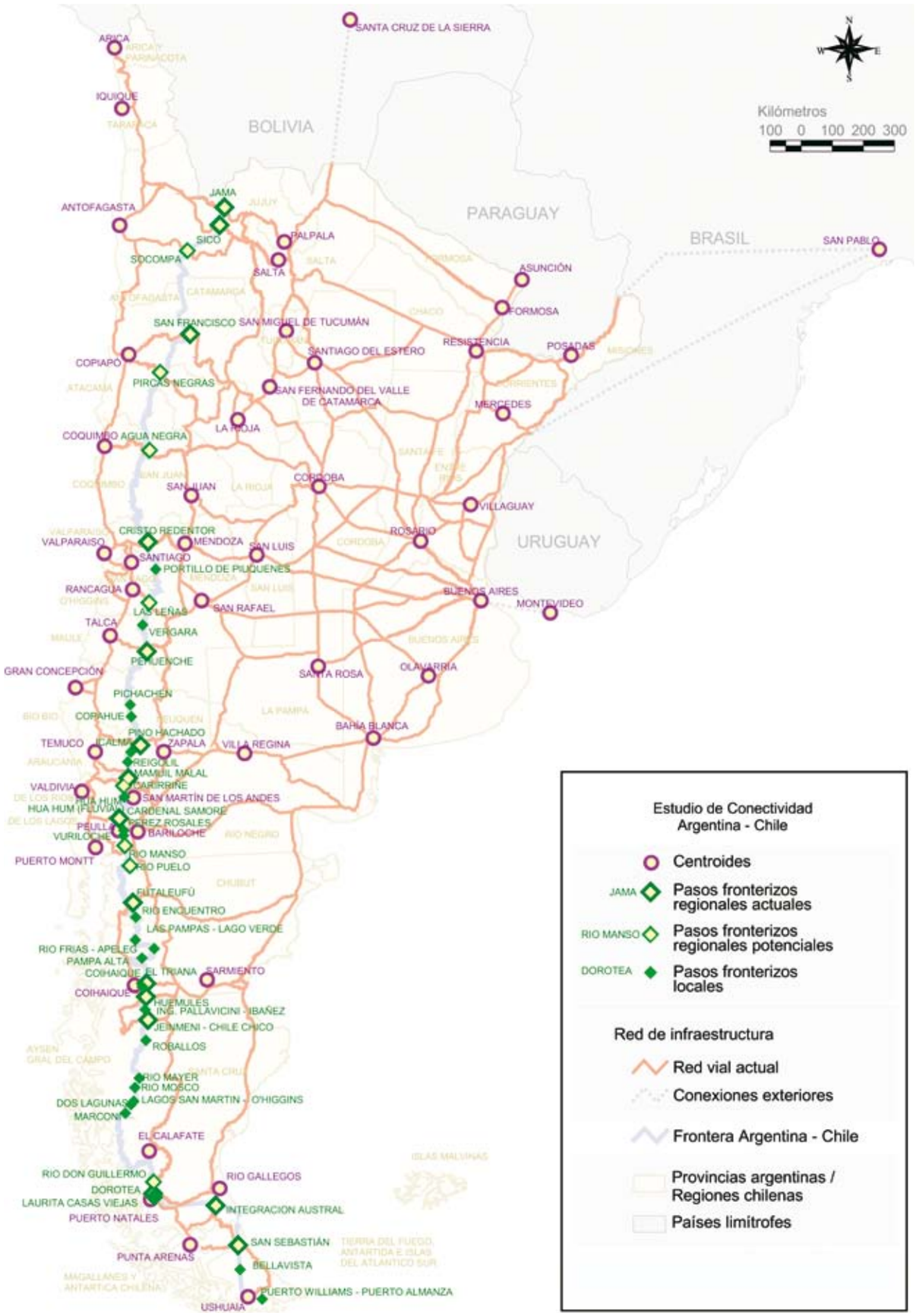
En el segundo módulo se analizaron las economías regionales que forman parte del área de influencia directa de los pasos fronterizos que sirven o pueden servir a su conectividad en una relación bilateral muy fluida y, del mismo modo que otras regiones, como vía de comunicación con terceros mercados.

- Se describió la situación actual de estas economías, se identificaron sus potencialidades y el nivel de servicios de infraestructura de transporte necesario para fortalecerlas.
- Se realizó un análisis de la inserción de las economías de Argentina y Chile en el comercio internacional y la incidencia actual y futura de los pasos fronterizos involucrados.
- Se buscó identificar y describir todos los factores que permitan cuantificar la demanda futura, los requerimientos de infraestructura del transporte y aquellos de carácter social y estratégico que permitan fundamentar el programa de inversiones a proponer.

El tercer módulo se basa en los análisis realizados en los módulos 1 y 2.

- Proyectar la demanda de transporte futura y la generada a partir de distintos escenarios macroenómicos mediante la utilización de modelos específicos.
- Se identifican los requerimientos de infraestructura actual y futura y alternativas de programas de inversión a ser ejecutados por ambos países en un horizonte de quince años.
- Se recomienda el programa que represente el mayor beneficio –económico y social– para ambos países.

PASOS FRONTERIZOS Y RED VIAL MODELADA



Fuente: Estudio de Conectividad Argentina - Chile.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

DEMANDA E INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Para la caracterización de la demanda se cuantificaron y caracterizaron los flujos actuales de transporte internacional de cargas y pasajeros que utilizan los pasos fronterizos entre Argentina y Chile, provenientes de estos o de terceros países. Con respecto a la infraestructura de transporte, se definió la red de transporte relevante para el estudio, destacando sus nodos, denominados centroides, la red vial actual y los puntos de conectividad actual entre ambos países –pasos fronterizos– y se determinaron las características físicas y operativas actuales, considerando las condiciones que pueden cambiar en el futuro, a fin de incorporar los impactos de dichos cambios en el modelo de transporte a ser utilizado para los diferentes escenarios. Se analizó, en cada uno de los países, la red de transporte por modo, y el vial resultó ser el más relevante respecto del ferroviario, portuario-marítimo y aéreo. Desde el punto de vista de la infraestructura vial y en materia de intervenciones, se identificaron cuatro grandes obras: mejoras de capacidad, de seguridad, obras para evitar interrupciones por el clima y, por último, obras en los servicios y sistemas de gestión en los centros de frontera.

En relación con los costos, sólo se consideraron las obras que requieren adecuaciones estructurales. Se ha considerado el promedio de cada zona, con construcción en general, sin considerar obras particulares como túneles y largos viaductos. Estos costos, con sus ajustes correspondientes, son utilizados como referencia en la configuración de estimaciones de los montos de inversión para diferentes proyectos identificados.

SECTOR TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

Se caracterizó el sector transporte por eje en cuanto a su repartición modal, sus interrelaciones, su complementariedad y el esquema logístico que sustenta estas actividades y que es la razón de la elección de modos que realizan actualmente los operadores. Se consideró, además, el marco normativo y regulatorio en dicha materia para cada uno de los países, los flujos transportados, la evolución de los tráficos basados en los puestos de peaje y la evolución de los parques automotores. Asimismo, el tema logístico se analizó desde una perspectiva más amplia, que involucra al sector en el marco de las respectivas economías nacionales y, en especial, en los niveles de competitividad regional, considerando que los aspectos logísticos que intervienen en el desarrollo de la conectividad argentino-chilena son fundamentales para constituir una verdadera reducción de costos de la logística terrestre. Al mismo tiempo, considerando que para el desarrollo de un verdadero sistema logístico no basta con la mejora de infraestructura, se han analizado los aspectos funcionales, como la constitución de alianzas comerciales de puertos marítimos, puertos secos y ferrocarril y los acuerdos entre ambos países que tiendan a facilitar el comercio con el propósito de lograr el multimodalismo.

CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL

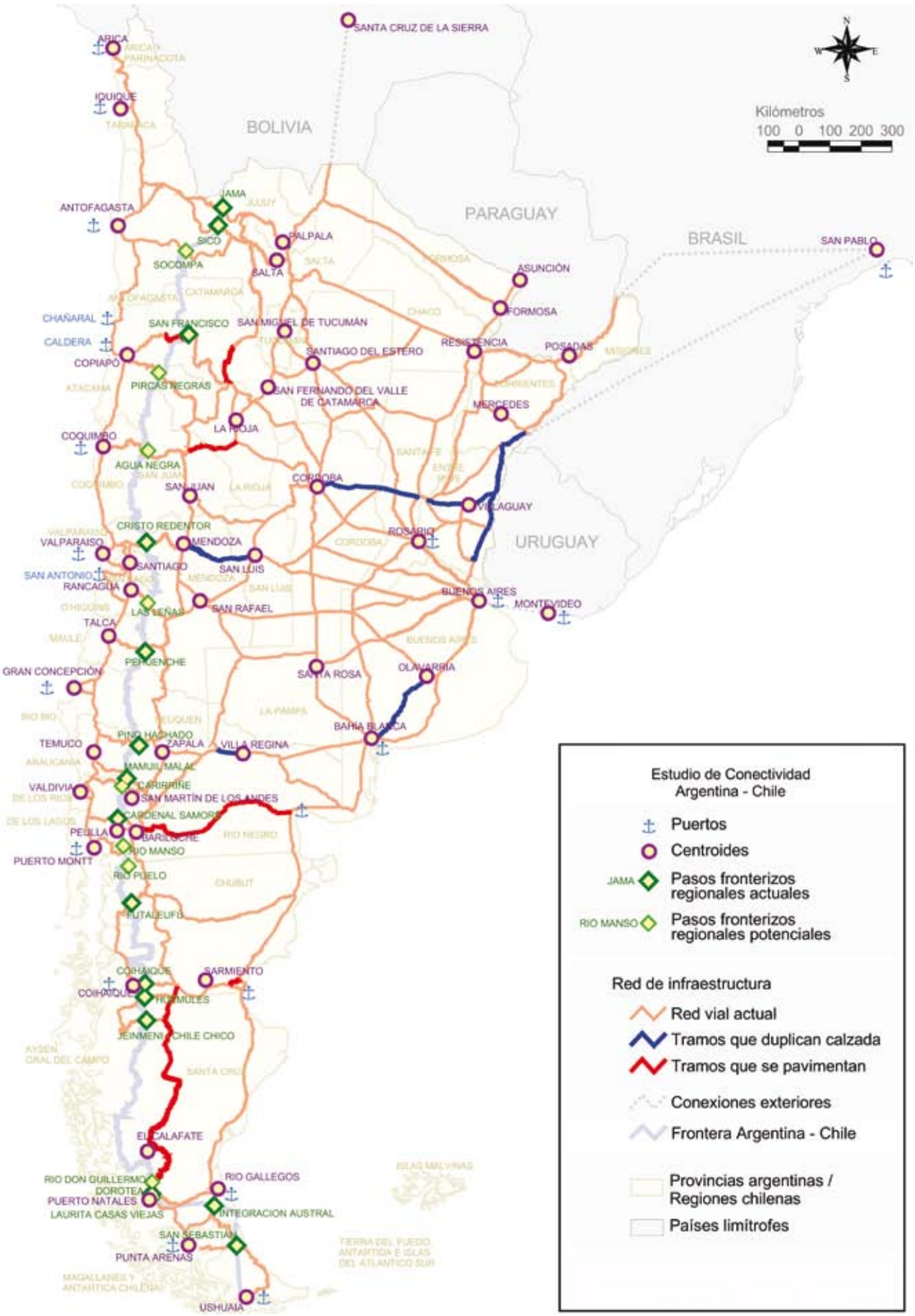
Se analizó el contexto internacional y regional de ambos países, su inserción en el mundo globalizado y sus perspectivas. Cabe destacar que ambas naciones han gozado de un sostenido período de estabilidad y crecimiento económico después de la crisis de 2009.

Para el análisis del área bilateral se consideraron los acuerdos binacionales, las actas de los Comités de Integración, las del Grupo Técnico Mixto, los diagnósticos y planes provinciales elaborados por las provincias argentinas, el Consejo Federal de Inversiones y PRO Argentina, el documento sobre Complejos Provinciales Exportadores del Ministerio de Economía argentino, el Plan de Infraestructura del Ministerio de Obras Públicas de Chile, los estudios de *clusters* regionales de PRO Chile, el documento de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile sobre encadenamientos productivos y el Plan Estratégico Territorial de Argentina.

Con el mismo propósito, se tomaron como base las áreas territoriales que reflejan los Comités de Integración: NOA-Norte Grande, ATACALAR, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, Región de Los Lagos y Austral. En cada ámbito se analizaron los antecedentes en materia de infraestructura, complementación física, económica e institucional y de servicios. Asimismo, se evaluaron el potencial productivo y la competitividad regional en cuestiones económicas, con la posibilidad de generar sinergias binacionales entre *clusters* y tramas productivas, con énfasis en la exportación a terceros países desde la plataforma del Pacífico, toda vez que los encadenamientos productivos posibilitarían interesantes formas de asociatividad bilateral regional aunando la producción juntamente con la conectividad y la logística.

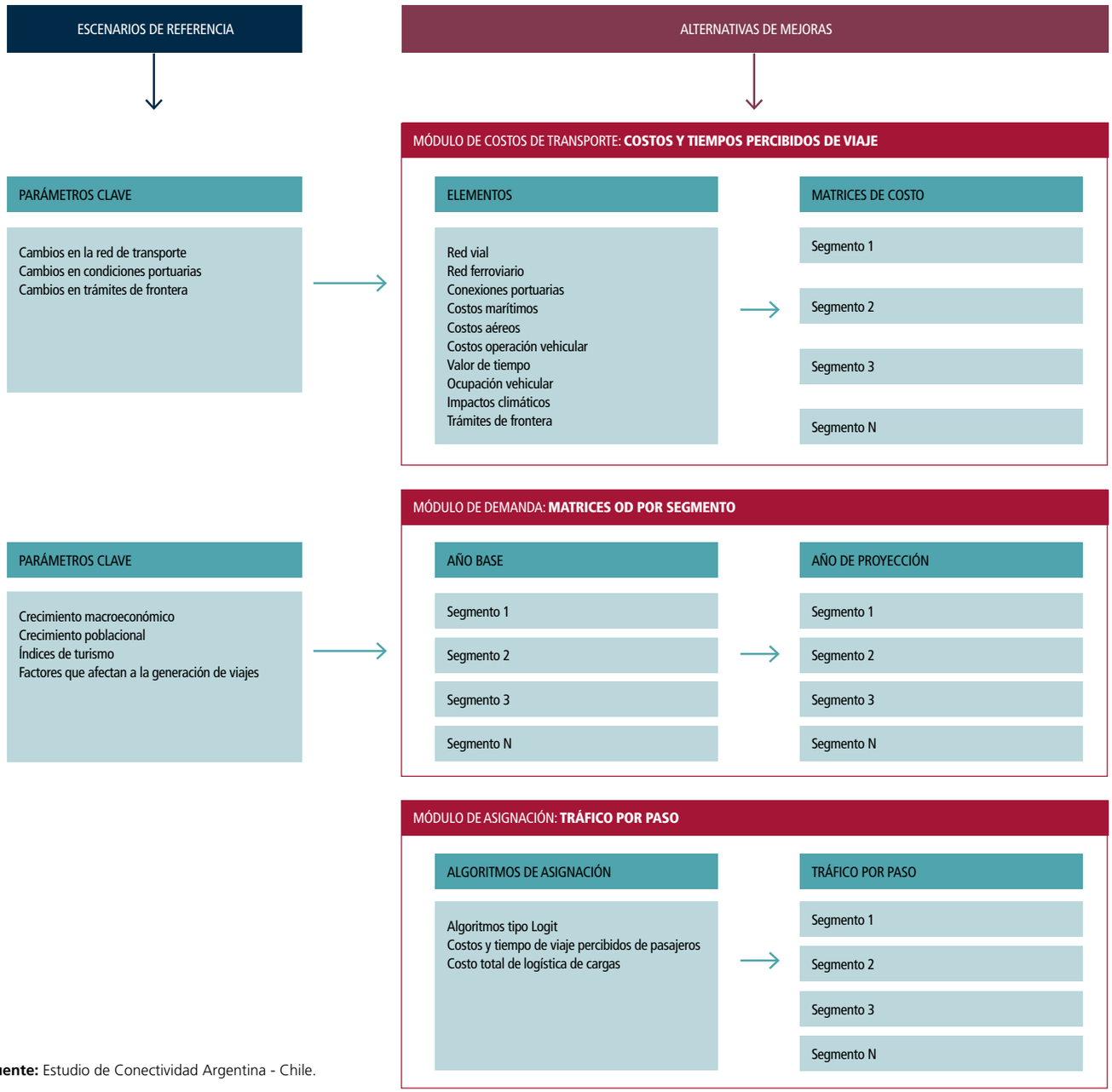
ACCESO AL PASO DE JAMA.
Provincia de Jujuy, Argentina.

RED VIAL DE REFERENCIA, CON OBRAS COMPROMETIDAS



Fuente: Estudio de Conectividad Argentina - Chile.

ESQUEMA CONCEPTUAL DEL MODELO DE TRANSPORTE



Fuente: Estudio de Conectividad Argentina - Chile.

MODELACIÓN DEL TRANSPORTE

Como parte de las actividades previstas en el estudio, se ha desarrollado un modelo de transporte para simular la operación actual y futura del sistema de transporte internacional que, para su concreción, utiliza los pasos fronterizos entre Argentina y Chile, siendo el objetivo principal proveer parte del apoyo técnico necesario para definir un programa de inversiones de mediano y largo plazo compuesto por proyectos coordinados que tornen eficiente la operación de dicho transporte.

El modelo utiliza como insumos la información que le proveen los Módulos 1 y 2 del Estudio y es utilizado para cotejar y evaluar alternativas de proyectos de infraestructura considerando la situación actual del sistema, que representa el escenario base, contra el que se testearán los escenarios futuros, con y sin proyectos. Esto significa que el modelo no sólo explica adecuadamente la operación actual del sistema de transporte –año base– sino que también tiene la capacidad de prever la operación de dicho sistema en los cortes temporales futuros. A ello deben agregarse los escenarios con y sin proyectos, que interesan analizar con dicho modelo.

El modelo de transporte, sobre la base del *software* TRANSCAD, cuenta con tres módulos: costos de transporte, demanda y asignación por opciones de rutas y modos en función a los costos y tiempos. De su calibración surge qué tanto en pasajeros como en carga se asigna a los pasos importantes de la zona central y Norte –como Jama, Cristo Redentor y Pino Hachado– con una distribución que se aproxima mucho a la

PASO DE FRONTERA
SAN SEBASTIÁN.
Argentina-Chile.

realidad, mientras las asignaciones a los pasos del Sur son menos precisas por la dificultad del modelo regional en estimar costos relativos en una zona donde existen pasos que tienen comportamiento local.

La modelación se ha llevado a cabo dentro del contexto de una serie de escenarios referenciales que acotaron el rango de posibles condiciones futuras. Los escenarios de referencia son un elemento fundamental de la metodología, que permite evaluar alternativas de inversión dentro de un contexto de incertidumbre y riesgo. De esta manera, se pueden medir los resultados de inversiones tomadas bajo diferentes condiciones. Los parámetros están organizados en escenarios de infraestructura y de demanda y cada uno de ellos está dividido en tres categorías definidas como escenarios base, pesimista y optimista.

DAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

A partir del resultado de las encuestas y entrevistas realizadas a empresas que participan en la cadena logística, el uso de los ejes de transporte como corredores logísticos es el siguiente:

- Existe una demanda potencial importante para flujos de carga que tengan que realizarse entre Chile y demás países vecinos, llamados flujos bilaterales. Sin embargo, se estima que sólo se ha exportado vía pasos fronterizos viales el 35%; el resto corresponde a ductos y vía marítima.
- Analizando las cadenas logísticas de exportación e importación del flujo Argentina-Chile, se observa una concentración en el eje MERCOSUR-Chile, que tiene su lógica en el hecho de que los centros de consumo y producción se concentran en ambos países en la zona central, por ende, la infraestructura ubicada allí es la más adecuada. La zona más elegida comprende el cruce por Cristo Redentor y llegando a los puertos más importantes de Chile –Valparaíso y San Antonio– que cuentan con mayores frecuencias en líneas regulares.
- En el caso de la exportación de granos de Argentina a Chile, el único que está manteniendo predominancia es el buque, debido a la logística de la hidrovía argentina desde San Lorenzo-San Martín. Sin embargo, hay producciones mediterráneas –como las de la provincia de Córdoba– que salen en camión por Mendoza y que, al tratarse de grandes volúmenes, justificarían el uso del ferrocarril.
- Los transportes en camión desde el NOA y el Sur utilizan el paso Cristo Redentor, debido a que tiene menor costo circular por territorio argentino que hacerlo por rutas chilenas.
- Cabe aclarar que hay coincidencia en cuanto a que siguen existiendo demasiadas demoras en los pasos fronterizos, por lo cual deben, en general, optimizar sus tiempos de control e inspecciones.

Es destacable que para pensar el desarrollo de los pasos fronterizos a mediano plazo, es necesario que se constituyan en un sistema logístico de cargas que pueda subdividirse en zonas –Norte, centro y Sur–. Asimismo, el establecimiento de puertos secos en puntos estratégicos del territorio conlleva ventajas desde el punto de vista del almacenamiento, de la tramitación aduanera y de los costos del flete. Los principales puertos secos en Argentina se encuentran en plena actividad en las provincias de Jujuy, Mendoza y Neuquén, además de tres proyectos a tener en cuenta, uno en Susques, con la finalidad de fortalecer el eje de Capricornio; otro en Tinogasta, para fortalecer el paso San Francisco; y el tercero en los Andes, que se encuentra finalizado, emplazado en la V región de Chile.

ANÁLISIS REGIONAL BILATERAL

El fortalecimiento de las regiones bilaterales está condicionado por la atracción y generación de los centros de producción y consumo que son atravesados por corredores logísticos, cuyos requisitos fundamentales para promover y propiciar el desarrollo económico sustentado por políticas bilaterales son:

- Óptimo estado de la infraestructura vial
- Infraestructura de prestación para los transportistas –hotelería, áreas de servicios–
- Modernización de la infraestructura edilicia de los centros fronterizos
- Sistemas inteligentes para la operatoria de control
- Puertos secos o nodos multimodales próximos a la frontera

A fin de desarrollar este fortalecimiento, se consideraron áreas bilaterales de análisis, mediante la evaluación de su potencial productivo, con el reconocimiento de *clusters* y cadenas productivas que generarán una sinergia entre las regiones, lo cual promoverá la competitividad de las áreas conectadas por los corredores correspondientes.

Para desarrollar este análisis se agruparon los pasos fronterizos en cinco áreas geográficas correlacionadas con los diferentes sistemas de transporte a que pertenecen –los ejes identificados en la Iniciativa IIRSA–: Capricornio, MERCOSUR-Chile y del Sur, un eje potencial llamado Patagónico y una región al Sur, con funciones de transporte muy particulares, llamada de Conectividad Austral.

EJE DE CAPRICORNIO

Se desarrolla en torno al Trópico del mismo nombre y está conformado por cuatro regiones homogéneas:

- Región A: Estados de Paraná y Río Grande do Sul, de Brasil
- Región B: NEA de Argentina –Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco– y región Sur de Paraguay
- Región C: NOA de Argentina –Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy– y Sur de Bolivia
- Región D: Norte de Chile –Antofagasta y Atacama–

En la frontera argentino-chilena, sirven a este eje los pasos fronterizos de Jama, Sico, Socompa, San Francisco y Pircas Negras.

EJE MERCOSUR-CHILE

Abarca territorios de la República Oriental del Uruguay, el centro de Chile –que comprende las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y Metropolitana– el centro y Noreste de Argentina –incluyendo las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, y el bloque central argentino con las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, San Luis, Mendoza y San Juan–, el Sur de Brasil –que comprende los estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul– y el Sudeste de Paraguay –que abarca la región al Este del Río Paraguay y al Noroeste del Río Paraná, o región occidental paraguaya–. En lo concerniente a la frontera argentino-chilena, este eje incorpora los pasos fronterizos de Agua Negra –IV Región–, Sistema Cristo Redentor –V Región– y Pehuenche –VII Región–.

EJE DEL SUR

El eje del Sur comprende tres departamentos del Sureste de la provincia de Buenos Aires –Bahía Blanca, Villarino y Patagones– y las provincias de Río Negro y Neuquén, en Argentina, además de las regiones VII, VIII, IX y X en Chile –regiones del Maule, del Bío Bío, de la Araucanía y de Los Lagos, respectivamente– y las conecta con los puertos argentinos de Bahía Blanca, al Sur de la provincia de Buenos Aires; San Antonio Este, en la provincia de Río Negro; y los puertos chilenos de Concepción, San Vicente –en la región del Bío Bío– y Puerto Montt –en la región de Los Lagos–.

Los pasos fronterizos comprendidos en este eje entre Argentina y Chile son los pasos Icalma y Mamuil Malal en la IX Región y los pasos Pino Hachado, Carirriñe, Huahum, Cardenal Antonio Samoré –Portezuelo de Puyehue–, Pérez Rosales, Río Manso, Río Puelo, Futaleufú y Río Encuentro, en la X Región. Entre ellos, identificados como regionales actuales, están los pasos de Pino Hachado, Mamuil Malal y Cardenal Samoré.

EJE PATAGÓNICO

Comprende las provincias de Chubut y Santa Cruz y las regiones chilenas XI de Aysén, y XII de Magallanes y Antártica Chilena. Este eje potencial, con marcada vocación local en sus cruces fronterizos debido a la inexistencia de la barrera física que marca la altura en las áreas montañosas, sirve a las necesidades de flujos de bienes y personas en áreas geográficas acotadas y vecinas al paso. De todas formas, la organización de la economía y el desarrollo territorial son dinámicos, por lo que esta aptitud mencionada puede modificarse hacia el horizonte del estudio. Incluye los pasos fronterizos de Futaleufú, Coihaique, Huemules y Chile Chico.

EJE AUSTRAL

El área geográfica correspondiente a este sector cuenta con funciones de transporte muy específicas: la falta de continuidad de la infraestructura vial chilena y la existencia obligada de su cruce para acceder a Tierra del Fuego. Los pasos incluidos son los de San Sebastián e Integración Austral.

Para cada uno de estos ejes se presentó un inventario de potenciales proyectos de inversión para el sector transporte, con el propósito de beneficiar la conectividad entre ambos países, a los que se clasificó conforme los siguientes aspectos:

- Alternativas de mejorar la capacidad y seguridad de los pasos de frontera regionales identificados y sus accesos
- Alternativas de mejorar la infraestructura de transporte a lo largo de los ejes para facilitar acceso al sistema de pasos
- Alternativas de mejorar las instalaciones de los pasos de frontera y los sistemas y servicios que podrían aumentar la accesibilidad

Asimismo, están categorizados como proyectos por eje, proyectos globales y proyectos por paso:

- La categoría de proyectos por eje incluye las obras que permiten una mejor accesibilidad a varios pasos fronterizos dentro de un mismo eje, sin estar exclusivamente dedicadas a un solo paso
- La de proyectos globales abarca a aquellos proyectos que propician la conectividad de más de un eje, es decir que benefician a más de un paso, pertenecientes a un sólo eje o a varios
- Los proyectos por paso consisten en obras que mejoran pasos individuales

La tipología clasifica a las obras como vial, ferroviaria, de infraestructura, logística y de sistemas.

EVALUACIÓN SOCIOAMBIENTAL

La variable ambiental fue incorporada desde el primer momento del análisis y consideró los siguientes tópicos:

- Caracterización ambiental de los pasos fronterizos. Implicó el análisis socioambiental de las áreas donde se localizan los pasos fronterizos, agrupándolos en diez zonas geográficas que comparten criterios de homogeneidad desde el punto de vista ambiental.
- Informe de síntesis de la legislación ambiental. Se realizó un análisis de las características generales de la legislación, en el cual se describen sus diferencias administrativas –al ser la Argentina un país federal, que implica que cada provincia tenga su propia legislación, difiere mucho de Chile, cuya legislación es de carácter nacional–.
- Metodología de caracterización ambiental. Este informe tuvo como objetivo determinar un listado de impactos ambientales y sus efectos, debidamente categorizados, en relación con el tipo de obras que fueron propuestas. En él se describió la metodología de la caracterización ambiental aplicada a los proyectos de inversión sobre la base de métodos reconocidos de evaluación de impactos socioambientales (EISA).
- Caracterización ambiental de los proyectos de inversión. Se aplicaron, para cada uno de los proyectos, los conceptos descriptos en Metodología, lo cual permitió su calificación en lo que respecta a sus potenciales impactos ambientales.

EVALUACIÓN MULTICRITERIO

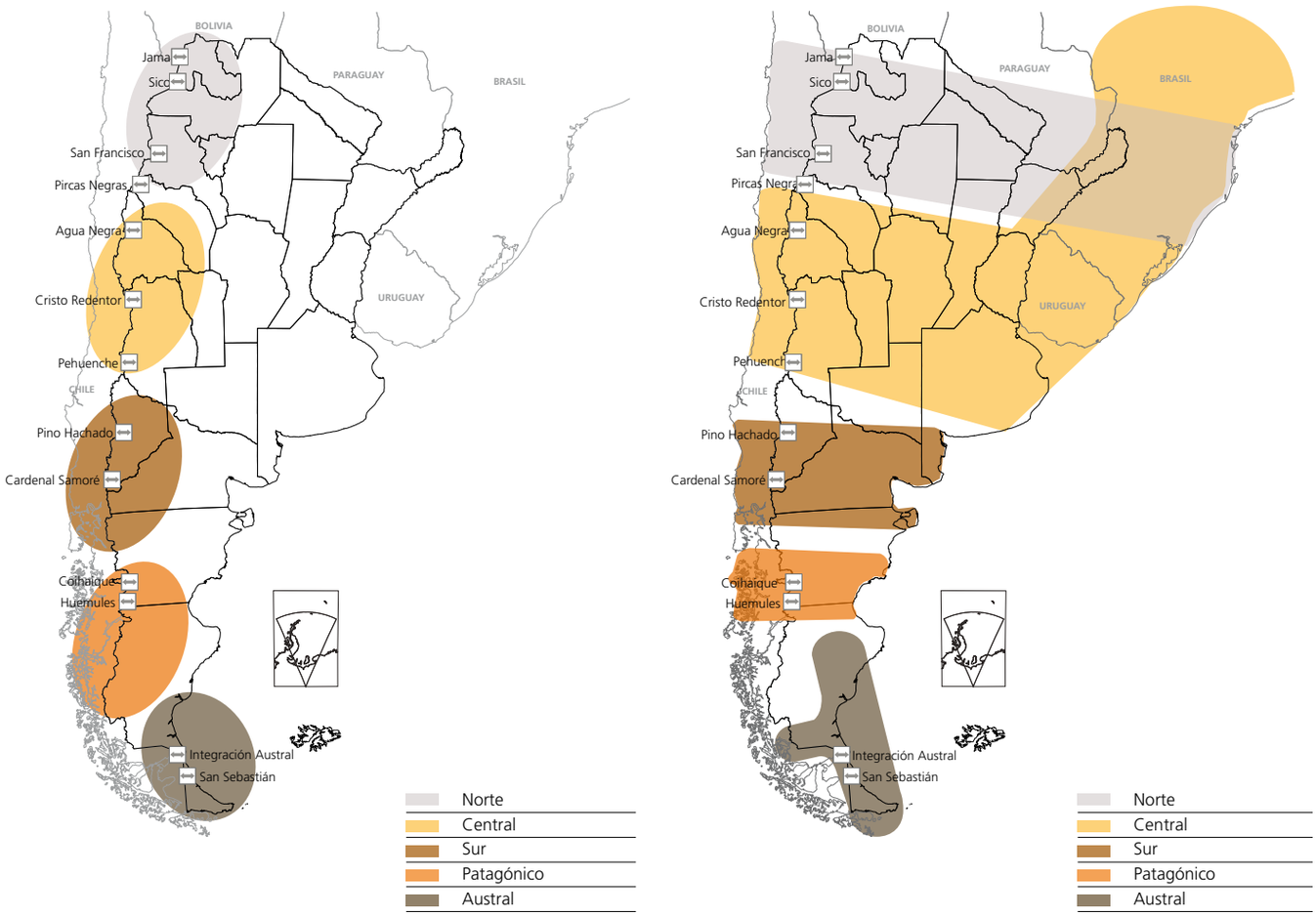
El proceso de evaluación tiene dos objetivos principales:

- La selección de la(s) mejor(es) alternativa(s) de inversión
- La presentación de un argumento fundamentado con el propósito de convencer a las partes interesadas

El análisis multicriterio permite la evaluación de varios criterios de decisión seleccionados para proyectos o programas de inversión utilizando el carácter cualitativo o cuantitativo de los criterios individuales. Para el presente estudio se escogió el de evaluación cualitativa y las alternativas fueron estimadas de acuerdo con los siguientes criterios:

- Confiabilidad del sistema de transporte: en este criterio se agrupan factores tales como los niveles mínimos de accesibilidad y servicios de los corredores logísticos, redundancia para los corredores principales en casos de contingencia, reducción de los riesgos de clausura vial y de los cierres de los pasos fronterizos, seguridad vial y tiempos de recorridos cortos y confiables.
- Contribución al desarrollo descentralizado: este factor considera el impacto que un paquete de medidas tendría en el desarrollo económico y territorial de las áreas bilaterales y la posibilidad de cumplimentar los objetivos de los planes y estrategias nacionales y binacionales. Estima el crecimiento económico de zonas descentralizadas y el mejoramiento de su accesibilidad.
- Conectividad de las redes nacionales: este factor se enfoca sobre el objetivo de cada país de asegurar la conectividad vial requerida por sus territorios a fin de conectar con la red vial del otro país. El parámetro utilizado para su medición es la posibilidad de conectar al resto de su red vial, zonas extremas argentinas a través de rutas eficientes en territorio chileno y su situación equivalente.
- Impactos socioambientales: este factor considera los impactos positivos que la concreción de cada proyecto o la operación del sistema de transporte pudiera ocasionar y, en la ocasión de ser impactos negativos, su potencial mitigación.
- Impactos económicos: considera el rango completo de los impactos de las mejoras económicas, poniendo énfasis en la generación de actividades turísticas.
- Complejidad y monto de inversión: evalúa el apoyo de los distintos sectores de la comunidad y el volumen y complejidad de los proyectos recomendados.

ÁREAS BINACIONALES Y CORREDORES REGIONALES DE INTEGRACIÓN



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

COMENTARIOS PRELIMINARES

Como se indicó, la Consultora ha presentado recientemente el cuarto informe parcial. Resta aún la evaluación por parte de los países y, posteriormente, la presentación del informe final. Ha desarrollado todos los aspectos detallados anteriormente, que sirven como insumos para analizar las distintas alternativas. En este momento no es posible presentar las propuestas de inversiones y los resultados de la evaluación multicriterio, porque se encuentran a consideración y pueden sufrir modificaciones.

Sin embargo, se puede adelantar que, a partir de dicha evaluación del sistema integral y el resultado del estudio, la Consultora ha concretado algunos puntos, a saber:

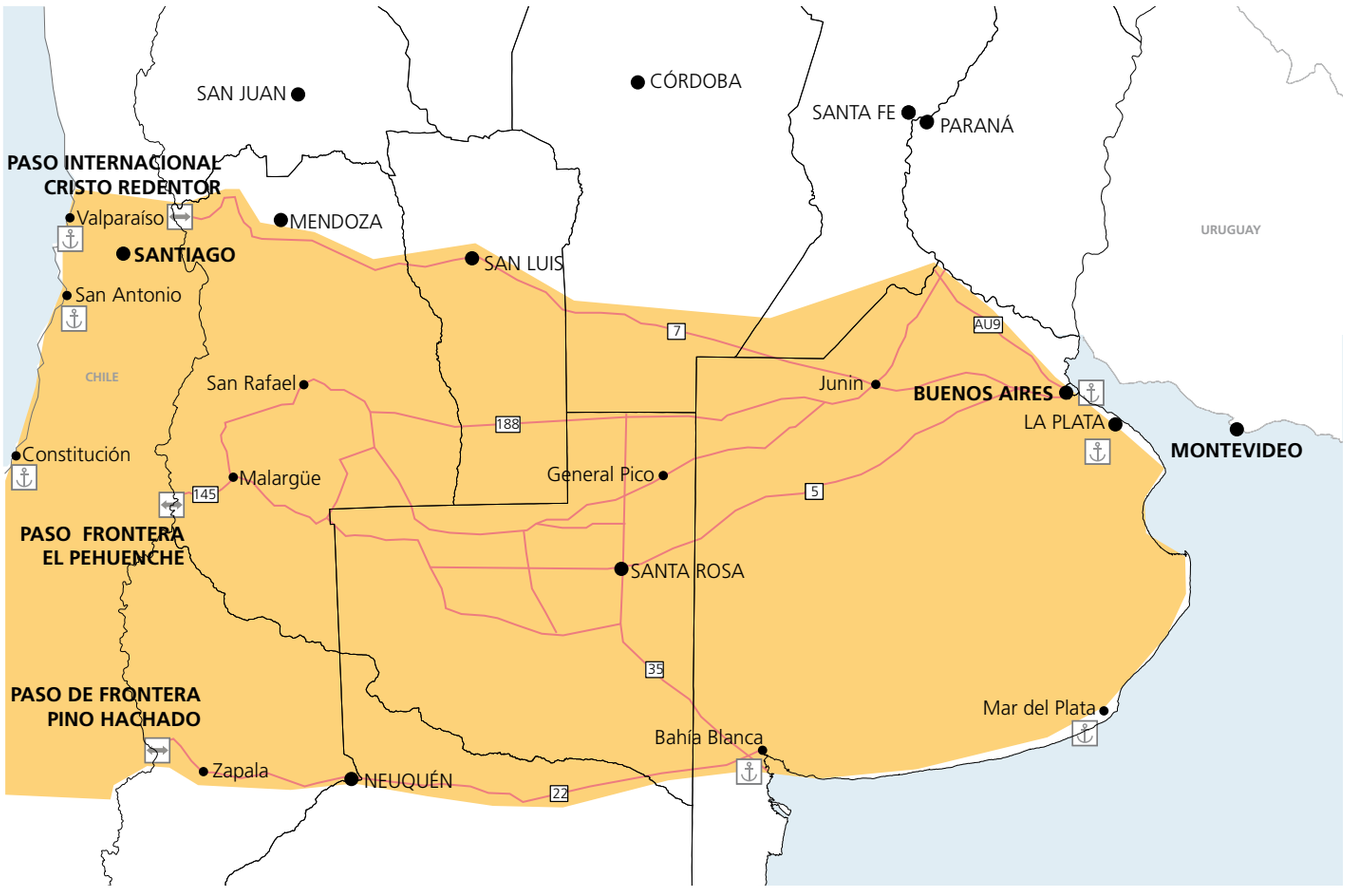
- Los programas de inversión se deberán desarrollar en dos etapas: ejecución de un programa primario y un programa secundario con profundización de análisis.
- Para la primera etapa, corresponde la concreción de las obras generales –viales, logísticas, de infraestructura y de servicios– a realizar en los distintos ejes.
- Para la segunda etapa, se recomienda aumentar la conectividad en el eje del Sur, mediante la pavimentación y mejora de los pasos Carirriñe, Río Manso y Río Puelo.
- En cuanto a los proyectos globales, es imprescindible desarrollar una red –*network*– que una el sistema de pasos para facilitar la diseminación de información a los usuarios y lograr mayor eficiencia en los procesos de control, así como concretar la pavimentación total de la RN40, con el propósito de viabilizar la estrategia de columna vertebral de la Argentina, que implica conectar su geografía en toda la longitud nacional.

Se espera contar con el informe final para fines del año 2011.

III. PROGRAMA PEHUENCHE

La República Argentina ha obtenido la asistencia financiera de la CAF para la realización del Proyecto de Rehabilitación y Pavimentación del Paso Internacional El Pehuenche. Este proyecto tiene como objetivo cumplir con el compromiso asumido con la República de Chile de pavimentar, a ambos lados de la frontera, las rutas de acceso a él. El proyecto tendrá por finalidad desarrollar este paso estratégico, alterno y complementario al Cristo Redentor, que funcionará como facilitador de posibles corredores bioceánicos insertos en el EID MERCOSUR-Chile de la Iniciativa IIRSA.

ÁREA DE ESTUDIO DEL PROGRAMA PEHUENCHE



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TAREAS DE MANTENIMIENTO INVERNAL EN ACCESO AL PASO PEHUENCHE.
Provincia de Mendoza, Argentina.

El Proyecto está integrado por tres componentes:

- Desarrollo vial: rehabilitación, construcción de obras básicas, pavimentación, obras de arte y obras complementarias en tres secciones de la ruta de acceso al Paso El Pehuenche
- Preinversión
- Fortalecimiento institucional de la Dirección de Gestión Ambiental dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad

La SSPTIP, en su carácter de Organismo Ejecutor II, tiene a su cargo la ejecución del componente de preinversión, cuyos objetivos son la realización de estudios sobre el potencial productivo y de generación de servicios del corredor bioceánico Pehuenche y el análisis de la viabilidad de los programas y proyectos de inversión que se identifiquen, lo que contribuirá al ordenamiento territorial y al desarrollo sustentable de los territorios involucrados.

ÁREA DE LOS ESTUDIOS

El área de los estudios se define por la franja territorial determinada por los flujos de transporte internacional de cargas, actuales y futuros, que para su concreción utilicen el paso de frontera Pehuenche, que comunica el Sur de la provincia de Mendoza en la Argentina con la VII región del Maule, en Chile. Dicha franja territorial abarca las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Mendoza en el área comprendida entre la RN7 hacia el Sur y la RN22 hacia el Norte –incluyéndolas–, asumiendo que éstas son las dos vías a partir de las cuales se puede derivar tránsito hacia el paso Pehuenche.

ESTUDIOS

Los estudios del Programa Pehuenche se organizaron en tres etapas sucesivas:

- Primera etapa: estudios de base, con el objetivo general de realizar un diagnóstico preliminar.
- Segunda etapa: estudios que permitan identificar y evaluar alternativas de un programa integral de inversiones en infraestructuras que optimicen la conectividad territorial y el desarrollo del área de influencia del paso para cumplir con el objetivo del Programa.
- Tercera etapa: factibilidad técnica, social, ambiental y económica de los proyectos del programa de inversiones identificado.

Los estudios se iniciaron durante el año 2009 y su detalle y avance se presentan a continuación.

ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

Objetivo general

Realizar una descripción del sistema actual de transporte de personas y bienes, analizando sus variables explicativas y los diversos elementos que lo conforman, de modo de contar con los datos necesarios para modelar su funcionamiento actual.

Objetivos particulares

Recopilar la información disponible y generar y completar su actualización, definir la red de transporte de referencia, calibrar el modelo de transporte y, finalmente, realizar un diagnóstico preliminar del sistema de transporte en el área del estudio.

Enfoque

A fin de cumplir con los objetivos del estudio, se identificaron los flujos de bienes y servicios que son movilizados a través de la red de infraestructura del transporte disponible, los orígenes/destinos de ellos, así como su composición en cuanto a grupos de productos y servicios homogéneos y su cuantificación, tanto en volumen como en valor monetario.
Se relevaron también los orígenes/destinos de los flujos más importantes de personas, lo cual implicó identificar los motivos de viajes y su estacionalidad. Por otra parte, se caracterizó el sistema de transporte mediante el análisis del parque disponible, la evaluación de los costos de operación de empresas tipo y la logística dominante que, sumada a la evaluación de las condiciones de la infraestructura del transporte disponible, permitirá realizar un diagnóstico de los déficits del sistema de transporte y una identificación de las causales operativas y/o de infraestructura que los motivan.

Finalmente, la información relevada y generada en este estudio permitió caracterizar la situación actual y sirvió de base para alimentar y calibrar el modelo de transporte desarrollado, lo que permitió realizar proyecciones preliminares con el objeto de identificar el déficit de infraestructura que proviene de escenarios del futuro crecimiento de los flujos.

Productos

Los productos entregados por el estudio se ajustan al siguiente detalle:

a) Caracterización de la demanda de transporte. Se realizó por medio de la determinación de matrices origen/destino para el año base, correspondientes al transporte de cargas global –en valor, toneladas y unidades de transporte–, al transporte de cargas automotor por paso de frontera representativo –en valor,

RED VIAL MODELIZADA

Fuente: Estudio de transporte. Programa Pehuenche.

toneladas y cantidad de vehículos–, por tipo de producto, al transporte de pasajeros –en cantidad de pasajeros y de vehículos– anual, mensual y por tipo de vehículos.
b) Descripción de la infraestructura de transporte existente con los siguientes resultados: definición de la red relevante para el estudio, características físicas de la red analizada, identificación de la red de referencia, costos de proyectos tipo, determinación de los déficits de la mencionada red y listado preliminar de proyectos identificados.
c) Descripción del sector transporte, con los siguientes resultados: análisis de la logística de transporte, sistema para el relevamiento sistemático de los costos de operación de éste y de los tiempos de viaje para cada modo, organización industrial del sector transporte internacional, caracterización del parque móvil de las empresas operadoras y cálculo del costo total de operación. Los resultados finales se expresaron en términos de tonelada –kilómetro o pasajero– para el caso de servicios de transporte; y en términos de tonelada o pasajero para el caso de transferencia.
d) Modelación de la red de referencia: modelo de transporte sobre la base del software TRANSCAD, modelación de la alternativa base y diagnóstico de la red de referencia, transferencia de las bases y modelo desarrollado al organismo ejecutor II.
e) Diagnóstico del sistema de transporte.

Durante el primer semestre de 2010 se realizó la entrega del informe final y la transferencia del modelo y programa de transporte, que fueron aprobados en el mes de junio de ese año. Este estudio ofreció una descripción del sistema actual de transporte de personas y bienes, mediante el análisis de sus variables explicativas y de diversos elementos que lo conforman, lo que permitió contar con los datos necesarios para modelar su funcionamiento actual.

Sin embargo, las proyecciones preliminares deben ser entendidas como de carácter tendencial y deben ser complementadas con los análisis del Sistema de Actividades y sus proyecciones de crecimiento actuales y potenciales, con el propósito de realizar una evaluación de la demanda más ajustada.

Por otra parte, el sistema logístico y los desarrollos para apoyarlo son requisitos necesarios a considerar, sin los cuales la consolidación del paso Pehuenche como una real vial de conectividad no será posible. Estos aspectos serán considerados en los próximos estudios que se realicen como parte del Programa Pehuenche.

Resultados de la modelización
Con el resultado de las asignaciones obtenidas con el modelo resulta posible realizar una evaluación preliminar del nivel de servicio de la red analizada, para determinar, si los hubiere, los tramos críticos que puede presentar en la situación actual o en los escenarios proyectados. Asimismo, bajo los supuestos adoptados, resultó factible estimar la cantidad de viajes para cada tipo de vehículo analizado; y de producto, en el caso de las cargas que se canalizarían por cada uno de los pasos de frontera incluidos en el área de influencia del proyecto.

Las características del modelo desarrollado y los supuestos implícitos en él, junto con la fuerte influencia que como generadoras y atractoras de viajes poseen para la zona de influencia analizada: se incluyen, en Chile, a la región metropolitana de Santiago, el puerto de Valparaíso y en menor medida el de Concepción, y la preponderancia que en sentido contrario tienen la región metropolitana de Buenos Aires, el Brasil y, en menor medida, la zona centro y litoral de Argentina determinan que una vez disponibles las nuevas facilidades del paso Pehuenche, no se generaría a su favor una reasignación inmediata de tráfico de importancia.

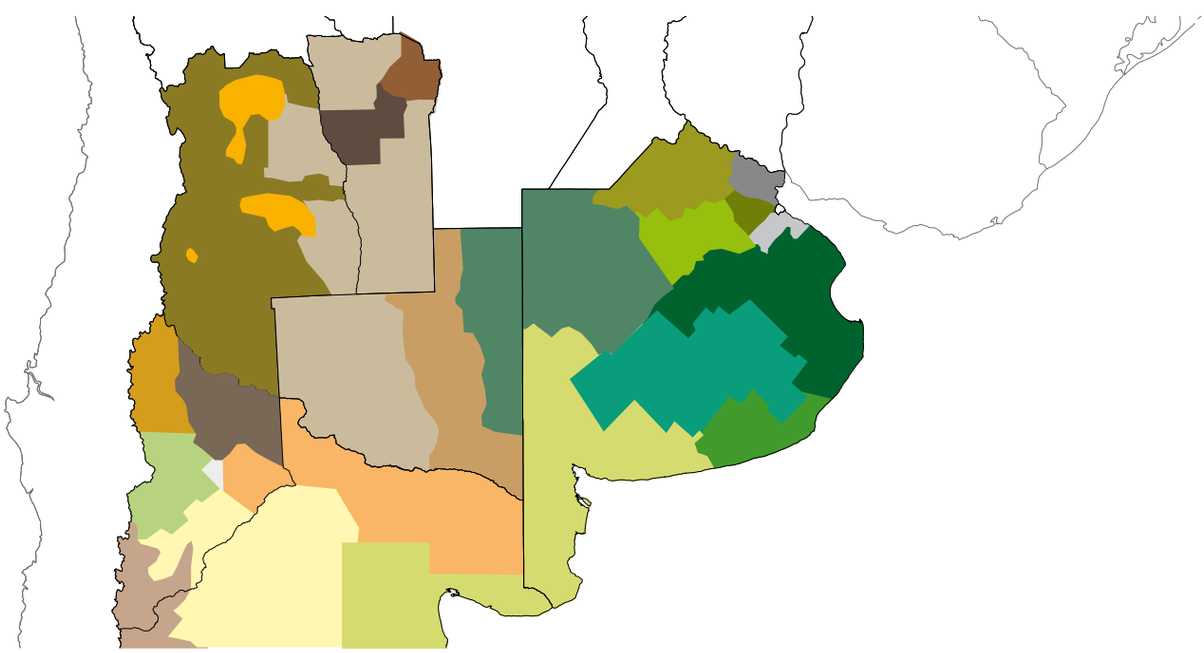
Las asignaciones del modelo permitieron constatar que una parte importante de los flujos que se canalizan por el paso provendrían de la zona de influencia del puerto de Bahía Blanca. En tal sentido, cobran relevancia las acciones destinadas a difundir las ventajas de esta terminal portuaria en términos de costos generalizados frente a otras alternativas, así como la posibilidad de vertebrar en dicha terminal alternativas multimodales de transporte que viabilicen las operaciones.

Un factor que juega en contra de una mayor reasignación a favor de Pehuenche está dado por la existencia de peajes de alguna relevancia en la red vial de Chile, lo que determina que en situaciones de indiferencia –carga con destino a locaciones en las regiones ubicadas al Sur de Pehuenche– la opción de paso pierda posibilidades respecto de la alternativa de Pino Hachado. Los resultados obtenidos para el paso Pehuenche en 2010 indican un tránsito diario de aproximadamente 91 vehículos, equivalentes a 5 ómnibus, 10 camiones, y los restantes, automóviles particulares.

De esta forma, el paso Pehuenche se convierte en uno de los proyectos fundamentales para viabilizar este crecimiento, toda vez que el transporte automotor aparece como el de mayor dinamismo y el que más rápidamente puede asumir y contribuir a estos logros. En particular, puede articular junto con el operador portuario ofertas atractivas de transporte desde Cuyo haciendo pesar el retorno vacío que hoy tiene para muchos viajes y transformarlo en fletes competitivos que orienten –disponibilidad de bodega mediante– la mercadería hacia Bahía Blanca, incrementando en forma sustantiva los tráficos que demandarían la utilización de las nuevas facilidades fronterizas.

Asimismo, se considera que se generará una mayor demanda a favor de las ventajas comparativas que como paso con controles integrados ofrezca en materia de tiempos medios de permanencia, al orientar la acción de despachantes y exportadores a su mayor utilización.

ZONIFICACIÓN DE LAS ÁREAS PRODUCTIVAS



- Oasis de Mendoza
- Montañas de Mendoza
- Llanuras de Mendoza - San Luís - La Pampa
- Estepa Pampeana
- Centro La Pampa
- Centro Petrolero Neuquén
- Centro Neuquén
- Norte Neuquén
- Añelo Pehuenche Neuquén
- Sur Neuquén - Río Negro
- Limay - Meseta Río Negro
- Patagónica Bs. As. - Atlántica Río Negro
- Valles interfluviales
- Centro San Luís
- Valle de Conlara
- Pampa ondulada norte
- Pampa ondulada sur
- Pampa deprimida
- Interserrana minera
- Interserrana costera
- Norte GBA
- Oeste GBA
- Sur GBA
- Provincias

Fuente: Estudio Sistema de Actividades. Programa Pehuenche.

ESTUDIO DE CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL SISTEMA DE ACTIVIDADES

Objetivo general

El producto de este estudio de base fue realizar una caracterización geográfica, productiva, social y ambiental del territorio a fin de establecer la naturaleza de las demandas y requerimientos de carácter social y de infraestructura de transporte, de servicios y/o estratégicos que permitan la consolidación de su conectividad internacional. Este componente es un insumo básico para una posterior identificación y evaluación técnica, económica, ambiental e institucional de un programa de inversiones que contribuya al objetivo mencionado.

Objetivos particulares

- Identificar y describir todos los factores que permitan cuantificar a las economías regionales que forman parte del área del estudio con el propósito de analizar los principales recursos naturales, productos y servicios que se extraen o producen o podrían explotarse en el mediano plazo, evaluar las características de la producción actual e identificar los factores que incidirían en su crecimiento o decrecimiento.
- Seleccionar –de la totalidad del espectro productivo– aquellos productos mayoritarios en función de su representatividad en términos de volumen y valor con la información disponible y estimaciones, con el objeto de poder tipificar la carga de acuerdo con dichos antecedentes sectoriales, sus encadenamientos productivos en los principales centros urbanos, en las áreas provinciales y en la extrarregión.
- Recopilar y analizar la información disponible –y su actualización, según corresponda– en un sistema de información compatible con la metodología general del Sistema de Información Territorial Pehuenche, a desarrollar como otro estudio de base del componente preinversión del Programa.

Componentes

El Estudio se compuso de los siguientes módulos:

- Módulo I: Caracterización del sistema territorial
- Módulo II: Diagnóstico estructural y funcional por subsistema
- Módulo III: Sistema de actividades y competitividad territorial

Durante el segundo semestre de 2010 se concretó la presentación del informe final, que brindó una caracterización geográfica, productiva, social y ambiental de las zonas que serán influenciadas por la pavimentación del acceso al paso Pehuenche y estableció la naturaleza de sus demandas y requerimientos, los que fueron tipificados como sociales, de infraestructura de transporte, de servicios y estratégicos, que permitirán la consolidación de la conectividad internacional en el área en estudio. Cabe resaltar que esta caracterización se realizó, en primera instancia, en forma separada para cada provincia y luego se produjo un diagnóstico integrado de la región. Asimismo, el estudio generó informaciones georreferenciadas de base respecto de cada uno de los aspectos desarrollados, que serán insumo para los estudios futuros.

SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL (SIT PEHUENCHE)

Objetivo

Diseñar e implementar un sistema de información territorial que permita capturar, sistematizar y complementar la información geográfica generada por los estudios del programa y sea una herramienta de análisis y evaluación de las acciones y proyectos propuestos en su desarrollo.

El sistema a diseñar está integrado por tres subsistemas: el de información geográfica, el de simulación y el de evaluación. El subsistema de información geográfica permite capturar, almacenar, estudiar, analizar, manipular y desplegar grandes volúmenes de información del área de estudio, provenientes de distintas fuentes y a distintas escalas. Se complementa con *softwares* de modelización de transporte y otros, preferentemente los que hayan sido utilizados en los restantes estudios de base, que deberán realizar la simulación de escenarios futuros y la evaluación socioeconómica con y sin el desarrollo de determinados proyectos.

Componentes

El estudio se compone de los siguientes módulos:

1) Propuesta de SIT
2) Desarrollo del sistema-Modelo conceptual
3) Implementación
4) Mantenimiento de la información
5) Inducción y prueba finales

PASO DE AGUA NEGRA.
Quebrada de San Lorenzo.

El estudio se encuentra en un avanzado estado de ejecución, y su conclusión se prevé para fines de 2011.

ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD DE LA MACRORREGIÓN LOGÍSTICA PEHUENCHE

El estudio tiene como objetivo general determinar, a nivel de prefactibilidad, el potencial de desarrollo de una macrorregión logística en el área de influencia del paso Pehuenche e identificar los proyectos y acciones que podrían darle viabilidad.

Como objetivos particulares se destacan:

- Viabilizar el paso Pehuenche como vía de conectividad bilateral y bioceánica.
- Contribuir al ordenamiento y desarrollo sustentable y equilibrado de los territorios involucrados, de forma que se aprovechen sus potencialidades.
- Formular estrategias como solución a la problemática de la conectividad internacional del área, de tal manera que se propicien el crecimiento y desarrollo económico y la integración de la región.

Durante 2010 se elaboraron los términos de referencia y se completaron los trámites, y se dio inicio a su ejecución en el segundo trimestre de 2011.

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD Y ANTEPROYECTO TÉCNICO DEL CENTRO ÚNICO DE FRONTERA DEL PASO PEHUENCHE

Contando con el acuerdo de los gobiernos de Argentina y Chile sobre la modalidad de control –Integrado de Única Cabecera en Argentina– y con los resultados de los estudios de base de la primera etapa, se elaboraron los términos de referencia del estudio y se están preparando los documentos para su contratación.

Objetivo general

Desarrollar la operatoria de control fronterizo para la modalidad ACI Única Cabecera en territorio argentino y definir la configuración de infraestructura para el Centro de Frontera en el paso Pehuenche, formulando la alternativa más viable a nivel de anteproyecto técnico. Se deberá precisar la operatoria del paso de frontera y la configuración de la infraestructura considerando los resultados de los informes de base del Programa Pehuenche y los requerimientos de los organismos competentes de control de Argentina y Chile.

Objetivos particulares

a) Desarrollar la operatoria del Centro de Frontera
b) Configurar la infraestructura correspondiente
c) Formular y ajustar la alternativa seleccionada
d) Elaborar el anteproyecto técnico y su plan preliminar de inversiones
e) Estimar los costos de operación y mantenimiento

IV. ENTIDAD BINACIONAL TÚNEL AGUA NEGRA

El paso de Agua Negra se halla ubicado en la provincia de San Juan, Argentina, y la IV Región de Chile. El actual camino alcanza en el límite internacional los 4.765 metros sobre el nivel del mar y forma parte del llamado corredor bioceánico Porto Alegre-Coquimbo.

ANTECEDENTES

La provincia de San Juan y la región de Coquimbo han desarrollado distintos estudios que permitieron analizar la conveniencia de ejecutar un túnel internacional que reemplace los últimos kilómetros de camino a cada lado de la frontera, por tratarse de la zona de más difícil circulación y preservación debido al nivel de sus precipitaciones níveas, tanto del lado chileno como del argentino. El estudio fue dividido en las etapas sucesivas de identificación de las posibles alternativas de conexión en las inmediaciones del actual paso, preselección y desarrollo posterior de cinco alternativas, análisis de ellas y propuesta de las dos más convenientes para continuar en la etapa de anteproyecto y elaboración de los anteproyectos preliminares y obtención de las correspondientes conclusiones.

En el marco del Tratado de Maipú se creó la EBITAN, en el cual las partes se comprometieron a intensificar, por intermedio de sus respectivas autoridades competentes, el examen de las cuestiones referidas al diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del proyecto denominado túnel binacional paso de Agua Negra. La SSPTIP integra la EBITAN, en representación del MINPLAN.

CRITERIOS DE DISEÑO CIVIL Y ESTRUCTURAL

En los análisis se han considerado para todos los túneles los siguientes criterios de diseño:

a) Portales de los túneles que minimicen el impacto ambiental, por lo que se proyectaron túneles falsos de largo variable de acuerdo a la solución estudiada.
b) Sección transversal circular de fondo plano, de 10,07 metros de ancho, 8,05 metros de altura, radio característico de 5,60 metros de sección libre y gálibo vertical de 5,10 metros en ambos extremos del sobreancho de la calzada.
c) Nichos o bahías de estacionamiento de emergencia destinadas a posibilitar el estacionamiento de vehículos en caso de eventualidades, ubicadas a distancias no mayores a 1000 metros alternadamente en cada sentido de tránsito.
d) Un túnel principal de uso exclusivamente vial y un túnel auxiliar paralelo para generar mayores áreas en la sección transversal de los ductos de conducción de aire fresco.
e) Elementos de sostenimiento: pernos sellados y hormigón proyectado sistemático en toda la extensión de los túneles –eventualmente reforzado con malla o armaduras convencionales– y marcos reticulares eventuales que trabajan en conjunto con el hormigón proyectado, los pernos y la malla.
f) Revestimiento de espesor total mínimo de 10 centímetros de hormigón proyectado en toda la longitud del túnel.

ALTERNATIVA SELECCIONADA

Luego de varios análisis comparativos se definió la ubicación del portal de entrada al túnel en territorio argentino en el farallón Norponiente de la junta del arroyo Agua Negra con la quebrada San Lorenzo. Para el portal chileno se analizaron varias posiciones, dentro de la ladera enfrentada al Llano de las Liebres, y se seleccionó aquella donde el portal se situaba al Sur y resultaba un túnel algo más largo.

En esta alternativa, la optimización se hizo considerando los siguientes criterios generales:

- Pendiente longitudinal de la rasante en el entorno de 3%
- Minimizar la longitud de los piques de ventilación de los túneles
- Minimizar las modificaciones de trazado en planta y elevación de la ruta RN150 y de la RN(Ch)41.

- Evitar, en lo posible, las sendas de avalanchas para la ubicación de los portales, sobre todo en el camino de acceso chileno.

En función de los estudios realizados se concluyó con la recomendación de la alternativa S2B, contando como argumentos a favor:

- sus mejores condiciones geométricas –menor recorrido, mejor trazado planialtimétrico, menor cota absoluta de la rasante–;
- mejor comportamiento frente a la circulación en invierno –menor número de días cerrado por año–;
- mejores condiciones naturales –menor riesgo por avalanchas, que es razonable por la mayor longitud en túnel, y mejores condiciones geológicas, por atravesar formaciones rocosas de mejor calidad–;
- menor impacto ambiental –la mayor longitud en túnel permite minimizar las afecciones al medio físico–;
- menor costo de operación de los vehículos, ya que el valor real del ahorro en costo de operación de vehículos está directamente relacionado con el volumen de tránsito y si este paso resulta una alternativa real a Los Libertadores para el tránsito pesado, el ahorro en costo de operación puede tomar importancia;
- mejores condiciones en lo que hace al apunamiento de los conductores por encontrarse a menor altura –con lo cual puede resultar más segura–;
- mayor seguridad también porque no presenta zonas con el camino a media ladera, con precipicio en uno de sus bordes;
- menor exposición a los fuertes vientos de la zona y al viento blanco –si bien con los datos existentes es difícil de predecir cuantos días al año el camino estará sometido a estas dificultades climáticas, es innegable que significa mayor seguridad por la menor posibilidad de vuelco, especialmente de los vehículos pesados en las curvas de bajo radio o caracoles–.

SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente se encuentra bajo análisis un tratado a firmar por Argentina y Chile, en el que se acordarían los elementos normativos y técnicos que constituyan el marco a considerar para la ejecución y operación del proyecto, cuyos elementos constitutivos serán:

a) el túnel de Agua Negra;
b) la infraestructura de transporte y servicios asociados que conectará el territorio entre las ciudades de Coquimbo y La Serena en la República de Chile y San José de Jáchal y San Juan en la República Argentina, incluyendo los enlaces con la rutas nacionales principales más próximas;
c) las construcciones, las estructuras adicionales y el equipamiento que se ubique dentro del área de proyecto que se determine en el tratado;
d) los sistemas de control de tránsito.

4.2. OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD ARGENTINA-BOLIVIA

PASOS DE FRONTERA

Existen 742 kilómetros de frontera con la República de Bolivia, a lo largo de los cuales se ubican cuatro pasos internacionales. Tres de ellos se encuentran en la provincia argentina de Salta:

- Paso internacional El Condado-La Mámora. Une las localidades de Los Toldos, de 2.500 habitantes, con La Mámora, de 1.000 habitantes.
- Paso internacional Aguas Blancas-Bermejo. Une las localidades homónimas, de 3 mil y 27 mil habitantes respectivamente.
- Paso internacional Salvador Mazza-Yacuiba. Las localidades cercanas al paso son Salvador Mazza, en Salta, y Yacuiba, en Tarija.

El último paso es el ubicado más al Norte del país y se encuentra en la provincia de Jujuy. Se trata del denominado paso internacional La Quiaca-Villazón y comunica a las ciudades homónimas, de 18 mil y 24 mil habitantes respectivamente.

ESTUDIOS

Se encuentra en desarrollo el estudio de la nueva conexión física entre la localidad de La Quiaca y Villazón, y finalizados el del nuevo puente Salvador Mazza-Yacuiba y el del Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo.

A) NUEVO PUENTE SALVADOR MAZZA-YACUIBA, CENTRO ÚNICO DE FRONTERA Y CONEXIONES VIALES

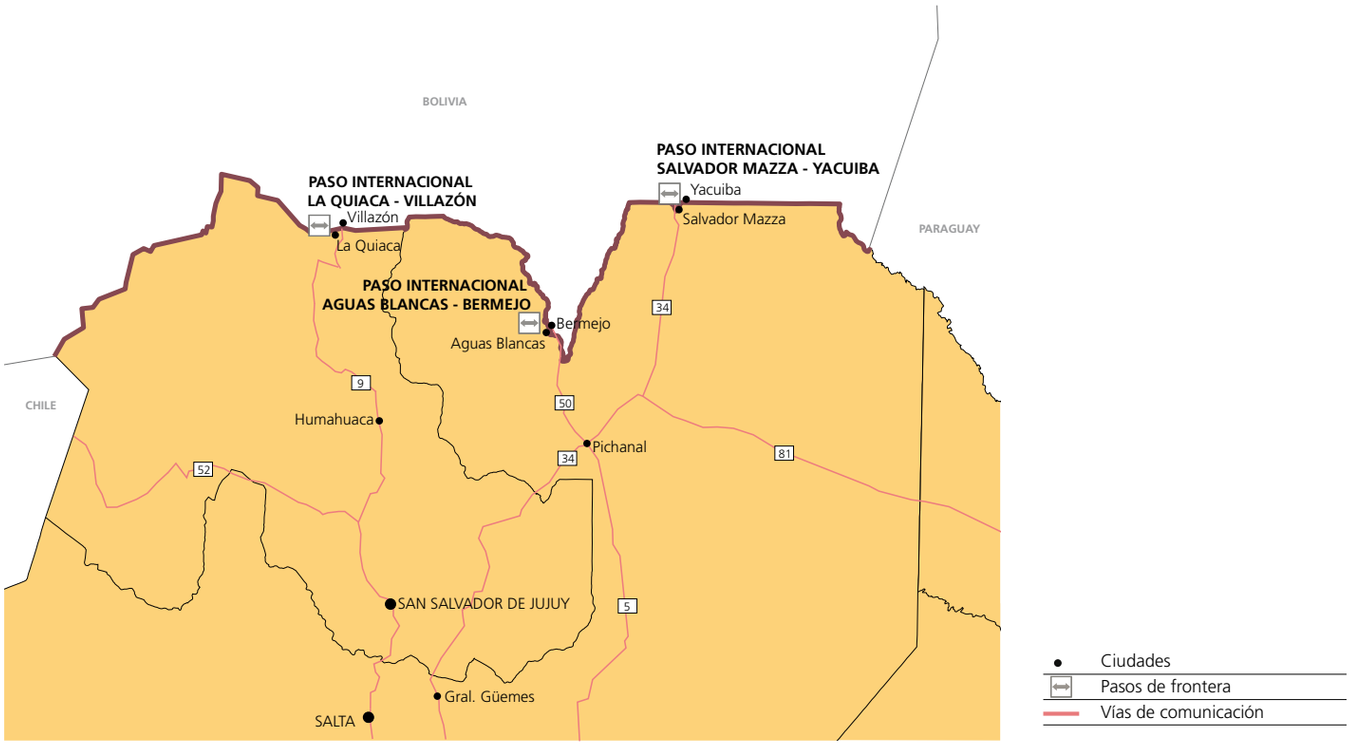
El nuevo puente se ubicará cercano al puente actual que comunica Argentina con Bolivia. Las localidades cercanas al paso son Salvador Mazza, en Argentina y, a seis kilómetros de ésta, Yacuiba, en Bolivia. Se accede a través de la RN34 desde Aguaray –kilómetro 1466,38– hasta el límite con Bolivia –kilómetro 1488,40–. Asimismo, posee un acuerdo por canje de notas reversales sobre la creación de una Comisión Mixta Argentino-Boliviana para la construcción del nuevo puente entre Salvador Mazza y Yacuiba del año 1998. Se protocolizó ante la ALADI un acuerdo para la construcción del proyecto.

Ambos países, a través de la Comisión Mixta para la Construcción del Nuevo Puente Internacional Yacuiba-Salvador Mazza (YASMA), llevaron adelante la realización de los estudios de factibilidad técnica, económica y ambiental así como el anteproyecto técnico. Como resultado de éste, realizado por la consultora SETEC SA, surge como alternativa para resolver las dificultades en el área la ejecución de un nuevo puente internacional, al Oeste del cruce actual. También se realizarán los accesos viales al puente desde ambos países y un centro de frontera para control integrado con única cabecera en territorio argentino. El puente actual permanecerá para tránsito vecinal fronterizo.

Las características de las obras del nuevo cruce son las siguientes: longitud total de los accesos viales de 9,7 kilómetros –5,5 en territorio argentino y 4,2 en territorio boliviano–; puente internacional de 30 metros de longitud, dos carriles; movimiento de tierra en terraplén de 228.536 metros cúbicos y desmonte de 293.741 metros cúbicos; centro de frontera de 24,8 hectáreas de terreno consistente en edificios para la realización de las tareas de control para los dos países. Para cada país se ha previsto, además, la construcción de tres islas de estacionamiento, con comodidades para 100 camiones, para vehículos que transportan cargas de tipo generales, refrigerados, y MIC-DTA. Se prevé, además, para los vehículos que transporten cargas peligrosas, un área en cada país con capacidad para veinte vehículos.

La nueva obra permitirá descongestionar el puente actual y consolidar las redes de alcance regional, y se constituirá como un

PASOS FRONTERIZOS HABILITADOS ENTRE ARGENTINA Y BOLIVIA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

nuevo elemento de conectividad e integración territorial binacional, en tanto posicionará a la zona como un nodo integrador parte del sistema de infraestructura vial como corredor Sur-Norte y de servicios para la integración suramericana.

B) PUENTE LA QUIACA-VILLAZÓN

El Puente internacional La Quiaca-Villazón, ubicado en el punto extremo Noreste del país, une las ciudades de La Quiaca, en la provincia de Jujuy, en la Argentina, con Villazón, en la provincia de Modesto Omiste, Bolivia. La comunicación se efectúa por el puente, ya sea caminado o en vehículos.

Cabe destacar que las ciudades fronterizas han crecido desordenadamente en torno a la infraestructura del paso fronterizo existente. Como consecuencia de esto, la circulación por el puente y el uso de las instalaciones y servicios en el sector se han visto superados por el flujo de tránsito pesado, particular y peatonal, por lo que el actual puente se haya colapsado y con niveles de transitabilidad muy lentos. El tránsito pesado circula actualmente dentro de las ciudades, y provoca serios inconvenientes, tales como el deterioro de la red vial y la contaminación, que en los meses de enero y febrero alcanzan un nivel de saturación importante, lo cual impacta, además, en la celeridad de trámites y controles. Asimismo, se le adiciona la problemática que genera el incremento del tráfico vecinal fronterizo, que ha evolucionado simultáneamente al crecimiento poblacional de las ciudades.

En razón de esta situación se encuentra en estudio, por parte de la provincia de Jujuy, la construcción de un nuevo puente, que permitirá el descongestionamiento vehicular y la mejora en la circulación peatonal fronteriza, en el marco de un sistema integrado descentralizado de infraestructura y servicios, y por medio del cual se creará una zona de exclusión lineal entre el actual complejo y el puente proyectado.

C) PLAN MAESTRO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO (PMIDF)

Los Gobiernos de Argentina y de Bolivia solicitaron a la CAF la contratación de un estudio de consultoría para elaborar el Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional. Elaboradas las bases técnicas y realizado el concurso, se procedió a su adjudicación a la empresa Estudios, Proyectos y Planificación SA. Los trabajos de consultoría se pusieron en marcha a partir de enero de 2008. A finales de ese año se entregaron los borradores de la documentación del proyecto y se procedió a su distribución para la corrección y el aporte de sugerencias finales por parte del conjunto de las instituciones argentinas y bolivianas implicadas en la elaboración y aprobación de la documentación presentada.

La SSPTIP participó como contraparte local en el desarrollo del estudio, que tenía como objetivo identificar un programa de inversiones en la zona fronteriza con el fin de apoyar las actividades productivas y consolidar la integración física y social, mediante una visión estratégica de integración y desarrollo de la región. Se realizaron talleres binacionales con las provincias de Salta y Jujuy y los departamentos de Tarija y Potosí para la evaluación de los informes finales de la consultoría y el logro de un consenso binacional respecto de los resultados. Se trató de identificar y negociar los mecanismos que permitan implementar las recomendaciones del estudio.

ÁREA DE ESTUDIO

Centro urbanos
Área de estudio

Fuente: Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo – PMIDF.

La región fronteriza argentina-boliviana está definida por los límites político-administrativos de las provincias de Salta y Jujuy, en la República Argentina, y los departamentos de Tarija y Potosí, en la República de Bolivia. El área de integración fronteriza tendría prelación en la intervención del PMIDF. Con el objeto de presentar brevemente la complejidad del territorio bajo estudio, es posible afirmar que las cuatro regiones de frontera comprenden un territorio de 364.468 kilómetros cuadrados –aproximadamente el 9,4% del territorio de los dos países–, cuentan con una población de 2.791.178 habitantes –aproximadamente el 5,94% de la población total de Argentina y Bolivia– y generan un PBI de 4.655 millones de dólares –aproximadamente el 3.2% del total de ambos países–. Considerando estos datos, puede afirmarse que la región tiene un importante desequilibrio entre territorio, población y economía.

Los análisis y propuestas del PMIDF fueron organizados formalmente por medio de los siguientes documentos:

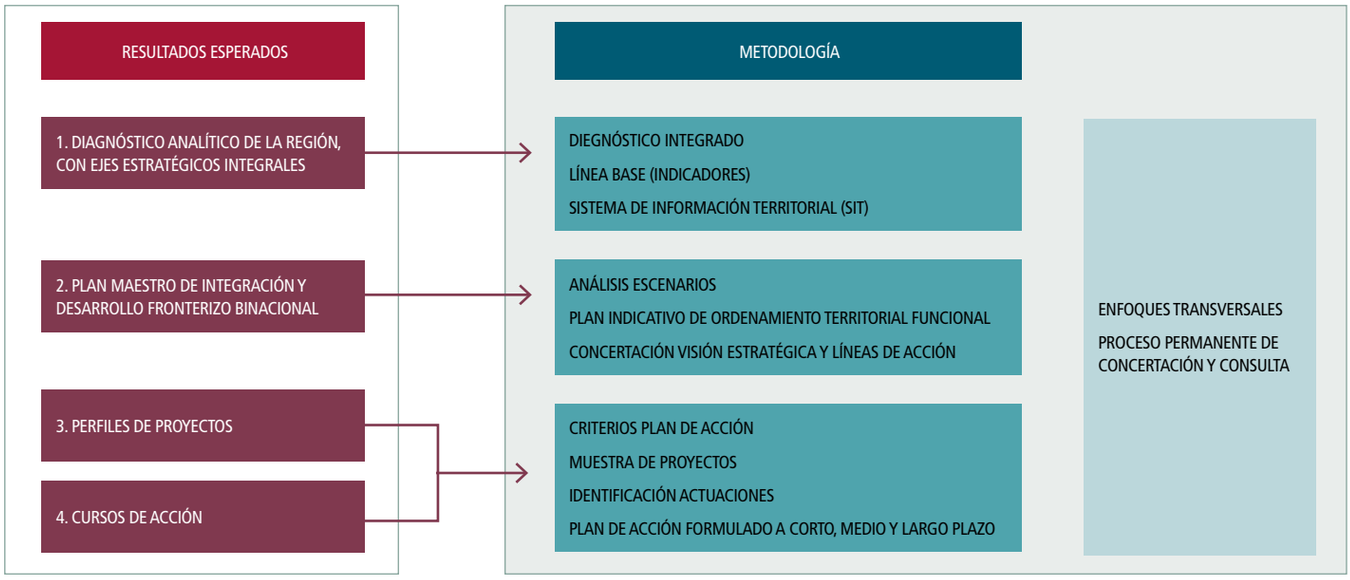
- Diagnóstico integrado
- Diagnóstico urbano de las ciudades-frontera
- Referencias históricas, territoriales y ambientales para las propuestas del PMIDF
- Estrategia de integración y desarrollo territorial de la región frontera
- Programación de actuaciones
- Anexos

Por otro lado, al momento de definir los programas de inversión del PMIDF se tuvieron en cuenta una serie de criterios orientadores, ya sea para intensificar y profundizar las relaciones entre Argentina y Bolivia, así como –aprovechando esa articulación– para promover el desarrollo sostenible. En este sentido, para la selección de los proyectos se ha tenido en cuenta que:

- Generen condiciones para una mayor articulación territorial
- Supongan un elemento de coordinación entre planes e iniciativas que se van acordando en las escalas internacional, nacional, regional y local
- Busquen los mayores impactos sobre el desarrollo regional y local, en procura del beneficio de la población de la frontera
- Se fundamenten sobre las capacidades de decisión, gestión y seguimiento de los actores que se encuentran presentes en las regiones de ambos países
- Proporcionen mayor eficiencia y viabilidad a las acciones por el hecho de llevaras a cabo de forma conjunta y/o coordinada
- Promuevan la colaboración y el intercambio entre agentes de uno y otro país, facilitando la comunicación entre ambos países
- Se produzca una agregación de valor a la producción, para mejorar en volumen y calidad la oferta regional en los sectores con potencial de ambos países

Sobre la base de los objetivos y criterios descriptos se formularon cinco programas de actuación que instrumentalizan el enfoque estratégico y territorial con la visión sectorial. Esta combinación

SECUENCIA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO



permite asociar los proyectos a sectores-territorios y lineamientos estratégicos, de forma matricial. En el caso del PMIDF, esta relación quedó plasmada en los siguientes programas:

1) Programa de Planificación del Desarrollo Territorial y Urbano. Este programa tiene como objetivo dotar de herramientas de planificación a actores públicos a nivel local y regional, de forma que cuenten con las capacidades para adelantarse a los cambios de comportamientos en las zonas de frontera.
2) Programa de Infraestructuras Territoriales –viales y ferroviarias–. Aquí, el objetivo principal es mejorar la red regional de comunicación, para mejorar a su vez la interconexión y la fluidez, aminorando los costos de traslados y fomentando corredores.
3) Programa de Desarrollo Social en ciudades binacionales y en ámbitos fronterizos. Por medio de este programa se busca solucionar las carencias de dotación de servicios básicos en los núcleos de frontera, lo cual afecta de manera directa las condiciones de vida de la población que los habita. Por otra parte, se orienta a revitalizar el patrimonio intangible cultural de la región, con lo cual se fortalecen las señas de identidad de la población que habita la zona.
4) Programa de Desarrollo Productivo. La meta de este programa es crear condiciones para la generación de empleo, para lo cual se prevé el fomento de la actividad empresarial en sectores de alto potencial de crecimiento. Las variables que forman parte de este objetivo tienen que ver con el aumento del peso relativo de la actividad industrial, la creación de nuevas empresas, la incorporación a las actividades económico-productivas de las zonas rurales y el volumen y valor de la oferta exportable de la región de frontera.
5) Programa de Gestión Ambiental. Este eje tiene como objetivo la puesta en valor de los atributos naturales de la región de frontera, para lo cual se prevé la activación de esquemas y mecanismos de manejo coordinado de áreas de especial valor medioambiental. Las amenazas y la vulnerabilidad ambiental serán acometidas poniendo en marcha acciones que traten de paliar los efectos de algunos fenómenos naturales, en especial las inundaciones, que ponen en peligro permanente las condiciones de vida de la población y la actividad económica.

Debido a su dimensión y complejidad, la puesta en marcha de estos programas requirió definir fases y criterios de priorización. Por ello, fue preciso determinar cuáles son las acciones que deberían realizarse en un primer momento y cuáles deberían ser ejecutadas en las sucesivas etapas del PMIDF.

A continuación, se expone una lista con las diez recomendaciones cuya ejecución implicaría una mayor potencialidad movilizadora y estructurante de la integración binacional respecto de otras.

- Completar el circuito viario alto-andino, que implicará la comunicación el y paso fronterizo entre el corredor minero argentino y Uyuni, lo cual supone un apoyo al desarrollo del turismo de la artesanía, la producción agroalimentaria y la minería sostenible.
- Rehabilitar la infraestructura ferroviaria entre Perico y La Quiaca, recuperando los servicios ferroviarios entre Uyuni y la red boliviana y entre Jujuy y la red argentina.
- Organizar los usos estructurantes del territorio en los valles centrales, en particular entre Orán-Pichanal y Padcaya, compatibilizando los usos de protección y gestión ambiental con las actuaciones de regulación de la cuenca del Bermejo que fueran de interés binacional, y con la estructura general de usos del suelo y sus infraestructuras –emplazamientos urbanos, carreteras, etcétera–.
- Mejorar la capacidad, funcionalidad y eficiencia del corredor viario entre la región metropolitana de Salta-Jujuy y el área metropolitana de Tarija, concentrando la ordenación y dotación de los principales centros logísticos que se apoyan en él –Tarija, Pichanal, centros logísticos de la región metropolitana de Salta-Jujuy–.
- Mejorar el gran corredor de transportes Norte-Sur chaqueño occidental, agilizando el tráfico internacional en Yacuiba-Salvador Mazza a través de un nuevo puente e instalaciones logísticas de fronteras.
- Elaborar y desarrollar los planes estratégicos para el desarrollo e integración de las tres ciudades binacionales, a fin de superar sus actuales problemas como ciudades-frontera a través de la integración de sus capacidades y esfuerzos y de su mejor inserción en los procesos de desarrollo de ámbito nacional.

- Atender a las necesidades sociales básicas insatisfechas en las actuales ciudades-frontera, tanto en materia de servicios básicos –agua, depuración, gas, residuos–, como de equipamientos sociales –educación, sanidad– y de atención a la niñez y a cuestiones de género.
- Realizar los planes de ordenamiento y desarrollo urbano aún no ejecutados que resulten más importantes para la mejora del sistema de ciudades en la región frontera –Tartagal, Orán-Pichanal, Villamontes, Tupiza–.
- Integrar y desarrollar en términos transfronterizos la gestión de los sistemas ambientales compartidos como la Reserva Trinacional del Chaco, el Corredor de las Yungas y el Área Integrada Lípez-Vilama.
- Apoyar la recuperación cultural de las comunidades de frontera a través de la revitalización de tradiciones comunes –fiestas, mercados–, de la habilitación de museos, centros o exposiciones que permitan revalorizar la cultura originaria local y de rutas turísticas dotadas de equipamientos higiénico-sanitarios.

Como se puede observar, estas acciones prioritarias tienen como objetivos asegurar la cobertura de servicios para la población de la zona fronteriza, mejorar la competitividad regional, crear empleo, promover una mayor interconexión interna, generar un uso sostenible de los recursos y dotar a la sociedad de instrumentos que le permitan asumir roles protagónicos en la región, entre otros.

Por último, cabe agregar que la elaboración de este plan responde a iniciativas de gobierno inéditas a nivel regional y ha supuesto esfuerzos institucionales y técnicos que se han realizado con responsabilidad e ilusión, en ausencia de referencias previas que orienten o faciliten el trabajo. Por todo ello, y motivadas por los resultados, es que las Coordinaciones Nacionales de de la Iniciativa IIRSA de cada país siguen trabajando y evaluando planes que contribuyan a la mejora de la conectividad bilateral, que comprenden no sólo los proyectos de infraestructura necesarios sino también todas aquellas normas, marcos regulatorios y acciones que faciliten y optimicen su operación y profundicen el proceso de integración, considerando objetivos de desarrollo y equilibrio territorial.

Proyectos prioritarios del PMIDF

En consideración del carácter estratégico y estructurante de determinadas actuaciones, de la visibilidad social e institucional de ellas y de la importancia de atender de inmediato un determinado cúmulo de necesidades sociales de las poblaciones y comunidades de frontera, se han identificado como prioritarios 42 de los referidos proyectos, los que pueden ser agrupados en las siguientes categorías o modalidades:

- Planes y estudios con carácter de llave
- Acciones iniciales visibles
- Acciones estratégicas –no iniciales–
- Otras acciones importantes de desarrollo social

Bajo la denominación de planes y estudios con carácter de llave se seleccionan ocho proyectos del Programa de Planificación del Desarrollo Territorial y Urbano, seis con carácter de planes y dos estudios, extraordinariamente eficientes para abrir el paso a proyectos de inversión y desbloquear problemas que atascan su ejecución. Pese a su gran significación estratégica potencial tendrán, en principio, baja visibilidad y, probablemente, limitada valoración social. La localización geográfica de estos ocho proyectos se reparte entre diversas agrupaciones de los departamentos bolivianos y las provincias argentinas: dos planes transfronterizos en Potosí-Jujuy y tres en Tarija-Salta, el plan de la región metropolitana de Salta-Jujuy y los dos estudios para el conjunto alto-andino en Potosí-Jujuy-Salta.

Bajo la denominación de acciones iniciales visibles se seleccionan catorce proyectos, fundamentalmente de inversión, cuya puesta en marcha no presenta especiales dificultades, que resultan particularmente eficientes y representativos desde la perspectiva de la integración y desarrollo binacional, y que, en consecuencia, son muy oportunos para iniciar la implementación del PMIDF con fuerza y ejemplaridad. Suponen el 37,7% del presupuesto y se distribuyen por igual entre los departamentos de Potosí y Tarija y las provincias de Jujuy y Salta.

Bajo la denominación de acciones estratégicas no iniciales se seleccionan once proyectos de los Programas de Infraestructuras Territoriales, de Desarrollo Productivo y de Gestión Ambiental que, sin encontrarse en los grupos 1 y 2, son los que mejor se adaptan a los ejes de actuación estratégicos planteados por el PMIDF.

Bajo la denominación de otras acciones importantes de desarrollo social, que abarcan nueve proyectos, se alude a la especificidad del Programa de Desarrollo Social en ciudades binacionales y ámbitos fronterizos, cuya trascendencia local es relevante para el PMIDF.

De los proyectos restantes, la ejecución de la mayoría –32 casos– está condicionada a la definición o realización previa de otras actuaciones o proyectos. Finalmente, hay once casos de proyectos identificados y gestionados por otras iniciativas binacionales o regionales, que se asumen sin presupuestar por parte del PMIDF por su particular importancia para la estructuración territorial en la Región Frontera.

LOS COMITÉS DE INTEGRACIÓN CON BOLIVIA

Los Comités de Integración se efectúan anualmente en uno u otro país, alternadamente, sobre la base de un cronograma acordado entre las Cancillerías y de una agenda de tratamiento de los temas agrupados en comisiones y subcomisiones de trabajo. Estos Comités son:

1) Salvador Mazza-Yacuiba. Se avanza en el programa integral conjunto para combatir y reducir la trata y tráfico de personas en la frontera argentino-boliviana y zona de influencia. El SENASA, de la República Argentina, y el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), de la República de Bolivia se comprometen a consolidar el fortalecimiento de los sistemas fitozoosanitarios en frontera para mejorar el control de movimiento de animales, productos y subproductos de origen animal y vegetal en ambos países. Para la construcción del nuevo puente, se impulsa el saneamiento de terrenos, así como que la conexión existente sea para el transito vehicular y peatonal turístico. Se trabaja en conjunto en temas de educación, turismo, deporte y cultura, salud y medio ambiente.

2) La Quiaca-Villazón. Se avanza en la necesidad de construcción de la futura interconexión del gasoducto del Norte de la provincia de Jujuy y el Sur del departamento de Potosí. Se encuentra en marcha un grupo de trabajo binacional para el puente internacional. La Aduana argentina presentó un proyecto de norma para la admisión y salida temporal de vehículos particulares utilizados para turismo desde y hacia Bolivia. Se llevan adelante campañas conjuntas de prevención de adicciones y cooperación en materia de narcotráfico y trata de personas. Se requiere de un proyecto de contingencias y emergencias naturales en las ciudades fronterizas, además del tratamiento y reciclado de la basura. Se coincide en la necesidad de implementar el control integrado para el paso con cabecera única en

Argentina. En materia de turismo, se reconoce la necesidad de identificar circuitos que permitan la concreción de un folleto turístico para La Quiaca-Villazón.

3) Aguas Blancas-Pozo del Bermejo. Se han producido avances en el programa integral conjunto para combatir y reducir la trata y tráfico de personas en la frontera argentino-boliviana y zona de influencia. Se requiere mejorar los servicios de transporte que vinculan las localidades fronterizas de la zona mediante su verificación técnica. Se promueven proyectos de aprovechamiento múltiple de la cuenca del río Bermejo a fin de coordinar las acciones para su concreción, así como la suscripción de un acuerdo marco entre los municipios de Orán y Bermejo para promover el desarrollo de las áreas de turismo, cultura, deporte, salud, educación y medio ambiente.

4.3. OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD ARGENTINA-PARAGUAY

Argentina y Paraguay y poseen aproximadamente 1.550 kilómetros de fronteras, delimitadas naturalmente por los ríos Pilcomayo, Paraguay y Paraná, que representan un condicionamiento importante en términos de proyectos que permitan la integración física. En la actualidad, ante los avances de los procesos de integración, es necesario tanto lograr la optimización de las redes de transporte como el funcionamiento eficiente de los centros de frontera en los pasos fronterizos, ya que estos últimos son elementos articuladores de los corredores de transporte y puntos neurálgicos que condicionan los beneficios obtenidos con las mejoras de las redes. Los análisis realizados entre Argentina y Paraguay en el marco del Grupo Técnico Mixto a nivel bilateral determinaron la prioridad de realizar estudios que permitan implementar acciones en pos de mejorar la operación e infraestructura de las principales conexiones fronterizas.

El Grupo Técnico Mixto argentino-paraguayo de Infraestructura (GTM) fue creado por notas reversales del 28 de noviembre de 1995, con el objetivo de llevar adelante los proyectos de integración física entre los dos países. Los trabajos realizados en el marco de este GTM permitieron elaborar un Plan Maestro de Pasos Fronterizos, en el cual se identificaron los cruces prioritarios sobre los que se deberían focalizar, en una primera etapa, las acciones para contar con la infraestructura necesaria que permita optimizar la conectividad territorial entre Argentina y Paraguay, a través de los ríos Pilcomayo, Paraguay y Paraná.

A) PROGRAMA DE OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL

Se arribó a un acuerdo binacional sobre los estudios a realizar y su alcance, se realizó una presentación ante FONPLATA para obtener una asistencia técnica de recuperación contingente para su financiación y se acordó el mecanismo de ejecución y supervisión de los estudios. Luego de la aprobación de la operación por parte del Directorio Ejecutivo, el organismo multilateral de crédito suscribió los convenios correspondientes con ambos países. Tanto Paraguay como Argentina ratificaron de conformidad con su derecho interno los convenios celebrados con FONPLATA, los cuales se encuentran en vigencia desde el mes de octubre de 2010. El costo total del programa es de 1.340.436 dólares –el 50% a cada uno de los países– con una cobertura de la asistencia técnica de recuperación contingente del 90%.

La SSPTIP, en la Argentina, y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en Paraguay, son los organismos nacionales responsables de la ejecución encargados de llevar adelante el programa en cada país. Con la entrada en vigencia de los convenios se procedió, en el mes de noviembre de 2010, a la realización de la primera reunión de técnicos de Paraguay y Argentina con la presencia de funcionarios de FONPLATA, a los efectos de agilizar el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso de la contribución establecidas en los referidos convenios de cooperación técnica de recuperación contingente.

El programa tiene por objeto fortalecer la integración física entre la República Argentina y la República del Paraguay a través de la provisión de asistencia técnico-financiera que permita completar la etapa de preinversión de proyectos considerados prioritarios para fortalecer dicha integración. Este objetivo se logrará mediante la contratación de los servicios de consultoría para desarrollar los siguientes estudios:

- Estudio de factibilidad por fases del Programa de Optimización de la conectividad territorial del Nodo Clorinda (Argentina)-área metropolitana de Asunción (Paraguay)
- Estudio de factibilidad del Programa de Optimización de la conectividad territorial del Nodo Ñeembucú (Paraguay)-Río Bermejo (Argentina)

ESTUDIO BINACIONAL DE OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL EN EL NODO CLORINDA–ASUNCIÓN

El estudio que se propone realizar se centra, desde el punto de vista de su ubicación geográfica, en el nodo formado por distintos tipos de cruces que permiten la conexión del área cercana a la localidad de Clorinda con el Área Metropolitana de Asunción. En dicho nodo existen actualmente distintas alternativas de cruces, siendo el más importante el Puente "San Ignacio de Loyola", situado sobre el río Pilcomayo, que une la ciudad de Clorinda en la REPÚBLICA ARGENTINA, con Puerto Falcón en la REPÚBLICA DE PARAGUAY. Otras posibilidades de cruce lo constituyen la Pasarela Clorinda - Nanawa, que facilita el tránsito peatonal entre ambas orillas del río Pilcomayo, y más al este se encuentra el paso Puerto Pilcomayo (RA) - Itá Enramada (RP) que es una conexión de tipo fluvial sobre el río Paraguay, que se materializa mediante un servicio de balsa que transporta vehículos y pasajeros.

Se describen a continuación las principales características de los estudios.

Objetivos

El estudio tiene como objetivo identificar y evaluar la factibilidad técnica, económica, ambiental e institucional de un programa de inversiones que optimice las conexiones físicas y la circulación del transporte entre las localidades de Clorinda y el área metropolitana de Asunción. Este programa deberá contemplar:

NODOS DE CONECTIVIDAD TERRITORIAL

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

- En el corto y mediano plazo, intervenciones de carácter operativo e inversiones en infraestructura que incrementen la capacidad de servicio de las conexiones físicas existentes en el Nodo, tanto para el transporte internacional de pasajeros y carga como para el tránsito vecinal fronterizo
- En el largo plazo, inversiones para la habilitación de nuevas conexiones físicas e infraestructura necesaria que permitan consolidar el transporte multimodal del nodo
- Identificar y evaluar las mejoras operativas y las inversiones necesarias que posibiliten, en el menor plazo posible, el funcionamiento pleno del control integrado en Clorinda-Puerto Falcón
- Identificar y evaluar las acciones sobre la infraestructura de transporte del área metropolitana de Asunción, necesarias para optimizar el flujo de transporte de pasajeros y de carga
- Identificar y analizar la viabilidad de todos los proyectos que, mediante nuevas conexiones fijas, permitan mejorar la conectividad en el nodo Clorinda-área metropolitana de Asunción

Fases del estudio

El programa de inversiones a definirse deberá proveer al nodo Clorinda-Asunción de la infraestructura necesaria para desarrollar un sistema de transporte entre ambos países que sea eficiente, sustentable económica, institucional y ambientalmente y, sobre todo, consistente con los requerimientos de movilidad, accesibilidad y calidad de vida de su población.

A tales efectos, el programa deberá estimar:

- En el corto y mediano plazo, intervenciones de carácter operativo e inversiones en infraestructura que incrementen la capacidad de servicio de las conexiones físicas existentes en el nodo, tanto para el transporte internacional de pasajeros y carga como para el tránsito vecinal fronterizo
- En el largo plazo, inversiones para la habilitación de nuevas conexiones físicas e infraestructura necesaria que permitan consolidar el transporte multimodal del nodo

El estudio, en sus fases respectivas, deberá estructurarse respetando mínimamente los siguientes componentes principales:

Se espera contar con:

Resultados de la Primera Fase

- La determinación de la infraestructura necesaria para consolidar la red de transporte del nodo Clorinda-Área Metropolitana de Asunción, su ubicación geográfica y su dimensionamiento mínimo
- La identificación de alternativas de programas de inversión que se materialicen mediante la ejecución de las obras necesarias
- Análisis de la prefactibilidad técnica, económica y ambiental de las alternativas identificadas y recomendación fundamentada de la alternativa más viable (Fase I)

Resultados de la Segunda Fase

- La factibilidad técnica, económica, financiera, institucional y ambiental de los proyectos de corto plazo y su anteproyecto técnico, el pliego general, particular y de condiciones técnicas específicas, y todos aquellos elementos que permitan realizar el llamado a licitación para su ejecución

SECUENCIA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

FASE I	FASE II
1) Diagnóstico	**1) Factibilidad de alternativa(s) de corto plazo**
1.1 Caracterización general del área del estudio	1.1 Factibilidad técnica
1.2 Análisis de la demanda de transporte	1.2 Factibilidad ambiental
1.3 Descripción del sistema de transporte	1.3 Factibilidad económica
1.4 Análisis de la infraestructura de transporte disponible	1.4. Factibilidad legal-institucional
1.5 Identificación de déficits de infraestructura de transporte	
2) Identificación y evaluación de alternativas	**2) Factibilidad de alternativa(s) de mediano-largo plazo**
2.1 Formulación de alternativas	2.1 Factibilidad técnica-costos de obras
2.2 Prediseños técnicos de alternativas	2.2 Factibilidad económico-financiera
2.3 Evaluación económica de alternativas	2.3 Plan de acción estratégico
2.4 Definición de un plan de inversiones de corto, mediano y largo plazo	

- Un plan de acción estratégico para el mediano-largo plazo, sobre la base de una profundización de los análisis que permita precisar las características técnicas, costos, viabilidad económica-financiera y ambiental de los proyectos de mediano y largo plazo identificados en la primera fase

Los beneficios esperados consisten en la disminución del costo de operación del transporte y en los ahorros que generará la reducción de los tiempos de cruce de la frontera.

ESTUDIO BINACIONAL DE OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL EN EL NODO RÍO BERMEJO-ÑEEMBUCÚ

Objetivos

El estudio tiene como objetivo evaluar la factibilidad técnica, económica, financiera, ambiental e institucional de un programa de inversiones que permita desarrollar la conectividad territorial del nodo Ñeembucú, en Paraguay, con el nodo Río Bermejo, en Argentina, definido al Sur del paso internacional Puerto Formosa-Puerto Alberdi y al Norte del paso internacional Puerto Las Palmas-Humaitá.

Las inversiones deberán cubrir:

- la implementación de una nueva conexión física sobre el río Paraguay en el área de estudio, mediante la ejecución de un puente internacional, vial o ferrovial, sus accesos y vinculaciones a las redes troncales viales, y/o ferroviaria
- la implementación de obras necesarias para la vinculación expeditiva de toda el área, con el nuevo puente internacional
- las que lleven a un nivel óptimo de operación el cruce fluvial en los pasos internacionales habilitados en el área

El estudio deberá contemplar la integración plena de los territorios que constituyen el nodo, y en él se deberá identificar y evaluar el conjunto de intervenciones de infraestructura que faciliten tanto el cruce fluvial en los pasos internacionales habilitados como el desarrollo de un nuevo puente internacional.

Fases del Estudio

El estudio, en sus fases respectivas, deberá estructurarse respetando básicamente los siguientes componentes principales:
Se espera contar con:

Resultados de la Primera Fase

- La identificación y formulación de alternativas de programas de inversión que optimicen la conectividad del nodo Ñeembucú-Río Bermejo
- La determinación de la infraestructura necesaria para consolidar la red de transporte del nodo, su ubicación geográfica, su dimensionamiento y su presupuesto estimado
- El análisis de la prefactibilidad técnica, económica, ambiental e institucional de los programas de inversiones identificadas y la recomendación de solución a implementar –Fase I–

Resultados de la Segunda Fase

- La factibilidad técnica, económica, financiera, ambiental e institucional del programa de inversión seleccionado
- El anteproyecto técnico, el pliego general, particular y de condiciones técnicas específicas y todos aquellos elementos que permitan realizar el llamado a licitación para la ejecución de las obras que conforman el programa de inversiones

Los beneficiarios directos serán los habitantes y productores de las localidades situadas en la región bajo análisis y todos aquellos que, ubicados en el Norte argentino y en el centro-Sur paraguayo, puedan ser usuarios de la infraestructura que se defina para optimizar la conectividad minimizando las distancias y disminuyendo los costos de transporte en el desplazamiento de personas y/o bienes.

Los principales beneficios del programa consisten en la disminución del costo de operación del transporte y en los ahorros que generará la reducción de los tiempos de cruce de la frontera, debido tanto a la optimización de las redes multimodales de transporte como al mejoramiento de la infraestructura de los centros

SECUENCIA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

FASE I	FASE II
(1) Diagnóstico	**3) Factibilidad alternativa(s) seleccionada(s)**
1.1 Caracterización general del área del estudio	4.3.1 Factibilidad técnica
1.2 Análisis de la demanda de transporte	3.2 Factibilidad ambiental
1.3 Oferta actual de infraestructura del transporte	4.3.3 Factibilidad económica-financiera
1.4 Identificación de déficits de infraestructura del transporte	3.5. Factibilidad legal-institucional
2) Identificación y evaluación de alternativas	3.6. Factibilidad financiera-Modelo de financiamiento
2.1 Formulación de alternativas de solución	
2.2 Elaboración de los prediseños técnicos	
2.3 Análisis de costos y beneficios	
2.4 Evaluación de alternativas de solución-localización	

de frontera, toda vez que estos son elementos articuladores de los corredores de transporte.

ESTUDIO BINACIONAL PUENTE ELDORADO-MAYOR OTAÑO. MEJORA DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL ENTRE ARGENTINA Y PARAGUAY

Sobre la base de una definición espacial, caracterizada por Ejes de Integración y Desarrollo (EID), identificados en el territorio suramericano, Argentina y Paraguay han participado en el proceso de evaluación e identificación de proyectos prioritarios, ligados a la integración física de los países y su ordenamiento de acuerdo con una metodología de planificación territorial indicativa de mediano plazo consensuada entre los 12 países miembros de IIRSA.

En este sentido, y en continuidad de los trabajos que al mismo tiempo se vienen realizando en el marco bilateral, el día 7 de octubre de 2010 se llevó a cabo la XIII Reunión del Grupo Técnico Mixto (GTM) Paraguayo-Argentino. En el desarrollo de los temas de agenda, la Delegación Argentina propuso la ejecución de un estudio que permitiera avanzar hacia la concreción de una conexión física entre las localidades de Eldorado en Misiones (Argentina) y Mayor Otaño en el departamento de Itapúa (Paraguay), como una forma de optimizar la conectividad general entre ambos países y en particular en el área de influencia. Para concretar dicho estudio, la Delegación Argentina propuso solicitar, por intermedio de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, una asistenta no reembolsable del Fondo de Infraestructura Regional, instituido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el ámbito de la Iniciativa IIRSA. Dicha asistencia sería solicitada por la República Argentina a fin de facilitar la gestión de financiamiento, y el estudio sería realizado acordando sus términos de referencia y supervisión, a fin de que se enmarque en un estudio binacional.

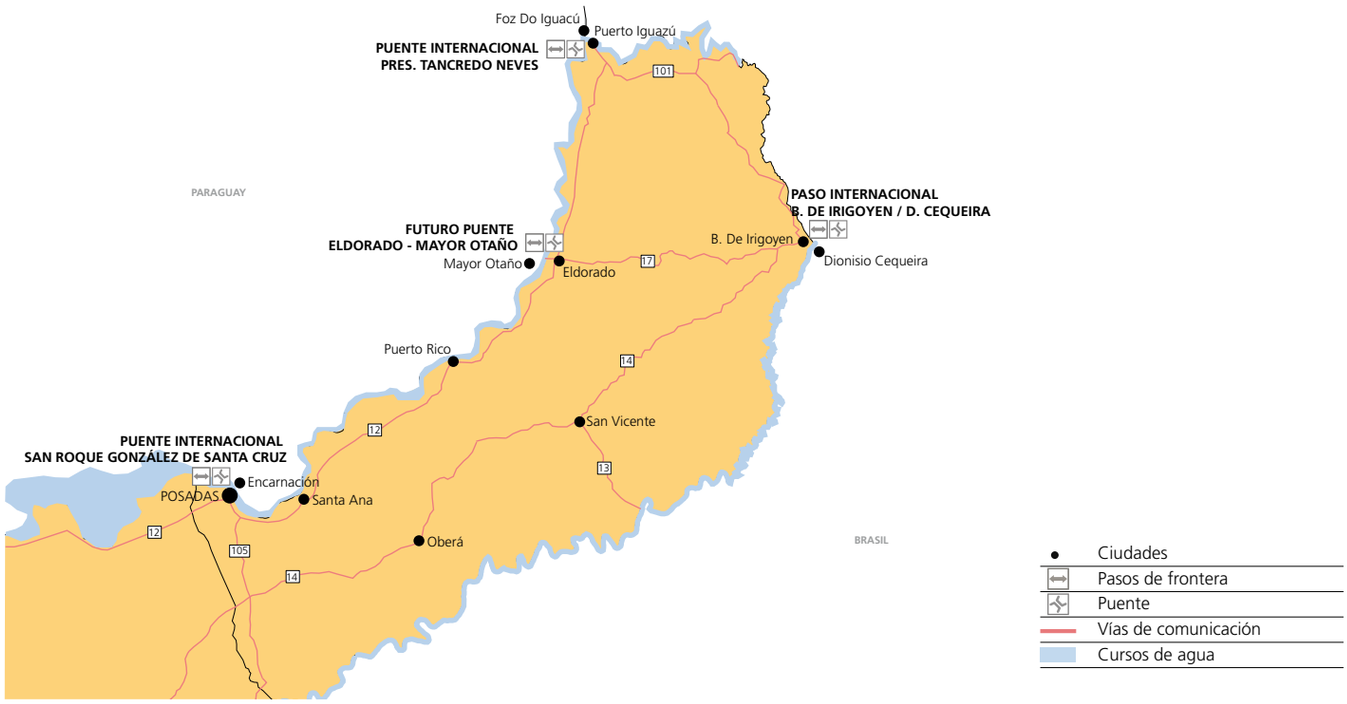
Objetivo general
El objetivo general de este estudio es el de definir la viabilidad de un Programa de Inversiones en infraestructura de conectividad para las ciudades de Mayor Otaño (Departamento de Itapúa, Paraguay) y Eldorado (Provincia de Misiones, Argentina), el cual incluirá la construcción de un puente fronterizo y la ampliación o adecuación de la infraestructura que pudiera serle complementaria (puertos, centro de frontera y pavimentación vial) así como la elaboración de proyectos de mejora de carácter operativo e institucional.

La ejecución del Programa en un horizonte de mediano y largo plazo permitirá mejorar la integración territorial entre Argentina y Paraguay y las condiciones de operación de los servicios de transporte y logística entre ambos países en el área de estudio.

Objetivos específicos
Por otra parte, los objetivos específicos que se plantean son: a) proponer proyectos de mejora de la infraestructura para facilitar la operación de los modos de transporte que actualmente operan en el área; b) evaluar la viabilidad de la construcción de un puente fronterizo y sus obras complementarias entre las ciudades de Eldorado y Mayor Otaño; c) proponer mejoras operativas y/o institucionales que permitan atender los intercambios sociales y comerciales existentes entre ambas ciudades en la forma más eficiente posible; y d) identificar y evaluar las interrelaciones entre los distintos modos de trasporte, así como la necesidad de inversiones para facilitar las transferencias intermodales y la inserción y complementariedad regional.

Enfoque
Para abordar este estudio es necesario identificar y caracterizar la estructura de flujos internacionales, regionales y locales en distintos cortes temporales, y realizar un análisis de la diversidad de los tipos de transporte de cargas y pasajeros, sus características y la racionalidad implícita en las decisiones de cuándo y cómo realizar un viaje. Debido a esto es que el tratamiento de la demanda del transporte, con especial énfasis en la comprensión de la lógica propia de cada una de las principales actividades generadoras de viajes, aparece como uno de los aspectos más relevantes de este enfoque. También se le deberá dar mucha importancia al estudio de las características de la población fronteriza de Mayor Otaño y Eldorado, ya que ésta mantiene rasgos propios y formas de relaciones sociales, económicas y familiares

CONECTIVIDAD INTERNACIONAL DE LA PROVINCIA DE MISIONES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

distintivas, como lo son, por ejemplo, los lazos comerciales establecidos entre estas dos ciudades. Además, el enfoque propuesto también deberá contemplar las asimetrías estructurales, demográficas, productivas, educativas y sociales, entre otras.

Por último, la necesidad de integración y el papel que juegan los puentes, los centros de frontera, los puertos y la pavimentación o ampliación de la red vial actual y toda otra infraestructura de conectividad territorial, deberá ser analizada y puesta en una perspectiva de profundización del proceso de integración regional, de modo de estimar la demanda futura de transporte con origen/destino en distintas áreas de los dos países (o terceros), identificando la magnitud del proyecto de inversión, así como las acciones complementarias necesarias para hacerle frente y fortalecer el intercambio de productos comerciales entre ambas ciudades y desarrollando factores tendientes a una mayor complementariedad en el contexto binacional y regional.

Módulos de estudio

El estudio se compondrá de tres módulos. En el Primer Módulo se realizará un análisis y descripción del sistema actual de transporte internacional por modo entre Argentina y Paraguay, cuáles son sus motivaciones de uso, qué características tiene la infraestructura disponible y que déficits tiene el sistema, tanto operativos como los relacionados con la falta de infraestructura adecuada. A nivel local, se buscará identificar todos los factores que expliquen la demanda de transporte actual entre las dos ciudades y que permitan cuantificar la demanda futura tras la concreción del Programa de Inversiones. También aquí se caracterizarán las economías nacionales de ambos países y la estructura comercial y productiva regional y local. Interesa, además, describir la situación actual de estas relaciones comerciales entre las dos ciudades, lo cual implica identificar sus potencialidades, la existencia o no de una interdependencia o complementariedad productiva, etc. Por último, se analizarán los lazos sociales existentes entre Eldorado y Mayor Otaño, y cuál es la situación en cuanto a calidad y cantidad de infraestructura destinada a salud, educación, seguridad y tipos vivienda para cada urbanización.

El Segundo Módulo pretende estimar el comportamiento para los años futuros (en cortes temporales) y fundamentar la definición de las alternativas de solución como un Programa de Inversiones. Cada una de estas alternativas se compondrá por el conjunto de proyectos necesarios para representar una solución integral a los problemas identificados, que serán clasificados dentro de cada alternativa en proyectos de corto, mediano y largo plazo. Para cada una de las alternativas identificadas se realizará un prediseño físico y se compararán técnica y económicamente, con el objeto de establecer un ranking objetivo y fundamentado.

El Tercer Módulo tendrá como fin proponer una alternativa de Programa de Inversiones a ser estudiada en profundidad. Así, una vez seleccionada la alternativa, se deberá profundizar el análisis en detalle de los aspectos identificados en la Fase I, especialmente los que inciden en la factibilidad técnica, la rentabilidad económica y la sustentabilidad institucional-ambiental. Tal Programa incluirá las características y localización geográfica del puente, la conveniencia o no de la instalación de un Centro Binacional de Frontera, la viabilidad de una readecuación portuaria y las necesidades de ampliación o pavimentación vial.

La profundización de los estudios del Programa de Inversiones perseguirá objetivos diferentes para los proyectos de corto plazo y los de mediano-largo plazo:

- En el caso de los proyectos de corto plazo, se completará la factibilidad técnica, económica, ambiental e institucional de la alternativa seleccionada, y se avanzará en la elaboración de

todos los documentos y estudios necesarios para contar con un proyecto en condiciones de ser licitado.

- En el caso de las alternativas seleccionadas para el mediano-largo plazo, se profundizarán los análisis realizados en la primera etapa en materia de costos de inversión a nivel de anteproyecto técnico y de modalidades de de ejecución, elementos que permitirán completar un Plan de Acción Estratégico (PAE) que recomiende acciones de transición de diversa naturaleza, dimensionamientos, localización y momentos óptimos de ejecución de cada uno de los proyectos identificados.

B) PARTICIPACIÓN EN FOROS BILATERALES DE INTEGRACIÓN

Entre los foros de negociación vigentes entre Argentina y Paraguay para el acuerdo de acciones de profundización de la integración, en los que participa activamente la SSPTIP, se destacan:

- El GTM argentino-paraguayo de infraestructura ya mencionado, responsable de coordinar las acciones para el desarrollo de infraestructura en los pasos fronterizos
- Los Comités de Integración, instancias en las cuales ambos países tratan temas vinculados con la integración bilateral a nivel regional y multisectorial en reuniones anuales, una por cada comité. Los principales temas de las agendas son:

1) Formosa-Alberdi. Acorde con la reglamentación vigente y sobre las medidas de seguridad de las embarcaciones, cargas y personas, se está trabajando sobre una mayor coordinación de las acciones conjuntas.
2) Clorinda-Asunción. Se ha remarcado la necesidad de avanzar en un control migratorio integrado en la modalidad de a pares de organismos. Se requiere el inicio del plan maestro de Puerto Falcón, así como la construcción de un nuevo puente para facilitar el tránsito fronterizo. Asimismo, se requiere mejorar la infraestructura edilicia del complejo portuario Puerto Pilcomayo-Itá Enramada que permita llevar eficientemente a la aprobación definitiva del proyecto ACI. Asimismo, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) está desarrollando un proyecto para la construcción de nuevas instalaciones en el Paso Nanawa-Clorinda.
3) Bermejo-Pilar. Se ha acordado impulsar la conexión entre Ñeembucú y Bermejo, llevar adelante proyectos conjuntos con la participación de autoridades municipales y provinciales en el marco de convenio binacional fronterizo.
4) Posadas-Encarnación. Se ha acordado avanzar en la realización de obras indispensables para el mantenimiento más urgente del puente, sin perjuicio de avanzar en la brevedad posible y licitar la adjudicación para su mantenimiento permanente por un lapso de cinco a siete años, con posibilidad de implementar codo a codo en ambas cabeceras. Se procura la agilización del cruce fronterizo en materia de turismo y comercio, el establecimiento de un equipo de trabajo permanente para el tratamiento de la problemática de salud en la frontera. Se encuentra en desarrollo un proyecto de capacitación de funcionarios sobre el tema trata de personas mediante el Fondo Cooperación Sur-Sur y triangular.

4.4. OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD ARGENTINA-BRASIL

En una región cada vez más restringida por una muy elevada deuda externa, el incremento de políticas proteccionistas en el comercio internacional, la imposibilidad de contraer créditos en el exterior y un progresivo deterioro en los términos del intercambio comercial, la firma de la Declaración de Iguazú implicó, como aspecto clave, la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración entre Argentina y Brasil, para lo cual se constituyeron tres grupos de trabajo: uno dedicado a temas económicos, otro a transporte y comunicaciones y otro a ciencia y tecnología. Ambos países acababan de salir de períodos dictatoriales y enfrentaban la necesidad de reorientar sus economías.

Una de las alternativas que se vislumbraban era promover el desenvolvimiento económico de ambos países para integrarse en forma conjunta a la dinámica global. Si bien la idea de integración suramericana para algunos era vista como algo abstracto –debido a varias experiencias de iniciativas pasadas que no habían prosperado–, esta vez fue diferente. En este sentido, la experiencia de este tratado se extrapoló a los demás países del Cono Sur.

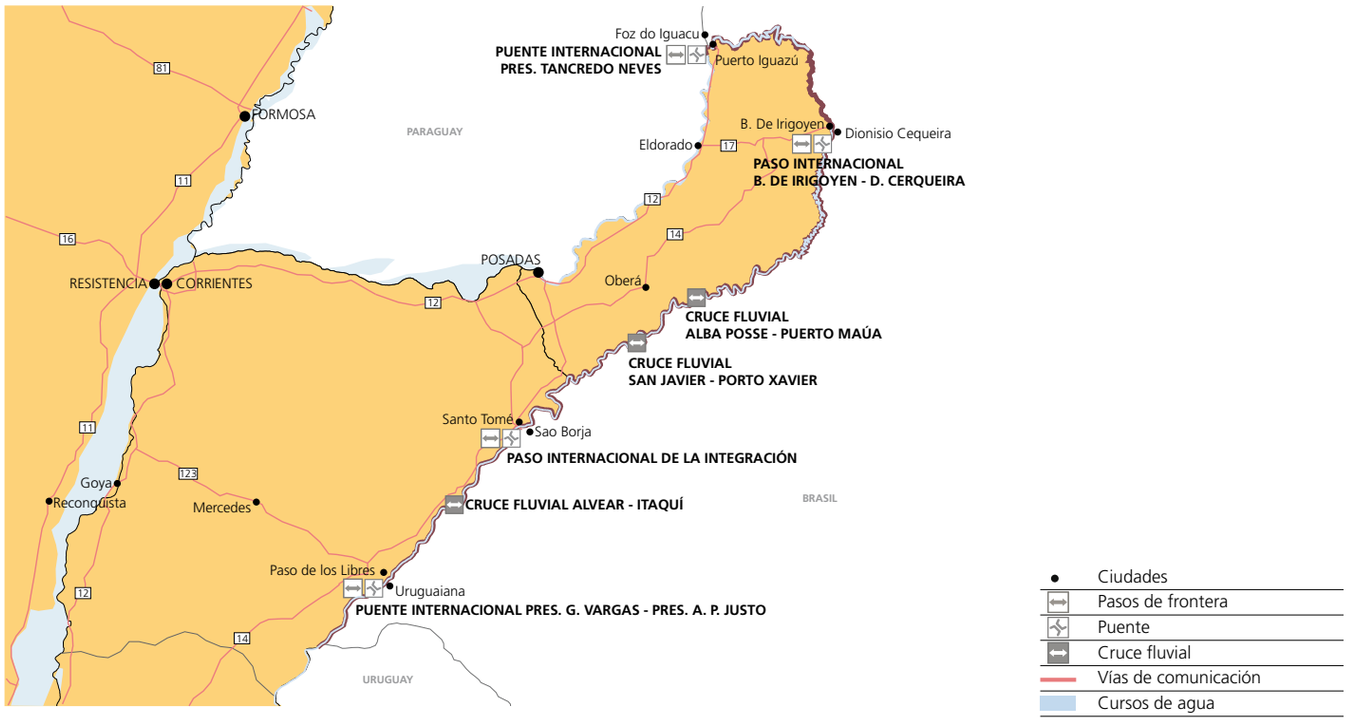
Con la Declaración de Iguazú firmada en noviembre de 1985, ambos países iniciaron un nuevo ciclo en el proceso de integración bilateral. La creación de la Comisión habría de servir como ámbito conjunto para que los funcionarios y técnicos de primer nivel, encargados de la formulación de los primeros pasos en la configuración del espacio de complementación regional, diseñasen la modalidad bajo la cual se iría desarrollando el proceso, en la cual se materializaron las posiciones convergentes de ambos gobiernos respecto de temas tales como el Consenso de Cartagena, el grupo de apoyo a contadora, la creación de una zona de paz y cooperación en el Atlántico Sur y la posición argentina de defensa de sus derechos soberanos sobre las islas Malvinas en la ONU.

En 1986, ambos países suscribieron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), a partir del cual se suscribieron 24 protocolos con diversas materias específicas correspondientes a bienes de capital, expansión del comercio, transporte terrestre y regional así como nuevos acuerdos en los campos de industria alimenticia, siderurgia, empresas binacionales y actividad cultural.

Cabe destacar al protocolo número 23, denominado Regional Fronterizo, que fijó los lineamientos para una mayor integración física, económica y cultural entre los estados brasileños de Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná y las provincias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe. También este protocolo contemplaba el establecimiento de Comités de Frontera en las ciudades de Foz de Iguazú, Puerto Iguazú, Uruguayana y Paso de los Libres, que datan de 1989, y Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira en 1992.

Los ámbitos de participación de la SSPTIP actualmente vigentes son los descriptos a continuación.

ÁREA DE INFLUENCIA DEL ESTUDIO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

A) COMISIÓN BINACIONAL PARA LOS NUEVOS PUENTES SOBRE EL RÍO URUGUAY (COMBI)

El camino de la integración que han recorrido en forma conjunta la Argentina y Brasil es muy intenso y ha permitido lograr importantes avances en los distintos aspectos que se han trabajado. Llegando al año 2000, y luego de profundos análisis en el marco del Grupo Técnico Bilateral de Infraestructura, se evidencia la necesidad de seguir avanzando en la integración física e incrementar la conectividad de las poblaciones fronterizas de ambos países, separadas por el río Uruguay.

En este sentido, y para viabilizar el mecanismo necesario para la concreción conjunta de futuras obras de conectividad, el 15 de diciembre de 2000 se firmó el Acuerdo para la facilitación de la construcción y operación de nuevos pasos viales sobre el río Uruguay, aprobado por Ley 25.619 del 17 de julio de 2002 de la República Argentina y por Decreto 4.990 del 18 de febrero de 2004 de la República Federativa del Brasil.

Para alcanzar los objetivos enunciados en el Acuerdo, las partes contratantes crearon, en los términos del referido instrumento legal, la COMBI, encargada –entre otras competencias– de reunir los antecedentes a fin de elaborar los documentos necesarios para la contratación de un estudio comparativo de dichos puentes, teniendo en cuenta los aspectos físicos, ambientales, económicos, financieros y legales de estos emprendimientos, con el objetivo de evaluar su viabilidad.

ESTUDIO DE VIABILIDAD DE LOS NUEVOS PUENTES SOBRE EL RÍO URUGUAY

Objetivo General

El estudio identificará los proyectos de infraestructura de transporte entre Argentina y Brasil cuya ejecución, en un horizonte de corto y mediano plazo, permita avanzar en su optimización y desarrollo, con el fin principal de mejorar la conectividad terrestre entre ambos países y las condiciones de operación del transporte internacional. El estudio permitirá definir los lineamientos estratégicos que sirvan de marco integral para estructurar un programa de inversiones para los próximos años, proponiendo la ejecución de proyectos tanto en los pasos fronterizos ya priorizados como también en aquellos cuyo potencial se defina a partir del estudio.

Objetivos Particulares

El estudio permitirá:

a) Identificar los proyectos de infraestructura que contribuyan a

- Desarrollar el sistema de transporte entre Argentina y Brasil analizando la viabilidad de nuevas conexiones sobre el río Uruguay, que comprenderán la ejecución de nuevos puentes internacionales, sus accesos, centros de frontera y vinculaciones a las redes troncales viales y/o ferroviarias
- Remover los obstáculos que enfrentan, para el desarrollo de sus actividades productivas y de servicios, las economías regionales de ambos países, cuando reconozcan como factor limitante esencial la insuficiencia de infraestructura del transporte o la necesidad de optimizar la existente

b) Brindar a los gobiernos de Argentina y Brasil los elementos técnicos y las evaluaciones de los costos y beneficios de los proyectos, considerados como un sistema de conectividad en un programa de inversiones para el que se evaluará su factibilidad técnica, social, ambiental y de los modelos de gestión que permitirán su concreción

CRUCE FLUVIAL,
Panambí (Argentina)-
Veracruz (Brasil).

Enfoque y componentes

El estudio se centra en el análisis de las necesidades de desarrollo de infraestructura del transporte en la frontera entre Argentina y Brasil, identificada como déficit respecto de la demanda actual o como consecuencia del incremento de la demanda futura, a partir de mayores intercambios que generen las principales actividades productivas y sociales que hacen uso de las redes de transporte viales, ferroviarias y de transporte fluvial horizontal que conectan ambos países, así como de los centros de transferencia –puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias– y áreas de control fronterizo.

Este enfoque requerirá de la aplicación de métodos y modelos de transporte que permitan analizar los impactos sobre la infraestructura de transporte internacional, provenientes de diferentes escenarios de desarrollo de actividades y de ordenamiento territorial, de proyectos estructurales de infraestructura del sistema de transporte, energético y productivo, y de los lineamientos estratégicos que en materia de integración física se han acordado entre Argentina y Brasil.

La consultora utilizará un modelo simplificado que simule la operación actual y futura del sistema de transporte internacional, que para su concreción utiliza los pasos fronterizos entre ambos países y que permitirá cotejar y evaluar alternativas de programas de inversión que permitan atender los déficits que puedan identificarse al comparar la situación actual del sistema que representa el escenario base contra los escenarios futuros. Por esta razón, se caracterizará la estructura de flujos internacionales y, principalmente, se evaluará la racionalidad implícita en las decisiones de cuándo y cómo realizar un viaje. Es necesario considerar que tanto los flujos observados como proyectados son consecuencia de otros procesos y fenómenos, que se encuentran tanto en el sistema de actividades como en las decisiones de logística del transporte para la comercialización de los productos.

Las variables determinantes para la modelación de la demanda, en una infraestructura que se expresará mediante redes físicas simples, serán aquellas que incidan directamente en las decisiones de cada uno de los sectores productivos relevantes y las formas de actuar de los operadores de transporte como empresas con objetivos económicos y estrategias de mercado. El tratamiento de la demanda por transporte de carga, con especial énfasis en la comprensión de la lógica propia de cada una de las principales actividades generadoras de carga, aparece como uno de los aspectos más relevantes de este enfoque.

Todas estas consideraciones deberán permitir proyectar la demanda futura de transporte y las necesidades de infraestructura en el marco de distintos escenarios de relacionamiento bilateral y de la inserción de las economías de ambos países en el contexto internacional, y requiere de la identificación de los proyectos a ejecutar. El estudio deberá culminar con la propuesta de un programa de inversiones con la debida justificación técnica, económica, financiera y ambiental.

El estudio se compondrá de tres módulos, para los que se describen las actividades mínimas a realizar por la consultora para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En el primer módulo se realizará una completa descripción del sistema de transporte que utiliza los pasos de frontera entre Argentina y Brasil, de la infraestructura disponible y los déficits observados así como de la logística empleada. Se caracterizará el sistema de actividades sociales y económicas actuales y se realizará una evaluación de sus potencialidades y perspectivas. Se describirán las economías regionales cercanas a la frontera entre Argentina y Brasil, que forman parte del área de influencia directa del estudio, las que –al igual que otras regiones más alejadas– utilizan dichos pasos en una relación bilateral muy fluida y como vía de comunicación con terceros mercados. En líneas generales, se buscará identificar y describir todos los factores que expliquen la demanda de transporte actual y permitan cuantificar la demanda futura y los requerimientos de infraestructura asociados.

En el segundo módulo, mediante la utilización de modelos específicos, se proyectará la demanda de transporte futura y la generada a partir de distintos escenarios macroeconómicos y se

identificarán los requerimientos de infraestructura actual y futura. Se definirán los proyectos necesarios para cubrir estos requerimientos, para los que se elaborarán los anteproyectos técnicos y se estimarán los costos en base a obras similares ya ejecutadas.

En el tercer módulo se elaborarán alternativas de un programa de inversión que combinarán los proyectos identificados, para las que se evaluarán su rentabilidad económico-financiera, así como el momento óptimo y el sistema de ejecución de cada una de las obras que lo componen. Finalmente, sobre la base de los análisis realizados, se recomendará la alternativa de programa de inversión a ser ejecutada y se proveerán los términos de referencia para la elaboración de los proyectos básicos y ejecutivos y la documentación licitatoria de cada uno de los proyectos que constituyan la alternativa seleccionada.

Costo y financiamiento de las futuras obras
Con respecto al sistema de gestión, la consultora analizará los modelos de financiamiento a aplicar para el futuro desarrollo de las obras, para lo cual evaluará las siguientes alternativas:

- Obra pública tradicional
- Concesión de obra pública y/o de la operación-mantenimiento
- Asociación Público-Privada (APP)

Para cada una de las alternativas analizadas deberá quedar claramente fundamentado:

- Si es viable a partir de financiamiento privado –viabilidad financiera–
- Si no es viable exclusivamente con financiamiento privado, cuál sería el monto de aporte público necesario y a qué componentes de la alternativa se aplicarían
- Si sólo es viable a partir de financiamiento público –viabilidad social–

Como resultado, la firma consultora presentará la factibilidad de los distintos modelos de gestión, y recomendará cursos de acción en la materia. Los flujos de fondos asociados deberán acompañarse de un apéndice metodológico en el que se detallen las hipótesis de trabajo, supuestos principales y enfoque de evaluación adoptado, de forma tal que los cálculos puedan ser revisados.

Productos del estudio
Tomando como base los análisis realizados, se recomendará el programa de inversión a ser ejecutado; se presentará un detalle exhaustivo de los fundamentos de dicha recomendación en todos los aspectos analizados, y se proveerán los términos de referencia para la elaboración de los proyectos básicos y ejecutivos y la documentación licitatoria de cada uno de los proyectos que constituyan la alternativa seleccionada. Como resultado de la presente consultoría se espera contar con:

- Identificación de los proyectos de nuevas conexiones físicas entre Argentina y Brasil a través del río Uruguay que, evaluados como un sistema en un programa de inversiones, permitan optimizar la conectividad entre ambos países
- Formulación y evaluación de las alternativas de programas de inversiones y recomendación del programa a implementar, con la fundamentación de su factibilidad y anteproyecto técnico de las obras que lo componen
- Los términos de referencia para la elaboración de los proyectos básicos y ejecutivos y de la documentación licitatoria de cada uno de los proyectos del programa de inversiones que constituya la solución a implementar

Características de gestión
La SSPTIP representa al MINPLAN en la COMBI e integra, junto con la Dirección Nacional de Infraestructura del Transporte de Brasil (DNIT), el Comité Ejecutivo a cargo de la ejecución de los estudios. Cabe aclarar que las provincias de Corrientes y Misiones, por Argentina y el Estado de Río Grande do Sul, por Brasil, forman parte de la COMBI y participan en las instancias de trabajo previstas en su reglamento de funcionamiento.

Con el objetivo de llamar a una licitación pública binacional se siguieron los siguientes pasos:

- Se elaboraron y consensuaron los términos de referencia del estudio
- Se elaboró un pliego único para la licitación pública binacional –pliego general y particular y modelo de contrato– a partir de la compatibilización de la normativa de contrataciones de ambos países

En el mes de diciembre de 2009 se realizó, en forma conjunta y simultánea en ambos países, el llamado a licitación pública binacional para la contratación del Estudio de Viabilidad Técnica, Económica y Ambiental de un programa de inversiones para optimizar la conectividad de ambos países. En el mes de febrero de 2010 se procedió a la apertura del sobre A de habilitación de las tres ofertas recibidas.

Avanzado el procedimiento licitatorio, se declaró preadjudicado un consorcio integrado por tres empresas argentinas y una empresa brasileña, mientras que el Comité Ejecutivo de la COMBI inició las acciones para dar cumplimiento a los requisitos del pliego único de licitación pública binacional para el dictado del acto de la adjudicación de la única oferta preadjudicada. A comienzos de 2011, cumplidos los requisitos del pliego, se estima proceder a la adjudicación y el comienzo de la ejecución de los estudios en el segundo semestre del año.

B) MECANISMO DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN BILATERAL ARGENTINA-BRASIL

El mecanismo de cooperación y coordinación bilateral Argentina-Brasil realiza reuniones semestrales, previas a las reuniones de los Presidentes de ambos países, y tiene como objetivo apoyar el proceso de integración física binacional mediante la identificación de proyectos y su seguimiento. En la última declaración presidencial de julio de 2011 se destacan los siguientes temas vinculados con la participación de la SSPTIP:

- Declaración sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos en el tramo limítrofe del río Uruguay y su afluente, el río Pepirí Guazú, en la que se reafirma la importancia de impulsar la concreción de los aprovechamientos Garabí y Panambí como hitos relevantes en la integración energética bilateral.
- Protocolo adicional al acuerdo para la creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO) a fin de profundizar la cooperación para el desarrollo y la integración de la frontera común entre ambos países
- Acuerdo entre los dos gobiernos para la construcción de un puente internacional y pasos de frontera sobre el río Pepirí-Guazú, entre las ciudades de San Pedro, en Argentina, y Paraíso, en Brasil
- Convenio entre el MINPLAN, de la Argentina, y la Caixa Económica Federal, del Brasil, para la implementación de proyectos de desarrollo económico local y fronterizo, incremento de infraestructura urbana, producción de viviendas para la población menos favorecida y la estructuración de programas sociales

C) COMITÉS DE INTEGRACIÓN CON BRASIL

1) Puerto Iguazú-Foz do Iguazú. Se acordó avanzar en la armonización de tráfico vecinal fronterizo, implantar una base informatizada compartida en materia migratoria, realizar un intercambio entre autoridades de la prefectura naval y de la marina brasileña en relación con la documentación de embarcaciones, mejorar los accesos viales al paso, ampliar la infraestructura para los controles fitozoosanitarios y de recursos humanos, cooperar en materia de salud, educación y promover la integración productiva en el área.

2) Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira. Se acordó mejorar la operatoria en el ACI con mayores recursos humanos. Por parte de Brasil, se licitó la contratación de la empresa que realizará los trabajos en el control de cargas, y por parte de Argentina se está desarrollando el proyecto de la nueva ACI. En materia de seguridad, ambas reparticiones llevan adelante operaciones conjuntas para la prevención de ilícitos. También se promueve la cooperación en materia educativa, de salud, y la promoción de la integración productiva en el ámbito regional

3) Paso de Los Libres-Uruguayana. La delegación argentina informó el estado de avance de las obras del ACI de cargas. El municipio de Paso de Los libres cooperará con su par de Uruguayana para elaborar un plan de desarrollo urbano. Se recomendó ampliar el puente, dado el incremento del flujo de vehículos. En materia de comercio y turismo, se propuso implementar la tarjeta vecinal fronteriza. Asimismo, se promueve la cooperación en materia educativa bilingüe y de salud

4.5. OPTIMIZACIÓN DE LA CONECTIVIDAD ARGENTINA-URUGUAY

En marzo de 2010, tras superar las diferencias generadas por la instalación de una fábrica de producción de celulosa en la ciudad de Fray Bentos, de Uruguay, ambos países retomaron el diálogo incentivado por reuniones presidenciales y ministeriales, con la fuerte convicción de mejorar y promocionar la integración física como forma de impulsar el desarrollo económico y la integración de sus pueblos. Argentina y Uruguay han dado continuidad a su agenda bilateral en consideración de que el desarrollo integrado de la infraestructura es una prioridad para la región. Esto implica ir más allá de las meras obras de conectividad física aisladas, y orientarse hacia una perspectiva que permita la articulación del territorio y sus distintas dimensiones, y la consolidación de una plataforma logística que armonice las aspiraciones nacionales.

COMITÉS DE INTEGRACIÓN CON URUGUAY

Fue en el marco de estas reuniones que se decidió que los Comités de Integración –antes denominados Comités de Frontera– Colón-Paysandú, Salto-Concordia, Monte Caseros-Bella Unión y Fray Bentos-Gualeguaychú reencauzaran la necesidad de mejorar la infraestructura existente de las áreas de control integrado, así como también la tarea de perfeccionar y coordinar los procedimientos migratorios y la dotación de recursos humanos en los controles de los pasos terrestres, replicando el sistema actualmente vigente en el ámbito del transporte fluvial de pasajeros.

Por otra parte, y para lograr un mejor funcionamiento de los Comités de Integración, se consideró oportuna la creación de comisiones en su interior, a fin de trabajar con equipos especializados en diversos temas, específicamente los de facilitación fronteriza, infraestructura, comercio y producción y políticas sociales.

Para el caso del Comité de Integración Colón-Paysandú, los trabajos y avances realizados por sus respectivas comisiones hasta agosto de 2011 han consistido en la identificación de necesidades del transporte de cargas y pasajeros, el análisis de la implementación de una tarjeta vecinal fronteriza, la proyección de una modernización del ACI, la elaboración de acciones tendientes a fomentar el turismo binacional y el respaldo del proyecto de un polo universitario regional del Litoral, entre otras.

El Comité de Integración Concordia-Salto, en su última reunión, celebrada en octubre de 2010, identificó como prioridad la puesta en funcionamiento de las casetas existentes en el paso internacional para el tránsito vecinal fronterizo, medida que sería acompañada con la emisión de una tarjeta. Además, la comisión de infraestructura concluyó que debe reestructurarse el ACI y propuso la adopción de diversas medidas para mejorar la seguridad y el funcionamiento general del paso. Por último, la Comisión de Comercio y Producción consideró importante compatibilizar las normativas de ambos países para el desarrollo integrado de políticas de pesca, planteó reactivar la idea turística de destino termal regional y sugirió que se estudiaran alternativas para la concreción de vías de comunicación fluvial que conecten aguas arriba y abajo de la represa Salto Grande.

En el acta final elaborada por el Comité de Integración Monte Caseros-Bella Unión en junio de 2011, cada Comisión determinó las principales carencias y posibles soluciones para la zona fronteriza y su entorno geográfico próximo. En este sentido, la Comisión de Facilitación Fronteriza destacó la necesidad de modificar la modalidad operativa del paso de frontera junto con la adecuación de la infraestructura y los recursos humanos y, al igual que los otros dos Comités, propuso la creación de la credencial de tránsito vecinal fronterizo. Por último, manifestó el interés en que el proyecto de construcción de un puente que una las ciudades de Bella Unión y Monte Caseros se concrete a la brevedad. Por su parte, las Comisiones de Infraestructura y de Comercio y Producción, además de adherirse al pedido de construcción de un puente, establecieron que se promoviera la integración de la producción regional y que se elaboraran agendas compartidas de turismo. Por último, la Comisión de Políticas Sociales recomendó la promoción de mecanismos tendientes a la integración cultural, sobre todo para los sectores más jóvenes de la población, y que se faciliten las cuestiones vinculadas con la optimización de los recursos en materia de salud.

El Comité de Integración Fray Bentos-Gualeguaychú tiene planificado reunirse antes de que finalice el año 2011 a fin de elaborar un plan de trabajo y establecer cuáles son las prioridades y necesidades que la población de ambas ciudades tienen a la hora de utilizar la infraestructura de conectividad.

AUDIENCIA PRESIDENTES CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (ARGENTINA) Y JOSÉ MUJICA (URUGUAY), Marzo de 2010.

INTEGRACIÓN FÍSICA

Avanzando en el diálogo y profundizando las relaciones bilaterales, los Presidentes de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina se reunieron en Buenos Aires el día 2 de agosto de 2011 con el objetivo de tratar los temas de agenda, entre los que se destacó la realización de un estudio binacional integral que permita evaluar planes que contribuyan a la mejora de la conectividad bilateral, que comprenden no sólo los proyectos de infraestructura necesarios, sino también todas aquellas normas, marcos regulatorios y acciones que faciliten y optimicen la operación y profundicen el proceso de integración, considerando objetivos de desarrollo y equilibrio territorial. En tal sentido, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay y la SSPTIP del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina, ambos a cargo de la Coordinación Nacional de IIRSA en cada país, llevarán adelante las gestiones que permitan la concreción del mencionado estudio binacional. Se acordó elaborar los términos de referencia y gestionar ante los organismos financieros que colaboran con la Iniciativa los fondos necesarios para la ejecución del estudio binacional, a partir de fondos no reembolsables.

ESTUDIO BINACIONAL PARA LA IDENTIFICACIÓN DE UN PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA PARA LA MEJORA DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY

Este estudio tiene como objetivo general definir un programa preliminar de inversiones en infraestructura de transporte y/o proyectos de mejora de carácter operativo o institucional, cuya ejecución en un horizonte de mediano y largo plazo permita mejorar la conectividad territorial entre Argentina y Uruguay y las condiciones de operación de los servicios de transporte y logística entre ambos países.

Los objetivos específicos que se plantean son:

a) Identificar los proyectos de mejora de infraestructura de los pasos fronterizos y proponer mejoras operativas y/o institucionales que permitan atender la demanda en la forma más eficiente posible

b) Evaluar proyectos de mejora de la infraestructura de transporte terrestre y fluvial/marítimo que contribuyan al sistema de transporte entre la Argentina y Uruguay

c) Identificar y evaluar las interrelaciones entre los distintos modos de transporte, así como la necesidad de inversiones para facilitar las transferencias intermodales y actividades logísticas, incorporando en el análisis los escenarios de competitividad global

Teniendo en cuenta que el programa se centrará en el análisis de las necesidades de desarrollo de infraestructura para el transporte entre ambos países, este estudio requerirá la aplicación de métodos y modelos que permitan analizar los impactos sobre la infraestructura de transporte internacional. Por esta razón, es necesario identificar y caracterizar la estructura de flujos internacionales realizando un análisis de la diversidad y racionalidad de los tipos de pasajeros y productos. A su vez, junto con este análisis, se elaborará un modelo que permita evaluar diferentes alternativas de programas de inversión, considerando a la situación actual del sistema que representa como el escenario base, contra el que se testearán los escenarios futuros con y sin proyectos. La necesidad de integración y el papel que juega la infraestructura del transporte en su logro deberá ser analizada y puesta en una perspectiva de profundización del proceso de integración binacional, de modo de estimar la demanda futura de transporte con origen/destino en distintas áreas de los dos países, identificando los proyectos de infraestructura así como las acciones complementarias necesarias para hacerle frente y fortalecer las potencialidades locales.

Para llevar a cabo lo recién expuesto, el estudio se dividirá en tres módulos. El primero de ellos buscará dar un pronóstico sobre la evolución de la economía regional y nacional, a fin de determinar cómo puede impactar en el comportamiento de los diferentes modos de transporte. Otro importante aporte de este módulo será el análisis los perfiles productivos, sociales y ambientales de ambas naciones, aspectos que también están en estricta relación con la dinámica de la circulación. El módulo dos se propone ampliar y digitalizar, en un modelo de transporte, los conocimientos sobre la demanda actual y futura de

ÁREA DE INFLUENCIA DEL ESTUDIO

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

los medios de transporte de la región, conocer las necesidades de los usuarios, preferencias modales, los comportamientos empresariales e indagar si la infraestructura actual disponible es deficiente respecto de la realidad socioeconómica actual de ambos países. El tercer módulo permitirá analizar la demanda futura de transporte a partir de distintos escenarios mediante la simulación con el modelo, con lo cual se podrán identificar y evaluar las distintas alternativas para un programa de inversión a mediano y largo plazo. También aquí se propondrán eventuales mejoras organizativas y operacionales para incrementar la capacidad y eficiencia del transporte internacional.

Finalmente, y como consecuencia de los análisis realizados, se estará en condiciones de presentar una recomendación debidamente fundamentada para la ejecución de un programa de inversiones, con su respectivo cronograma, obras y mejoras operacionales.

REPRESA HIDROELÉCTRICA
BINACIONAL SALTO GRANDE.
Argentina-Uruguay.

CAPÍTULO III

PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL MULTILATERAL

1

NOTA PRELIMINAR

La evidencia empírica y la discusión teórica permiten suponer que los esquemas regionales pueden insistir con cierto nivel de éxito y de beneficio en su aspiración a coordinar sus posiciones externas, sin embargo, el eventual éxito de la estrategia de posicionamientos conjuntos depende del grado en que los bloques consoliden internamente sus respectivos procesos de integración. Los profundos cambios experimentados por el sistema internacional desde fines de los años ochenta y, por sobre todo, la conciencia respecto de los desafíos impuestos por la globalización, determinaron una suerte de renacimiento general de la integración regional, que abarcó también a América Latina y el Caribe.

En este capítulo se analizará la planificación de la integración territorial multilateral, abarcando las acciones que, considerando objetivos estratégicos, se realizan ya no en función de la integración con los países limítrofes sino también con aquellos con los que se comparte un espacio regional ampliado. Estas acciones buscan la integración de la Argentina a la región, la integración al interior de la región y la inserción de la región en la dimensión global, caracterizada por la competitividad de los territorios y la dinámica que imprime la velocidad de los cambios tecnológicos que inciden en todas las expresiones de la actividad del ser humano como individuo y como integrante de la sociedad.

Se analizan, en los sucesivos puntos, el pensamiento sobre la integración latinoamericana y su evolución desde el foco inicial puesto en la integración económica, pasando por la planificación de la integración territorial y los avances en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) hasta el nuevo regionalismo encarnado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que está recorriendo los primeros tramos de su camino.

2

LA INTEGRACIÓN EN LA REGIÓN

2.1. PRIMEROS OBJETIVOS REGIONALES

El ideario acerca de la integración latinoamericana y el pensamiento integracionista fueron los antecedentes teóricos que permitieron la gesta de la independencia. La consolidación de la emancipación fue un factor que animó poderosamente el entendimiento entre los distintos Estados, particularmente en el Cono Sur del continente americano. De este modo, los ejércitos libertadores unieron sus esfuerzos en pro de la liberación de una y otra provincia, indistintamente de las futuras y ya prefiguradas nacionalidades. Sin embargo, la historia es muy diferente a partir la segunda mitad del siglo XIX, época en que se comenzó a desarrollar la conformación de los Estados nacionales. En este proceso, los anteriormente aliados se transformaron en enemigos activos enfrentados por un sinnúmero de conflictos derivados de la necesidad de definir sus fronteras.

Muchos intelectuales de comienzos del siglo XX vieron en estos conflictos sólo la defensa de intereses de las oligarquías locales, que reproducían estas versiones de la historia, y las instrumentalizaban al resto de la población. En la pluma de estos nuevos pensadores, el espíritu de unión, adherido al imaginario colectivo desde la posindependencia, logró sobrevivir más allá de los efectos derivados de la conformación de los Estados nacionales. Sin embargo, este mismo proceso fue reforzado por el manejo que las dictaduras del siglo XX hicieron del conflicto fronterizo. Estos gobiernos de facto, que se prolongaron durante casi toda la centuria, lograron impedir que el anhelo integracionista llegara a encarnarse en proyectos viables. La resistencia nacional que producía la presencia de este pensamiento era mitigada con la hipótesis de la eventual amenaza de un vecino que, por estos años, solía ser otra dictadura a cuyos intereses de permanencia en el poder resultaba muy conveniente este statu quo.

Con todo, a partir de los años sesenta fueron muchos los intentos por estimular el desarrollo de la integración, y aunque las razones invocadas para justificarla han cambiado de acuerdo con los modelos de desarrollo que se han considerado más adecuados a las circunstancias nacionales e internacionales, los objetivos han sido los mismos desde que las naciones de América Latina obtuvieron su independencia. La integración se ha considerado, y se ha justificado, fundamentalmente como un medio para avanzar hacia la formación de una comunidad latinoamericana. La homogeneidad cultural –en cuanto a idioma, religión, raíces y tradición jurídica– y la continuidad geográfica han hecho pensar que la formación de una comunidad de naciones latinoamericanas no encontraría los obstáculos presentes en otras latitudes y permitiría una realización más plena de la identidad y las potencialidades de la región. Los niveles de desarrollo relativamente similares de los países del área contribuirían en el mismo sentido. En el pasado, la variedad y calidad de las riquezas naturales y la ubicación de América Latina condujeron a pensar que sus países tenían las condiciones necesarias para alcanzar avanzados estadios de desarrollo. La explotación de tales recursos naturales, no obstante, no dio lugar a la formación de economías dinámicas capaces de sostener su propio crecimiento.

La participación activa en los asuntos internacionales y una mayor gravitación de la región a nivel mundial, con el objeto de defender los intereses propios y los principios generales que inspiran la política internacional de los países latinoamericanos tales como la paz mundial, el desarrollo equitativo y la promoción de los derechos humanos, constituyen razones adicionales en favor de su integración. Por ello, la complementación de sus capacidades productivas para formar una masa crítica en pos de generar un crecimiento autosostenido se convirtió en un objetivo compartido. Esto requería incrementar los vínculos económicos, entre los cuales el intercambio comercial jugaba un papel de primera importancia, por lo cual durante la segunda parte del siglo XX se ha intentado el acercamiento entre los países preferentemente por la vía económica, siguiendo el modelo de los países europeos. Sin embargo, los flujos comerciales intrarregionales eran escasos y no se contaba con la infraestructura física ni organizativa para incrementarlos de manera significativa, ni se reunían las condiciones necesarias para desarrollar, cada economía nacional por sí misma, los sectores más dinámicos de la economía moderna y los que incorporaban los mayores avances tecnológicos. La división internacional del trabajo prevaleciente hasta la Segunda Guerra mundial, según la cual les correspondía a los países de América Latina ser exportadores de materias primas, contribuyó a orientar a las economías latinoamericanas hacia los grandes centros industriales y a depender del comercio para proveerse de bienes manufacturados. No existía, por tanto,

un estímulo económico inmediato para vincular entre sí a las economías de la región, a lo que se añadían los obstáculos políticos y administrativos que dificultaban un mayor acercamiento. A pesar de esto, el propio crecimiento de dichas economías fue creando condiciones para una complementación que potenciara sus posibilidades de desarrollo, planteada en términos de crecimiento y de mejoramiento de los niveles de vida de la población, tomando en cuenta los diferentes grados de desarrollo de los países participantes, razón por la cual se ha expresado como la promoción de un desarrollo equilibrado y armónico.

La necesidad de complementación de esfuerzos se presenta también en los aspectos sociales. Las crecientes migraciones de población han contribuido a resaltar la importancia de encarar los problemas sociales de manera cooperativa y de crear una base económica en la cual los beneficios del desarrollo sean compartidos por los diferentes países de la región. La generalización de condiciones no satisfactorias, la insuficiencia del desarrollo y la recurrencia pasada de crisis políticas y económicas ha conducido a la toma de conciencia de que la región enfrentó y enfrenta situaciones y experiencias comunes, que requieren de esfuerzos conjuntos de superación. La convicción de que se cuenta con los recursos naturales y humanos, y con una voluntad política creciente, le han conferido un carácter positivo a las tareas de integración. El régimen democrático de gobierno, la paz relativa, el respeto a las libertades públicas y la promoción de los derechos humanos son requisitos de la integración regional. Aunque en términos relativos, la paz ha sido la situación predominante en las relaciones entre naciones, la inestabilidad política interna y el establecimiento de regímenes políticos diversos en el pasado generaron recelos entre algunos Estados, y se constituyeron en obstáculos para la cooperación y el reforzamiento de los vínculos. La promoción y realización de proyectos comunes no sólo constituyen una manera de reforzar la colaboración, también contribuye a estimular actitudes, interrelaciones y formas de proceder acordes con el espíritu democrático de los pueblos latinoamericanos.

Robert Schuman, uno de los mayores impulsores de la integración económica europea, dijo que la misión de la integración era hacer que la guerra entre las naciones de ese continente fuera no sólo dañina, sino imposible. En América Latina, la tarea de la integración es hacer a la cooperación y al entendimiento mutuos no sólo posibles, sino necesarios.

2.2. INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La integración económica en América Latina es una aspiración que se remonta a los precursores de la independencia, pasando por los Libertadores. Este proceso se manifiesta a lo largo del siglo XIX y continúa luego a lo largo de todo el siglo XX, con distintos actores y pensadores, hasta Raúl Prebisch. Esta tradición de pensamiento integracionista se ha ido desarrollando en las diversas esferas de la vida social –economía, política, literatura y filosofía–. Los procesos de integración lanzados a partir de 1960 se han caracterizado por la ausencia o debilidad de los intereses transnacionales. Por lo tanto, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y las formas de las estrategias de regionalización. Pueden reconocerse tres etapas, relacionadas con el sistema económico y el pensamiento político en boga en cada momento.

PRIMERA ETAPA

Tuvo lugar entre las décadas del cincuenta al sesenta, y se extendió sobre la primera mitad de los setenta. Estuvo influencia por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con su política de promoción de la industrialización, y se caracterizó además por pensar la integración dentro de un marco de protección arancelaria y no arancelaria, con un fuerte rol del Estado en el impulso del desarrollo a través de intervenciones directas, micro y macroeconómicas. Otro elemento central de los procesos desarrollados durante este período es la búsqueda de avances graduales pero progresivos hacia metas predeterminadas. Todos los acuerdos suscritos en este período establecían compromisos rígidos –lograr zonas de libre comercio, establecer aranceles comunes– con pocos resultados efectivos. A pesar de esto, el intercambio recíproco se constituyó en factor dinamizador del comercio exterior y se crearon infraestructuras e instituciones comunes. En 1960 se conformó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que luego de un período de escasos avances derivó en el surgimiento de dos nuevas iniciativas subregionales: en 1969, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile; y el Tratado de la Cuenca del Plata entre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia.

CAN

La CAN es una organización subregional de integración con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), que tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.

TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

El Tratado fue suscripto por los gobiernos de los cinco países integrantes de la Cuenca del Plata –Argentina, Bolivia, Uruguay, Brasil y Paraguay– en Brasilia, el 23 de abril de 1969. Su objetivo es afianzar la institucionalización del sistema de dicha Cuenca y mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la zona y de sus áreas de influencia directa y ponderable. A tal fin, se promueven en el ámbito de la Cuenca la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan, entre otros objetivos, a:
1) el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas, y de telecomunicaciones
2) la complementación económica del área limítrofe

SEGUNDA ETAPA

Tuvo lugar entre fines de los setenta y se extendió a lo largo de la década del ochenta. Se puso énfasis en la integración informal y la integración por proyectos, y se ensayaron mecanismos de comercio compensado, trueque y otras modalidades de corte más bilateral que multilateral. Esto se evidenció, por ejemplo, en el Grupo Andino, para el cual el Protocolo de Quito de 1987 flexibilizó los compromisos andinos de liberalizar el comercio y de adoptar el arancel externo común, con lo que se postergó indefinidamente el compromiso original de establecer una Unión Aduanera. En este marco surgió en 1980 la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) formada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba –desde 1999–, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los principios generales de esta asociación eran: pluralismo en materia política y económica, convergencia progresiva hacia la formación de un mercado común latinoamericano, flexibilidad y tratamiento diferencial en cuanto al nivel de desarrollo de los países y multiplicidad en concertación de instrumentos comerciales. ALADI propiciaba la creación de preferencias económicas y arancelarias en la región y acuerdos de alcance regional y parcial, y otorgó el marco para la convergencia de distintas iniciativas de integración hacia un mercado común.

ALADI

Fue creada en 1980 mediante el Tratado de Montevideo, suscrito el 12 de agosto de 1980 por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los países firmantes estaban animados por el propósito de fortalecer los lazos de amistad y solidaridad entre sus pueblos, persuadidos de que la integración económica regional constituía uno de los principales medios para que los países de América Latina pudieran acelerar su proceso de desarrollo económico y social a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos. Por esta razón se proponían renovar el proceso de integración, estableciendo objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la región y tomando en cuenta los resultados de la aplicación del Tratado. Al mismo tiempo, conscientes de la necesidad de asegurar un tratamiento especial a los países de menor desarrollo económico relativo de la región, promovieron un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo, que permite concertar acuerdos regionales o generales entre países en vías de desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente las trabas a su comercio recíproco.

TERCERA ETAPA

Desde la década del noventa hasta la actualidad, se ha desarrollado una gradual convergencia económica y política de los países de la región, en la búsqueda de que la integración sea compatible con el esfuerzo de mejorar la competitividad internacional. Según la CEPAL, la integración debe contribuir al cumplimiento de los objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados.

MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es una agrupación regional formada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creado a través de la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. El objetivo primordial del Tratado es la integración de los cuatro Estados parte a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. La propia historia del MERCOSUR, especialmente cuando se hace un análisis comparado con Unión Europea, da cuenta de un acuerdo cuyo desarrollo está aún muy incompleto y cuyo potencial es de grandes proporciones.

2.3. LA INSERCIÓN GLOBAL DE LA REGIÓN

Si bien se reconoce a la globalización como un fenómeno que emerge a fines del siglo XX, éste tiene raíces que llegan hasta el siglo XVI con el establecimiento de redes comerciales a nivel mundial entre los imperios y sus colonias. La diferencia de esta mundialización con la globalización contemporánea es su funcionamiento en tiempo real a escala planetaria como consecuencia del avance de las tecnologías de la información y la comunicación. La globalización es un proceso de creciente internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, de desarrollo de nuevas relaciones políticas internacionales y surgimiento de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados geográficamente, y de una expansión y uso intensivo de la tecnología sin precedentes.

La competitividad de los territorios y su participación en los procesos productivos y los derivados del intercambio, en el transporte y la transferencia de las mercancías, son requisitos para mejorar las condiciones de participación de los países en los mercados internacionales.

El comercio de bienes y servicios entre distintos lugares del mundo ha tenido, en el contexto de la globalización, un crecimiento exponencial. El proceso de descentralización y segmentación de la producción que supone la organización de la economía mundial conlleva el crecimiento cualitativo y cuantitativo de intercambios de todo tipo, y la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas para poder concretarlos. Producir y comerciar bienes requiere de energía e infraestructuras de transporte como puertos, carreteras, ferrocarriles y, al mismo tiempo, de redes de comunicación tecnológicamente acordes con la dinámica de toma de decisiones que exige la coordinación de estas operaciones. En este contexto, la ausencia de dotaciones adecuadas a los estándares tecnológicos internacionales y la provisión ineficiente de servicios constituye un serio obstáculo para la obtención de buenos índices de crecimiento económico. Hasta hace poco, el comercio internacional estaba concentrado en el Noroeste de Europa y en la costa Este de América del Norte. Hoy existe una nueva estructura, mucho más diversificada, del comercio mundial: más del 90% de este comercio se transporta por barco, el Pacífico ha ganado protagonismo frente al Atlántico, y han aparecido nuevos centros económicos importantes como Latinoamérica, Oriente Medio, el Sur de Europa y algunos países de África. Se destaca el nuevo y gigantesco mercado que representa China, con potencialidades para convertirse en el número uno en las próximas décadas, incluso, según algunas opiniones, para superar a EEUU hacia 2020.

Actualmente, los sistemas mundiales de transporte y de comunicaciones cubren más áreas, son más rápidos, más baratos y de más fácil utilización. El acceso a los procesos de producción y a los puntos de consumo alcanza nivel mundial, y las decisiones relativas a mano de obra, materias primas, ubicación de las fábricas, sistema de transporte y distribución, mercados y plazos de entrega se toman a nivel mundial. El consumo también está mundializado.

Existe una profunda relación entre desarrollo económico, comercio y transporte. El comercio entre las regiones, las naciones y los continentes ha estimulado tradicionalmente el desarrollo económico, ha impulsado la actividad transportista y, a su vez, la nueva infraestructura del transporte ha fomentado el comercio. En los últimos cuarenta años, los efectos de la globalización han acelerado el proceso de cambio tanto en el comercio como en el transporte internacional, que viene experimentando importantes avances tanto en el ámbito tecnológico, como el comercial y de la organización como consecuencia de:

Nuevas necesidades del comercio mundial en materia de transportes y distribución

La multiplicidad de centros de comercio mundial ha generado una expansión de la red de transporte. El transporte de pro-

ductos semiacabados o acabados exige mayor velocidad y seguridad, a la vez que adquiere gran importancia la fiabilidad y la frecuencia de los servicios de transporte. Además, resultan esenciales la información y el sistema de comunicación. Ya que el crecimiento del comercio mundial es muchas veces consecuencia de la mejora del precio de los factores de producción, ello obliga a que el costo total de la cadena de transportes integrada de origen a destino final –esto es, puerta a puerta– se convierta en un factor fundamental.

La producción, el transporte y la distribución se integran
Se trata de un nuevo concepto, de acuerdo con el cual las actividades de transporte y distribución se consideran como un subsistema del sistema total de producción. En la actualidad, lo que importa es la cadena total integrada de transporte, que va desde la compra de las materias primas en su lugar de producción hasta la entrega de los productos acabados al almacén del receptor, y finalmente al consumidor. En estas condiciones, la producción, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la información se integran en una red única, es decir, en una cadena logística.

La aparición y el crecimiento del transbordo
Las rutas tradicionales puerto a puerto han sido sustituidas por verdaderas redes, organizadas en torno a los puertos de transbordo, en los cuales entran en contacto las diversas rutas. La organización de redes secundarias seguidas por buques de enlace, diseñados especialmente para tal fin, ha aumentado el número de puertos atendidos desde un sólo puerto de embarque, particularmente en el tráfico de contenedores.

La concentración de operadores
La necesidad de reducir costos ante la disminución de los fletes, con el objetivo de maximizar los márgenes y ser competitivos, ha conducido a llevar a cabo innovaciones tecnológicas y a aumentar la escala de operaciones por la vía de asegurar un mejor servicio al cliente. Así se han producido en los últimos años un gran número de alianzas, fusiones y adquisiciones de empresas navieras que ha aumentado el tamaño de las existentes y ha reducido el número de grandes jugadores en el tablero mundial de los transportistas marítimos. Otro fenómeno de concentración es el de los operadores de terminales de contenedores a nivel mundial.

Los procesos de unitización
El cambio del transporte de carga general al contenedor, con su incidencia en las condiciones de trabajo, es comparable con el cambio histórico entre los métodos de producción artesanal y la producción industrial. El uso de contenedores ISO estándar para el transporte de la heterogénea carga general alcanza unos atributos comparables a los del transporte de graneles. El contenedor ha hecho posible y ha acelerado el intermodalismo.

A su vez, estas modificaciones son consecuencia de las que experimenta el comercio internacional, ámbito en que se da un proceso de retroalimentación. Las actividades de transporte y

COMPLEJO ADUANERO USPALLATA.
Argentina.

distribución también han sufrido importantes y revolucionarios cambios; el resultado ha sido fijar la atención en el proceso total de distribución desde el punto de producción al punto de consumo y, en una continua búsqueda de economías de escala en las operaciones de transporte, que aseguren un sistema de transporte eficiente, elemento esencial para el desarrollo del comercio internacional.

En este marco es vital, para lograr una reducción de los costos del transporte en el ámbito regional, que se pueda interactuar entre los distintos medios de transporte para aprovechar las ventajas competitivas que posee cada uno de ellos, clave del intermodalismo, que consiste en la integración de los diversos modos de transporte en una red de distribución física de las mercancías, coordinando e integrando en un sólo sistema, eliminando las rupturas de carga, los modos de transporte marítimo, terrestre y aéreo. El transporte intermodal utiliza la infraestructura del transporte unimodal y segmentado, pero esto no es suficiente cuando se necesita que la carga fluya rápidamente entre su lugar de origen y su lugar de destino. Nuevos conceptos entran en juego en la infraestructura de transporte que requiere una carga internacional. Las terminales interiores de carga o puertos secos, los centros de transferencia y las instalaciones de seguimiento y comunicaciones forman parte de la nueva infraestructura que debe incorporarse para hacer posible el transporte intermodal. En resumen, en este contexto de crecimiento vertiginoso adquieren relevancia las redes intermodales de transporte, el papel del puerto moderno y la aparición de las zonas de actividades logísticas (ZAL) y puertos secos. En la medida en que los desarrollos de la infraestructura del transporte pongan el foco en estos elementos necesarios, los operadores podrán interactuar entre los distintos modos de transporte para aprovechar las ventajas competitivas que posee cada uno.

2.4. INTEGRACIÓN FÍSICA REGIONAL

La crisis que sufrió la región en la década del ochenta, sumada a los propios programas de ajuste macroeconómico, tuvieron como efecto secundario la reducción del gasto público en la conservación y mejora de los servicios básicos de infraestructura. Esto se materializó en un severo deterioro de las redes de comunicación, carreteras y puertos, lo que deslució los esfuerzos de inversión en integración física regional que se habían logrado en las décadas del sesenta y del setenta. Esta crisis tampoco permitió que se ampliara o renovara tecnológicamente la infraestructura regional de acuerdo con las necesidades de modernización de la economía mundial.

El nuevo modelo de desarrollo que se sigue en la región, junto con la reactivación de la economía, el acceso al financiamiento multilateral y la nueva dinámica de los procesos de regionalización, han facilitado avances considerables en materia de integración física en los últimos años. Estos, a su vez, se han visto acompañados por compatibilización de los marcos regulatorios del transporte internacional, que en el pasado habían afectado negativamente la conectividad terrestre y fluviomarítima entre los países de la región. En este sentido, se ha dado una variada gama de iniciativas que buscan establecer la vinculación de los principales ejes del comercio regional, la conexión transoceánica y la vinculación de los territorios mediterráneos con las cuencas del Atlántico y del Pacífico, que proyectan a la región a los mercados más dinámicos del sistema internacional. Estos considerables avances han fortalecido la expansión del comercio intrarregional y hacia terceros países, y estimulado las inversiones recíprocas entre los países de la región así como el desarrollo de servicios.

CORONAMIENTO DE REPRESA HIDROELÉCTRICA YACYRETÁ, Argentina-Paraguay.

Asimismo, ha permitido un mejor aprovechamiento regional de los recursos naturales difíciles de transportar a grandes distancias, tales como el gas natural, el petróleo y la electricidad. Finalmente, la integración física y la desregulación y liberalización del transporte han traído aparejada una facilitación del comercio y una disminución en sus costos. A los avances ya visibles en diversos proyectos bilaterales de integración física entre los cuales se destacan claramente los emprendidos y alcanzados por Argentina y Chile –en una frontera muy compleja, especialmente en el aspecto físico– debe sumarse una nueva etapa de acciones para facilitar ambiciosos programas de infraestructura física que mejorarán los vínculos entre los países. La concreción de estas iniciativas será, por lo tanto, un espaldarazo muy importante para la consolidación de los procesos de integración tanto subregional como regional. Vale destacar que la mayoría de los países de la región, en los últimos años, han obtenido financiamiento e invertido fondos en el mejoramiento de carreteras, puertos y aeropuertos. Al mismo tiempo, parecería existir una voluntad a nivel regional de emprender acciones orientadas a extender y multilateralizar algunas de las iniciativas, tanto de infraestructura física como de transporte, que se han emprendido en ámbitos bilaterales o subregionales.

Finalmente, es auspicioso constatar que existe unanimidad de criterios en cuanto a la adopción de sistemas multimodales de transporte en toda la región, lo que conlleva la adecuación y modernización de la infraestructura física de acuerdo con los cambios en el comercio internacional y las exigencias de modernización, adaptación y eficiencia que exige el mercado mundial.

COMPLEJO FERROVIAL ZARATE-BRAZO LARGO, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

3

INTEGRACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA DEL SUR. LA INICIATIVA IIRSA

3.1. MARCO GENERAL

FUNDAMENTOS

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria que involucra a los doce países de América del Sur, en la cual participan los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.
Su objetivo principal es la planificación del desarrollo de la infraestructura regional en un marco de competitividad y sostenibilidad crecientes, de forma tal de generar las condiciones necesarias para alcanzar en la región un patrón de desarrollo estable, eficiente y equitativo, identificando los requerimientos de tipo físico, normativo e institucional necesarios y procurando mecanismos de implementación que fomenten la integración física a nivel continental.

PRINCIPIOS ORIENTADORES

La visión de la infraestructura como elemento clave de integración está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar un impulso decisivo en pos de la superación de las barreras geográficas, el acercamiento de los mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas. Además, mejorar la infraestructura debe verse como parte de un proceso más amplio que sea promotor del desarrollo sostenible y generador de empleo e ingreso para las poblaciones involucradas. En esta línea, se definieron los principios orientadores para el desarrollo de los trabajos de la Iniciativa.

Regionalismo abierto
América del Sur es concebida como un espacio geoeconómico plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional.

Ejes de Integración y Desarrollo (EID)
En concordancia con la visión geoeconómica de la región, el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades y cadenas productivas, ya sea para el consumo interno de la región o para la exportación. Los EID representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible de la región que facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones.

Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional
El desarrollo de calidad superior implica el respeto a cuatro elementos de la sostenibilidad: (I) Sostenibilidad económica: eficiencia y competitividad en los procesos productivos; (II) Sostenibilidad social: impacto visible del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población; (III) Sostenibilidad ambiental: uso racional de los recursos naturales y conservación del patrimonio ecológico; y (IV) Sostenibilidad político-institucional: creación de condiciones para que los diversos agentes públicos y privados de la sociedad puedan y quieran contribuir al proceso de desarrollo e integración.

Aumento del valor agregado de la producción
El desarrollo y la integración regional no deben ser simplemente para producir más de lo que tradicionalmente se ha producido, sino que debe constituir un proceso de mejoramiento constante de la calidad y productividad de los bienes y servicios –mediante la innovación y la generación de conocimiento– para que la economía genere cada vez más riqueza para la sociedad. Como parte del proceso de integración regional, las economías deben reorientarse para conformar cadenas productivas en sectores de alta competitividad global, para capitalizar las diversas ventajas comparativas de los países de la región y fortalecer la complementariedad.

Tecnologías de la información
El uso intensivo de las más modernas tecnologías de informática y comunicaciones permite promover una transformación total

de los conceptos de distancia y espacio, a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región y acercar la economía suramericana a los grandes motores de la economía mundial.

Convergencia normativa
Como parte de los requisitos para viabilizar las inversiones en infraestructura regional, es necesaria la voluntad política de los gobiernos para promover y facilitar el diálogo entre las autoridades reguladoras y de planificación de los países, con el fin de lograr compatibilidad entre las reglas que rigen y orientan las actuaciones.

Coordinación público-privada
Los desafíos del desarrollo de la región plantean la necesidad de coordinación entre los gobiernos –en sus distintos niveles– y el sector privado, que incluyan tanto la promoción de asociaciones estratégicas como las consultas y la cooperación para el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado.

EL PLAN DE ACCIÓN 2000 / 2010

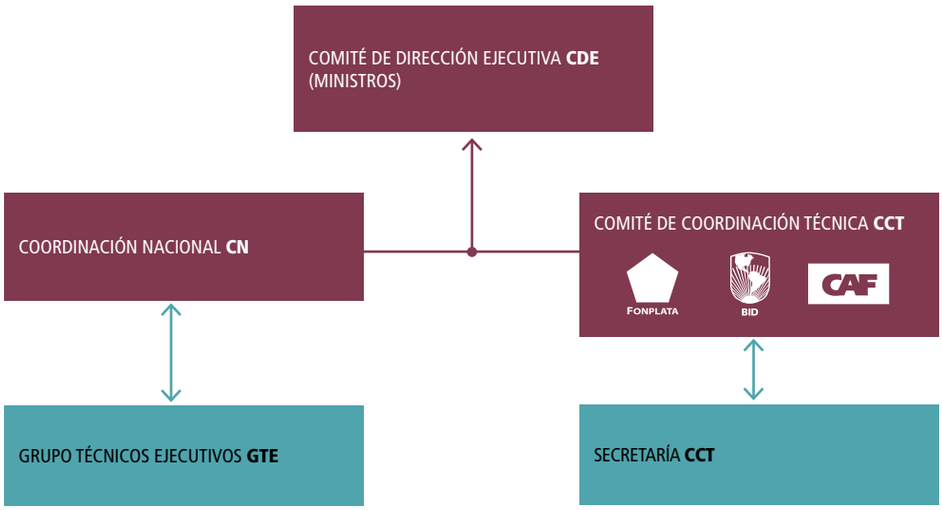
En cumplimiento del mandato de la Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000, los Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de los doce países elaboraron un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur, en el que primó el enfoque de los EID, complementado por el desarrollo de acciones en materia de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) a fin de mejorar la competitividad y promover el crecimiento sustentable de la región. Sobre la base de los principios orientadores, y buscando construir un visión compartida entre los países, la Iniciativa IIRSA fue ideada para fomentar el desarrollo económico suramericano con equidad social. Las actividades desarrolladas desde el principio buscaron identificar los requerimientos de tipo físico, normativo e institucional para la planificación e implementación de la infraestructura estructurante de la integración suramericana, para lo cual se utilizaron tres ámbitos diferenciados: la coordinación de planes e inversiones, la compatibilización y armonización de los aspectos regulatorios e institucionales asociados y la generación de mecanismos innovadores de financiamiento público y privado. En tal contexto, se definieron las siguientes líneas de acción:

1) Diseñar una visión más integral de la infraestructura
En consonancia con los principios orientadores, la visión de la infraestructura para la integración se centró en el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones, contemplando también la interrelación con la infraestructura social, los aspectos ambientales y las tecnologías de la información basadas en el conocimiento.

2) Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los EID
De esta forma se procura mayor eficiencia en las inversiones, coordinando los planes de las obras a realizar por los diversos países y enmarcándolos en una visión estratégica de la integración que otorgue prioridad a los grandes EID regionales.

3) Actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura
Se pone el mayor énfasis en la internalización de los aspectos regulatorios e institucionales que han sido acordados a nivel regional, que frecuentemente no permiten que se utilice adecuadamente la infraestructura existente, especialmente al nivel de los pasos de frontera, los sistemas de transporte multimodal, etcétera.

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA INICIATIVA IIRSA



Fuente: Iniciativa IIRSA.

4) Armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados
Se procura avanzar en la armonización regulatoria y reglamentaria para permitir el desarrollo de nuevas inversiones y optimizar el uso de las existentes. Apuntando a los objetivos de la integración regional, debe avanzarse en la armonización de criterios para el diseño y la evaluación técnica, económica y ambiental integrada de los proyectos de infraestructura regionales, de modo de asegurar su sustentabilidad y minimizar los riesgos de discrecionalidad en la selección y apoyo a aquellos.

5) Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos
Se establecerán criterios propios y normas comunes, adoptando un enfoque proactivo en la consideración de las implicancias ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura, enfocándolas como una oportunidad para el aprovechamiento integral y enriquecimiento de los proyectos. La consideración del medio ambiente se inicia desde la misma concepción de las obras.

6) Mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los EID
Se busca que las obras de infraestructura generen la mayor cantidad posible de impactos locales de desarrollo, evitando que sean sólo corredores entre los mercados principales.

7) Incorporar mecanismos de participación y consulta
Para la definición y selección de los proyectos se procuran mecanismos que hagan efectiva la participación y la contribución activa de las comunidades involucradas y del sector privado interesado en el financiamiento, construcción y operación de tales proyectos.

8) Desarrollar nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos
A partir del mandato presidencial de Brasilia al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), y las experiencias desarrolladas en la década pasada, se establecen mecanismos para la gestión y el financiamiento compartido de proyectos de integración física.

9) Estructurar esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgos de cada proyecto
Este esfuerzo incluye la búsqueda de soluciones innovadoras entre los gobiernos y los organismos financieros multilaterales, que alienten la concurrencia del capital privado mediante estrategias comunes, así como soluciones e instrumentos creativos, procurando que atiendan a las características y preferencias de los mercados de capitales, al financiamiento de proyectos que constituyan oportunidades comerciales y que provean una adecuada distribución de riesgos y beneficios entre los sectores público y privado participantes.

Los principios orientadores y el Plan de Acción, formulados en los inicios de la Iniciativa IIRSA, han constituido el marco de referencia para el desarrollo de sus actividades. A partir de este punto, sus objetivos, alcances y mecanismos de implementación han sido validados, actualizados y fortalecidos sucesivamente en diferentes reuniones de Ministros y han recibido apoyo político del más alto nivel en las reuniones presidenciales de los países de América del Sur.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El trabajo de la Iniciativa IIRSA para la ejecución del Plan de Acción 2000-2010 se organizó en torno a tres niveles:

Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)
Integrado por ministros de Infraestructura o Planificación designados por los gobiernos de América del Sur. Es la instancia directiva de IIRSA, abocada a la definición de los lineamientos estratégicos del trabajo y la aprobación de los planes de acción. A partir de su creación en el año 2010, y según se explicará

MINISTRO JULIO DE VIDO
Y SUBSECRETARIA GRACIELA
OPORTO.
Presidencia Pro Témpore
de Argentina en la Iniciativa IIRSA.
Diciembre de 2010.

2009 / 2010. PRESIDENCIA PRO TÉMPORE DE ARGENTINA

Durante el período 2009-2010 la República Argentina ha ejercido la Presidencia Pro Témpore de la Iniciativa IRSA, a través del MINPLAN. La duración de la Presidencia por parte de Argentina fue excepcional, ya que los mandatos tienen duración anual, y se debió a una solicitud del resto de los países para garantizar la continuidad del proceso de institucionalización iniciado en 2009 y que concluyó en 2010 con la inclusión de la IIRSA en la UNASUR, como Foro Técnico del COSIPLAN creado en 2009 en el ámbito de la UNASUR por decisión de los Presidentes.

en el punto 4, el Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR integrado por los mismos ministros sectoriales, reemplaza al CDE.

Coordinaciones Nacionales (CN)
Las Coordinaciones Nacionales son el punto focal de cada país para la Iniciativa IIRSA. Tienen la doble función de coordinar el intercambio con las restantes CN en todas las instancias de IIRSA y la participación de los distintos organismos gubernamentales al interior de cada país. Esta tarea de coordinación interministerial es relevante dadas las características multinacionales, multisectoriales y multidisciplinarias de la Iniciativa, a fin de que, además de los ministerios sectoriales de transporte, energía, comunicaciones, participen otras áreas involucradas como los ámbitos de relaciones exteriores, economía, industria y ambiente. Los Coordinadores Nacionales tienen que facilitar la participación de otros sectores de la sociedad en las actividades desarrolladas en IIRSA. En cada país, las CN han adoptado una organización en el marco de la propia institucionalidad, que en todos los casos a cargo de un Coordinador Nacional. En la República Argentina, la Coordinación Nacional está en el ámbito de la SSPTIP del MINPLAN, siendo la Subsecretaria la Coordinadora Nacional. Adicionalmente, desde las CN se coordina a los:

- Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE)
  Constituyen el nivel de trabajo técnico de la Iniciativa y están integrados por funcionarios y expertos de los países pertenecientes a aquellas áreas de gobierno que sean pertinentes de acuerdo con la agenda de trabajo. La conformación de la delegación de cada país para las reuniones de GTE es responsabilidad de las CN, que a su vez encabezan la delegación nacional, convocan a reuniones de trabajo interno y coordinan la preparación de los trabajos a presentar en las reuniones multilaterales.

Comité de Coordinación Técnica (CCT)
Integrado por el BID, la CAF y el FONPLATA, brinda apoyo técnico y financiero a los países en todos los temas relacionados con IIRSA, actuando como facilitador del proceso. Asimismo, facilitan la realización de las reuniones de GTE brindando apoyo técnico, logístico y financiero, a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos de cada reunión.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Suramérica es una región rica en recursos naturales, con una matriz agroindustrial diversificada y un gran potencial para la complementariedad productiva. En este contexto, los países han avanzado en la concepción de que la integración regional y la inserción en el mundo globalizado son dos dimensiones importantes y complementarias del desarrollo de las economías suramericanas. El potencial de integración regional entre las economías de América del Sur aún no está explotado completamente: los volúmenes de comercio intrarregional todavía son bajos en relación con los que podrían esperarse entre vecinos con economías relativamente abiertas y convenios comerciales preferenciales. Por otro lado, la región también puede ser una plataforma útil para contribuir a la mejor inserción económica en el mundo de los países que la componen. Para estas dos dimensiones, el factor crítico es el desarrollo de la infraestructura en general y, en particular, la infraestructura de integración.

Las actividades desarrolladas en IIRSA toman como base la visión geoeconómica de la articulación del territorio, así como el papel de la infraestructura, la logística y los aspectos regulatorios e institucionales, los cuales, muy frecuentemente, no permiten que se utilice adecuadamente la infraestructura. En este contexto, se trabajan dos líneas de acción principales: los EID y los PSI.

EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO (EID)

La Iniciativa utiliza el concepto de EID, que ha permitido identificar y consensuar los proyectos de infraestructura de integración bajo una visión común de los doce países suramericanos en el marco de un proceso de planificación territorial indicativa. Se trata del diseño de una visión integral de la infraestructura en la que, a partir de la caracterización económica, comercial, social y ambiental del área de influencia de los Ejes, se busca articular de manera directa los proyectos y sus espacios, procurando potenciar la eficiencia de las inversiones y el desarrollo de cadenas logísticas integradas.

Los EID son un nuevo paradigma para las inversiones en infraestructura regional, ya que promueven la sinergia entre los proyectos y el desarrollo sostenible en sentido amplio. La Iniciativa IRSA ha estructurado el continente suramericano en diez EID –que se describen con más detalles en el punto 3.2–. Los EID no son sólo espacios de referencia para el comercio intrarregional o internacional, ya que así serían únicamente corredores; son, en cambio, espacios de referencia en los que se pueden desarrollar varios corredores para concentrar esfuerzos conducentes al desarrollo sostenible, con base en la infraestructura y acciones complementarias. La idea de generar desarrollo en los EID es un desafío amplio, que involucra no sólo transporte, sino también energía y comunicaciones, e implica articular a la infraestructura otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo, como promoción de sistemas productivos, programas de medio ambiente, formación de capital humano y construcción de capacidades institucionales y tecnológicas.

La identificación y definición del ámbito de acción de los EID es el resultado de dos esfuerzos complementarios: un análisis del territorio en torno a criterios técnicos objetivos y un proceso de validación sociopolítica, a través de trabajos de campo. Se entiende que es un proceso continuo, que permite la adecuación de los EID a la evolución del pensamiento sobre la integración y sus objetivos.

PROCESOS SECTORIALES DE INTEGRACIÓN (PSI)

Los PSI constituyen el otro pilar de la Iniciativa IRSA, conjuntamente con los EID, y abarcan los servicios clave en el proceso de integración, que pueden estar presentes en múltiples Ejes y que requieren de acciones coordinadas entre los países para remover los obstáculos al desarrollo y promover el uso eficiente de la infraestructura para la integración. Típicamente, estos procesos procuran armonizar marcos regulatorios, como por ejemplo la circulación en los pasos de frontera, la apertura en la navegación marítima y el transporte aéreo o la integración de los mercados energéticos. En IIRSA se ha venido trabajando en siete PSI:

- Facilitación de pasos de frontera
- Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)
- Integración energética
- Instrumentos de financiamiento de proyectos de integración física regional
- Sistemas operativos de transporte aéreo
- Sistemas operativos de transporte marítimo
- Sistemas operativos de transporte multimodal

En los dos primeros se ha logrado avanzar significativamente respecto de experiencias anteriores en la región. En el caso del PSI sobre integración energética, a partir de la creación del Consejo de Energía en el ámbito de la UNASUR pasó a ser un tema del Plan de Acción de dicho Consejo. En los otros casos, los avances alcanzados hasta la fecha no corresponden a las expectativas iniciales reflejadas en el Plan de Acción de IIRSA.

3.2. PRIMERA ETAPA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA

LA CARTERA DE PROYECTOS IIRSA

A continuación se describen las distintas etapas cuya ejecución permitió a los países de América del Sur contar con una cartera de proyectos de infraestructura para la integración, cuya ejecución en el mediano y largo plazo contribuirá decididamente a optimizar la integración territorial de la región.

FASE I – DEFINICIÓN DE LOS EID

Los principales criterios técnicos utilizados para el análisis del territorio son los siguientes:

Cobertura geográfica de países y regiones
Se ha buscado agrupar territorios que permitan la participación de los doce países suramericanos en el proceso de integración física, al igual que la inclusión de las regiones con las principales concentraciones de población.

Flujos existentes
Se ha buscado agrupar los territorios multinacionales que contienen los principales flujos comerciales intrarregionales, según los patrones históricos de comercio.

Flujos potenciales
Se ha buscado incorporar aquellos territorios cuyo nivel actual de desarrollo, combinado con su dotación conocida de recursos naturales, permite pensar que existe un alto potencial para la generación de producciones exportables dentro o fuera de la región. Para esta definición se ha dado atención especial a las expresiones de interés ya manifiestas en torno a proyectos productivos importantes de naturaleza privada.

Sostenibilidad ambiental y social
Se ha dado especial consideración a un adecuado tratamiento de la enorme diversidad de la región, así como zonas de características ecológicas especiales, incluyendo las áreas protegidas, las reservas forestales y las áreas de alta fragilidad ecológica. Asimismo, se ha prestado atención a las zonas que tienen regímenes especiales para la protección de derechos indígenas, bien sea en forma de resguardos declarados o no declarados. En este contexto, se ha buscado identificar los corredores de transporte intermodales más lógicos, en términos de conectividad y eficiencia, que minimicen los impactos ambientales y sociales, optimicen las sinergias de abrir sólo un corredor por donde pasen las líneas energéticas, gasíferas, petroleras y de telecomunicaciones, manteniendo la eficiencia económica –ecoeficiencia–.

La aplicación de estos criterios condujo a una primera definición de doce EID que se convirtieron en el punto de partida para un trabajo de validación a través del levantamiento de información y reuniones técnicas multilaterales. Este proceso condujo al tratamiento conjunto de algunos de los Ejes propuestos, y a ciertas redefiniciones que llevaron a reducir el número de EID a diez. Sobre la base de los trabajos realizados, se articuló la organización de los esfuerzos de integración física suramericana en torno a los siguientes ejes:

Dos EID con dinámicas de integración ya establecidas, que muestran altas concentraciones de asentamientos humanos y patrones claros de comercio regional e integración física y que cuentan con referentes institucionales para sus procesos de integración: el Eje Andino y el Eje MERCOSUR-Chile.

Un segundo grupo de ocho ejes emergentes, que muestran un potencial de crecimiento con base en negocios regionales si se resuelven ciertas restricciones físicas. Estos ejes constituyen las principales articulaciones entre los dos ejes establecidos, así como la incorporación de Guyana y Surinam a la dinámica de la integración suramericana. Ellos son:

1) El Eje Andino del Sur, que se concibe preliminarmente como franja de territorio binacional –Chile-Argentina–, cuya frontera es una de las más largas del mundo, con más de 5 mil kilómetros de extensión. Se alentaría el desarrollo descentralizado de la actividad económica y comercial en un eje Norte-Sur que se articularía, en el límite Norte, con el Eje Andino, transversalmente tiene áreas de superposición con los Ejes de Capricornio, del Sur y MERCOSUR-Chile, todos ellos espacios bioceánicos.
2) El Eje de Capricornio, que se desarrolla en la latitud del Trópico de Capricornio, tiene importantes instalaciones portuarias, tanto en el Pacífico –Antofagasta– como en el Atlántico –Paranaguá– que dan cuenta de su carácter bioceánico. La infraestructura de integración en este Eje es limitada y constituye el punto crítico a resolver para articulara Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile.
El Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná es de gran significación para Paraguay y los otros cuatro países implicados en su desarrollo –Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay–. Una parte importante del potencial de este Eje Norte-Sur, además de facilitar la navegación, reside en su articulación con las conexiones de los Ejes transversales Este-Oeste: MERCOSUR-Chile, Interoceánico Central y de Capricornio.
3) El Eje del Amazonas articula Perú, Ecuador, Colombia y Brasil a través de conexiones intermodales que incluyen la red de hidrovías amazónicas. Este eje potencia la interconexión del interior del continente, en especial el polo industrial de Manaos con la Cuenca del Pacífico. Asimismo, propicia la complementariedad entre costa, sierra y amazonía a lo largo del eje, y puede ser un vehículo para el desarrollo sostenible del comercio, la industria y el turismo en la región amazónica.
4) El Eje del Escudo Guyanés abarca la región oriental de Venezuela, el arco Norte de Brasil y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Este eje constituye, entre otros, la conexión de la Amazonia brasileña y los mercados del Caribe. Asimismo, permitirá desarrollar sectores económicos con potencial en su zona de influencia, tomando como base la infraestructura de conexión.
5) El Eje del Sur cubre un territorio que une los océanos Atlántico y Pacífico desde los puertos argentinos de Bahía Blanca –al Sur de la provincia de Buenos Aires– y San Antonio Oeste –en la provincia de Río Negro– hasta los puertos chilenos de Concepción –en la región Bío Bío– y Puerto Montt –en la región de Los Lagos–. El eje se caracteriza por ser una región netamente exportadora, con preponderancia de producciones primarias y manufacturas vinculadas. Otra actividad central es el turismo.
6) El Eje Interoceánico Central que vincula Perú, Chile y Bolivia con el MERCOSUR. Asimismo, este eje incluye las conexiones que permitirán reducir significativamente los costos de transporte para las cargas brasileñas, bolivianas, chilenas, paraguayas y peruanas, tanto hacia el Pacífico como hacia el Atlántico y entre los países.

IIRSA-EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

Fuente: IIRSA.

7) El Eje Perú-Brasil-Bolivia, de gran importancia para la complementariedad entre las regiones del Sur del Perú y los estados de Acre y Rondonia en Brasil, así como entre Bolivia, dichos estados y Perú. Este eje constituye también la salida al Pacífico de esas regiones interiores del Brasil y de las zonas de Perú y Bolivia del sector oriental de la Cordillera de los Andes.

Es importante mencionar que los EID contienen subespacios en distintas etapas de desarrollo:
a) subespacios consolidados, que se caracterizan por tener alta intensidad de comercio y demanda diversificada
b) subespacios con potencial de crecimiento, en los cuales se observa un intercambio en consolidación y perspectivas de crecimiento
c) subespacios emergentes, en los cuales se verifica apenas algún comercio y la apertura de nuevas zonas a la producción, el comercio fronterizo y la integración nacional son beneficios adicionales

Al ser diferenciados, estos subespacios requieren estrategias de integración física distintas. Los subespacios emergentes demandan más infraestructura básica y la inversión simultánea, no sólo en esa infraestructura sino también en unidades productivas, además de una mayor intervención de las políticas públicas. Por el contrario, los espacios consolidados requieren más énfasis en sistemas logísticos y avances institucionales, porque son capaces de atraer más fácilmente al sector privado.

FASE II – IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE CADA EID

El análisis de la cartera de proyectos se realizó con el objetivo último de ordenarla e identificar los proyectos de mayor factibilidad y mayor contribución al desarrollo sostenible.

La metodología de planificación territorial indicativa fue la herramienta utilizada en la Iniciativa para alcanzar el objetivo de formar consensos entre los países suramericanos en torno al establecimiento de una cartera común y ordenada de proyectos de infraestructura de integración en las áreas de transporte, energía y comunicaciones. Esta metodología también se afirmó como un importante instrumento para ampliar la comprensión común de los países de cada EID, sobre sus territorios y sobre la contribución de los proyectos al desarrollo sostenible. La metodología es fundamentalmente cualitativa y se basa en la opinión de los técnicos de los países que participan en el proceso, conocedores de la realidad de los proyectos y de los Ejes. Al momento de su adopción, presentó tres características básicas que demostraron ser capaces de superar los desafíos y heterogeneidades propias de la cartera de proyectos IIRSA:

Unidad de análisis

Énfasis en la identificación de sinergias y externalidades asociadas a la implementación de un grupo de proyectos, con lo cual la Iniciativa ha logrado especificar los impactos estratégicos bajo una visión regional.

Dimensiones relevantes de análisis

La definición de dos dimensiones estratégicas de análisis –desarrollo sostenible y factibilidad– divididas en subfactores particulares ha permitido, metodológicamente, ordenar los impactos y estratificar sus importancias relativas, lo cual garantiza una evaluación que captura las variables relevantes sin afectar la necesaria simplicidad que debe tener un esquema de trabajo multisectorial y multinacional.

Proceso de análisis

El enfoque metodológico aplicado ha promovido una evaluación cualitativa que, sustentada en elementos de naturaleza técnica, se ha basado en la búsqueda de consensos entre las delegaciones a los efectos de determinar los impactos esperados de la implementación de los grupos de proyectos, bajo una perspectiva comparativa.

DEFINICIONES UTILIZADAS

GRUPOS DE PROYECTOS
Un Grupo de Proyectos se define como el conjunto de proyectos interdependientes, en un determinado espacio neoeconómico, que tiene efectos sinérgicos sobre el desarrollo sostenible. Es decir, el proceso de agrupamiento está basado en la posibilidad de explotar los beneficios de un conjunto de inversiones que son más grandes que la suma de los efectos de los proyectos individuales que lo componen –sinergias–. El proceso tiene por base el territorio y toma en cuenta la localización de los proyectos, sus relaciones con las actividades económicas dominantes o potenciales y los aspectos ambientales y sociales asociados.

FUNCIÓN ESTRATÉGICA
Los efectos del grupo de proyectos componen su función estratégica, es decir, el objetivo común y/o beneficios principales, tanto para la integración como para el desarrollo regional de los espacios neoeconómicos involucrados. La función estratégica se refiere a la vinculación directa del grupo de proyectos con los aspectos territoriales propios de su área de influencia y con la visión de negocios del EID correspondiente.

PROYECTO ANCLA
El proyecto ancla da sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias. No es necesariamente el proyecto de mayor tamaño, es identificado como el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo, en beneficio del desarrollo económico y social. El proyecto ancla puede ser un proyecto ya implantado, en cuyo caso se denomina existente.

PROYECTO RÓTULA
Estos son proyectos que articulan dos o más EIDs, que tienen funcionalidad en más de un EID o que articulan dos o más grupos de proyectos –por ejemplo, un puerto localizado en el territorio de dos EIDs–. En un EID transversal cumple la función integradora interior-costa y en un EID vertical integra las regiones Norte-Sur.

EJE **MERCOSUR-CHILE**

El Eje del MERCOSUR-Chile ha sido definido a través de la delimitación de un área de influencia que atraviesa América del Sur e incorpora la vinculación de los principales centros económicos y los principales puertos de ese territorio entre Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil.

	NOMBRE	FUNCIÓN ESTRATÉGICA	PROYECTO ANCLA
GRUPO 1	BELO HORIZONTE-FRONTERA ARGENTINA/BRASIL-BUENOS AIRES	• Aprovechar las condiciones de escala y demanda de la zona para atraer la participación público-privada y difundir la experiencia a otros ejes • Optimizar flujos comerciales y de servicios ente los centros económicos de Argentina y Brasil • Optimizar la base logística para que la industria localizada en este espacio fortalezca su competitividad a nivel global	Duplicación de la RN14 entre Paso de Los Libres y Gualeguaychú
GRUPO 2	PORTO ALEGRE-LÍMITE ARGENTINA/URUGUAY-BUENOS AIRES	• Aprovechar las condiciones de escala y demanda de la zona para atraer la participación público-privada y difundir la experiencia a otros ejes • Optimizar flujos comerciales y de servicios ente los centros económicos de Argentina y Brasil • Optimizar la base logística para que la industria localizada en este espacio fortalezca su competitividad a nivel global	Adecuación del corredor Río Branco-Montevideo-Colonia-Nueva Palmira: Rutas 1, 11, 8, 17, 18 y 26, Rutas 23 y 12
GRUPO 3	VALPARAÍSO-BUENOS AIRES	• Optimizar flujos comerciales y de servicios ente los centros económicos de Argentina y Brasil • Optimizar la base logística para que la industria localizada en este espacio fortalezca su competitividad a nivel global • Facilitar que Chile sirva como plataforma logística para que los demás países del Eje desarrollen mercados para sus productos y servicios en Asia	Proyecto Ferroviario Los Andes /Chile-Mendoza/Argentina FF.CC. Trasandino Central
GRUPO 4	COQUIMBO-REGIÓN CENTRO ARGENTINA-PAYSAUNDÚ	• Optimizar flujos comerciales y de servicios ente los centros económicos de Argentina y Brasil • Articulación de flujos comerciales y de servicios con el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná • Promover el desarrollo del ecoturismo en la región • Desarrollar y mejorar las cadenas productivas regionales	Reconstrucción y ampliación de la RN168 Túnel Subfluvial entre Paraná y Santa Fe
GRUPO 5	GRUPO ENERGÉTICO	• Aumento de la confiabilidad de los sistemas eléctricos y gasíferos de la zona • Consolidación y aumento de la capacidad de generación, transmisión y distribución de energía en un área demográfica y de producción densa • Diversificación de la matriz energética de los países del MERCOSUR	Sistema de Itaipú –existente–
GRUPO 6	PEHUENCHE	• Brindar alternativas de conectividad y servicios a los flujos comerciales de los países del MERCOSUR y Chile • Dinamizar el desarrollo intrarregional • Promover el desarrollo del turismo integrado en la región	Pavimentación del tramo Puente Amarillo-Paso Pehuenche –Ruta CH115–

EJE DE **CAPRICORNIO**

Se ha definido el área de influencia del EID en torno al Trópico de Capricornio, en un territorio ubicado aproximadamente entre los 20 y 30 grados de latitud Sur, donde se localizan en los extremos importantes instalaciones portuarias tanto en el océano Atlántico como en el Pacífico, que dan cuenta de su carácter bioceánico.

	NOMBRE	FUNCIÓN ESTRATÉGICA	PROYECTO ANCLA
GRUPO 1	ANTOFAGASTA-PASO DE JAMA/ JUJUY-RESISTENCIA-FORMOSA ASUNCIÓN-ARGENTINA-CHILE-PARAGUAY	• Mejoramiento de las opciones de abastecimiento del Noroeste argentino, Sur de Bolivia y Paraguay • Salida de producción del Noroeste argentino y Sur de Bolivia y Paraguay al Pacífico • Aumento de competitividad de los productos del Eje • Conectividad del Noroeste argentino y Norte de Chile hacia la Hidrovía Paraguay-Paraná • Aprovechamiento de las complementariedades para el desarrollo del turismo integrado –Noroeste argentino, Sur de Bolivia y Norte de Chile–	Accesos al Paso de Jama –RN52 empalme RN9 límite con Chile–
GRUPO 2	SALTA-VILLAZÓN-YACUIBA-MARISCAL ESTIGARRIBIA	• Reducción de costos y mayor seguridad en el comercio de bienes y servicios entre Argentina- Bolivia-Paraguay • Articulación entre los Ejes Interoceánico Central y Capricornio	Construcción del Puente Binacional Salvador Maza-Yacuiba y centro de frontera
GRUPO 3	ASUNCIÓN-PARANAGUÁ	• Consolidación de un sistema de alta capacidad y bajos costos para el movimiento a granel de la región con destino a mercados internacionales • Promoción del desarrollo socioeconómico regional	Nuevo puente Puerto Presidente Franco-Porto Meira, con centro de frontera Paraguay-Brasil
GRUPO 4	PRESIDENTE FRANCO-PUERTO IGUAZÚ-PILAR-RESISTENCIA	• Dinamizar el desarrollo económico intrarregional • Mejorar opciones de salida para productos de la región hacia el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná	Optimización del nodo puente Ñeembucú-Río Bermejo
GRUPO 5	CAPRICORNIO SUR	• Articulación intermodal entre los grupos del Eje de Capricornio, el Eje MERCOSUR-Chile, el Eje Interoceánico Central y el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná • Mejorar el desarrollo económico y social, la conectividad y la integración intrarregional • Posibilitar una nueva alternativa de flujos de comercio entre la región y los mercados del Pacífico	Centro de Transferencia Multimodal Tucumán

HIDROVÍA **PARANÁ-PARAGUAY**

El Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná ha sido definido territorialmente a través de la delimitación de un área de influencia que incorpora las regiones de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay vinculadas de manera directa con los ríos Paraguay, Paraná, Tieté y Uruguay.

	NOMBRE	FUNCIÓN ESTRATÉGICA	PROYECTO ANCLA
GRUPO 1	RÍO PARAGUAY ASUNCIÓN-CORUMBÁ	• Mejorar la integración económica y social de las regiones de Paraguay, Bolivia y Brasil que comparten la cuenca • Fortalecer y estimular la integración de las cadenas productivas a lo largo del Eje • Fortalecer la competitividad de los países y regiones mediterráneas mediante una conexión eficiente con el Atlántico	Mejoramiento de la navegabilidad del Río Uruguay

	NOMBRE	FUNCIÓN ESTRATÉGICA	PROYECTO ANCLA
GRUPO 2	TIETÉ-PARANÁ -ITAIPÚ-	• Fortalecer la dinámica socioeconómica del área de influencia del grupo • Mejorar la integración de las zonas productivas y de consumo de las cuencas de Tieté y del Paraná • Fortalecer la competitividad de los países y regiones mediterráneas mediante una conexión eficiente con el Atlántico	Transposición de Itaipú
GRUPO 3	RÍOS PARAGUAY-PARANÁ-ASUNCIÓN-DELTA DEL PARANÁ	• Fortalecer y estimular la integración de las cadenas productivas a lo largo del Eje • Facilitar la integración de los países y regiones mediterráneas a los mercados globales mediante una conexión eficiente con el Atlántico • Mejorar la eficiencia del sistema productivo de la región y la calidad de vida de las poblaciones del área de influencia del grupo	Proyecto binacional de mejoramiento de la navegabilidad de los ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción
GRUPO 4	RÍO PARANÁ, ITAIPÚ-CONFLUENCIA	• Fortalecer la dinámica socioeconómica del área de influencia del grupo • Mejorar la integración de las zonas productivas y de consumo de las cuencas de Tieté y del Paraná • Fortalecer la competitividad de los países y regiones mediterráneas mediante una conexión eficiente con el Atlántico	Proyecto binacional de mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná
GRUPO 5	RÍO URUGUAY	• Fortalecer la dinámica socioeconómica del área de influencia del grupo • Implementar un sistema regional eficiente de actividades fluviales y portuarias con vista a la salida al Atlántico	Proyecto binacional de mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay

EJE DEL **SUR**

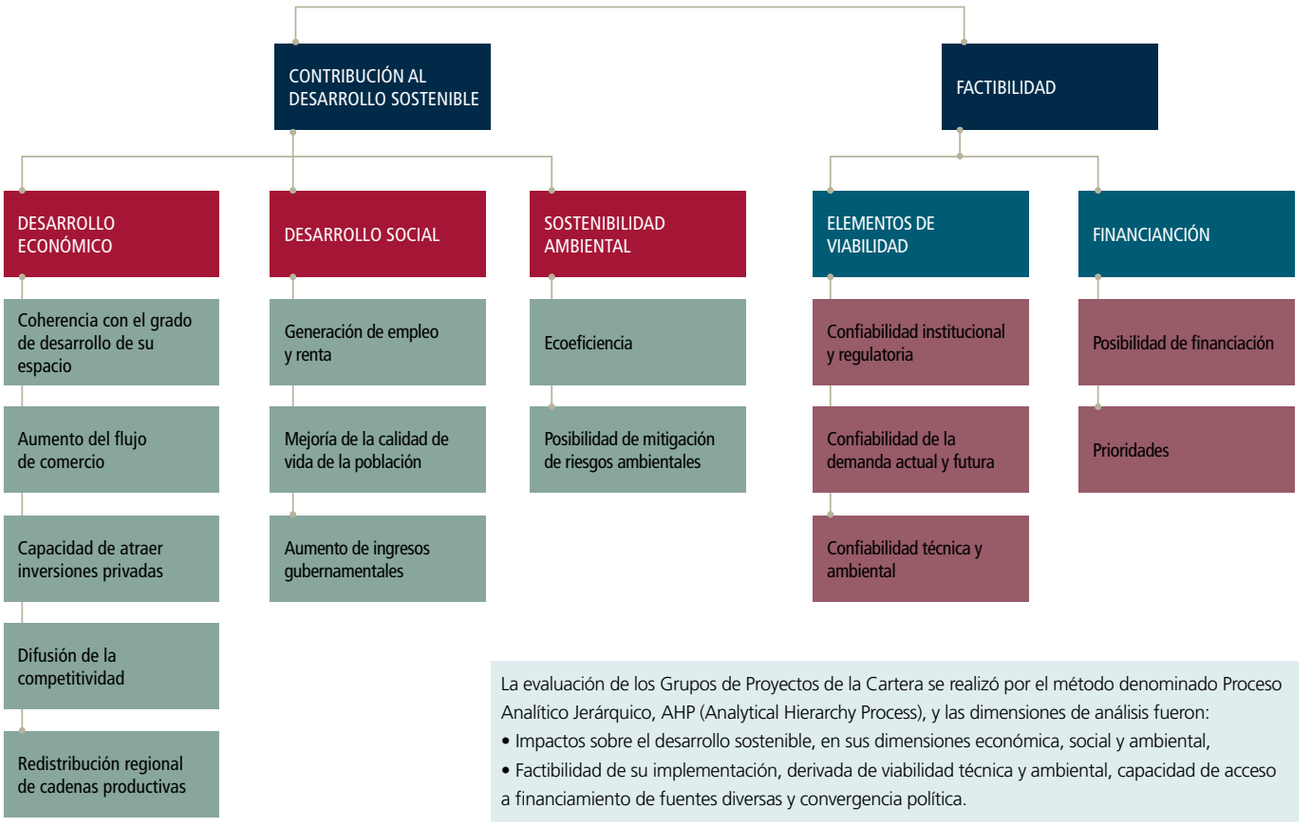
El área de influencia del Eje del Sur se ha definido como el territorio ubicado aproximadamente entre los 38 y 44 grados de latitud Sur, que incorpora en sus extremos importantes instalaciones portuarias tanto en el Océano Atlántico como en el Pacífico, que dan cuenta de su carácter bioceánico.

	NOMBRE	FUNCIÓN ESTRATÉGICA	PROYECTO ANCLA
GRUPO 1	CONCEPCIÓN-BAHÍA BLANCA-PUERTO SAN ANTONIO OESTE	• Reducir costos de transporte para ampliar el intercambio comercial entre los distintos países y la complementariedad económica • Generación de oportunidades de desarrollo económico y social	Implementación del control integrado de frontera en Pino Hachado
GRUPO 2	CIRCUITO TURÍSTICO BINACIONAL DE LA ZONA DE LOS LAGOS	• Fortalecimiento de un sistema turístico binacional en torno a la zona de los lagos • Generación de oportunidades de desarrollo económico y social • Favorecer la conservación de los recursos ambientales de la zona	Adecuación y mantenimiento de la Ruta Interlagos en Argentina

EJE **ANDINO DEL SUR**

Se encuentra en desarrollo el Estudio de Conectividad Argentina-Chile, que podrá fundamentar la identificación de proyectos que en el mediano y largo plazo optimicen la conectividad regional.

ESTRUCTURA DE FACTORES



La evaluación de los Grupos de Proyectos de la Cartera se realizó por el método denominado Proceso Analítico Jerárquico, AHP (Analytical Hierarchy Process), y las dimensiones de análisis fueron:

- Impactos sobre el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental,
- Factibilidad de su implementación, derivada de viabilidad técnica y ambiental, capacidad de acceso a financiamiento de fuentes diversas y convergencia política.

FASE III – APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA

La secuencia analítica de la metodología consta de tres etapas:

AGRUPAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE CADA EJE

Una vez consensuada y discutida la visión de los ejes, y tomando como punto de partida el portafolio de proyectos de cada EID presentados por los países, se pasó a analizar la cartera de proyectos con el objetivo de establecer agrupamientos de proyectos.

Se realizaron avances en la identificación de las agrupaciones de proyectos dentro de los ejes, analizando sinergias horizontales y verticales e identificando el proyecto ancla y la función estratégica de cada grupo, y los aspectos sectoriales que los afectan.

Los grupos de proyectos en cada eje fueron identificados según un procedimiento de cuatro pasos:
a) Visión de Negocios: análisis del territorio, actividades económicas, aspectos sociales y ambientales, proyectos identificados y otras informaciones relevantes
b) Definición de los grupos según un proceso tentativo de identificación de la sinergia horizontal o vertical entre los proyectos
c) Identificación del proyecto ancla
d) Identificación de la función estratégica del grupo: los efectos económicos, sociales y ambientales del conjunto de proyectos

Como resultado del trabajo realizado por los equipos de cada país, el ordenamiento de la cartera de proyectos se tradujo en 40 agrupamientos que incluyen la identificación de sus respectivos proyectos ancla.

Cabe destacar que los grupos de proyectos tienen por base principal los proyectos de transporte y energía. Los de telecomunicaciones, en general, son considerados en los agrupamientos cuando se trata de proyectos con localización territorial específica. Los demás proyectos de telecomunicaciones, de naturaleza más amplia, se mantienen en la cartera de proyectos pero no son objeto del análisis de los agrupamientos. En igual sentido, desde el punto de vista metodológico, los proyectos y programas de medio ambiente y los de carácter productivo deben ser articulados a los grupos de proyectos de infraestructura, con evidentes beneficios para el desarrollo sostenible del espacio geoeconómico donde se localizan dichas inversiones.

ESTABLECIMIENTO DE LOS FACTORES DE ANÁLISIS

Para este análisis comparativo de los grupos de proyectos, se definieron dos factores estratégicos que capturaran los atributos de cada grupo de proyectos en términos de sus impactos para el desarrollo sostenible mediante la integración física y de las condiciones de factibilidad de su implementación.

EVALUACIÓN DE LOS GRUPOS DE PROYECTOS

Sobre la base de los factores de análisis se inició la evaluación de cada grupo de proyecto en relación con los restantes grupos que constituyen el EID, cuya implementación ha demostrado que su importancia va más allá del resultado en sí mismo: el propio proceso de análisis tiene una gran relevancia para la construcción de una visión común de la integración física regional por parte de los países suramericanos.

ALCANCE	
1. DIMENSIÓN ECONÓMICA	**1.1. Aumento del flujo de comercio de bienes y servicios** Capacidad del grupo de proyectos de remover restricciones al aumento del comercio nacional e internacional en sectores identificados, capacidad de integrar nuevas zonas al comercio regional e internacional. **1.2. Atracción de inversiones privadas en unidades productivas** Capacidad de: a) generar oportunidades de inversión en unidades productivas en el área de influencia del grupo de proyectos; b) estimular el desarrollo de sistemas productivos locales (*clusters*), y c) crear oportunidades de localización de unidades productivas en dos o más países en el espacio del EID que permitan la formación de cadenas productivas regionales o aumento de eficiencia de las cadenas existentes. **1.3. Aumento de la competitividad** Capacidad de: a) reducir costos de transporte, energía o comunicaciones capaces de aumentar la competitividad de los bienes y servicios producidos en el área de influencia del grupo, como también en el área del Eje; b) satisfacer los requerimientos de infraestructura de la producción actual o futura, teniendo en cuenta el valor agregado de la producción, conforme con los conceptos establecidos en la visión estratégica.
2. DIMENSIÓN SOCIAL	**2.1. Generación de empleo e ingreso** Capacidad de generación de empleo e ingreso de las personas, incluso en micro y pequeñas empresas, en especial en unidades productivas, actuales o futuras, atendidas por la nueva infraestructura. **2.2. Mejora de la calidad de vida de la población** Capacidad de: a) promover el desarrollo humano con respecto a los segmentos sociales de ingresos más bajos; b) generar oportunidades de acceso a los servicios de salud, educación, conocimiento y movilidad para las poblaciones del área de influencia del grupo de proyectos.
3. DIMENSIÓN AMBIENTAL	**3.1. Conservación de recursos naturales** Capacidad del grupo de proyectos de contribuir al uso más racional de recursos naturales, compatibilidad con las características de los ecosistemas del área de influencia del grupo de proyectos.

El proceso de evaluación genera los siguientes productos:

- Perfil de informaciones de cada agrupamiento
- Estructura ponderada de factores de análisis
- Clasificación de los grupos de proyectos de cada eje, según sus impactos con respecto al desarrollo sostenible y sus condiciones de factibilidad de implementación
- Identificación de los objetivos comunes que persiguen los proyectos y su vinculación directa con los aspectos territoriales propios de su área de influencia
- Ordenamiento de la cartera de proyectos en función de dimensiones estratégicas de análisis

De esta manera, es posible generar elementos de planificación indicativa y consolidar una cartera de proyectos IIRSA basada en una visión regional. La metodología conduce a focalizar mejor las acciones con base en la diferenciación de espacios consolidados y espacios emergentes, los cuales requerirán diferentes estrategias de integración. Los grupos de proyectos en espacios emergentes demandan inversión en infraestructura básica y, de forma complementaria, requieren acciones de acompañamiento productivo para que pueda darse el impacto esperado de la inversión en infraestructura en el ámbito del desarrollo. Estos proyectos también necesitan más preparación y apoyo para lograr su puesta en ejecución. Por su parte, los grupos de proyectos en espacios consolidados tienen demandas de infraestructura más sofisticadas y, en materia de financiamiento, poseen mayor capacidad de atraer directamente la inversión privada.

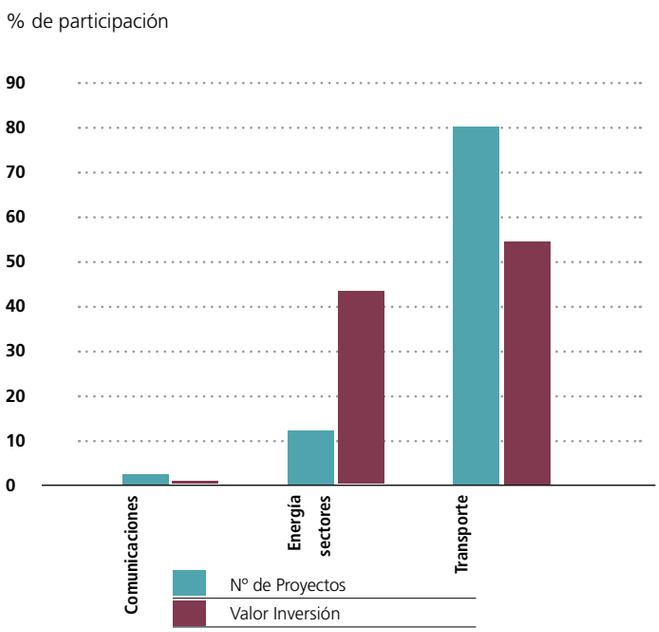
LA CARTERA DE PROYECTOS IIRSA

Sobre la base de la metodología de planificación territorial indicativa y con una visión regional, los doce países de Suramérica llevaron adelante mediante la articulación de sus respectivas Coordinaciones Nacionales IIRSA la identificación, evaluación y ordenamiento de una cartera de proyectos de infraestructura de la integración física de Suramérica, en un proceso cuyos resultados se publicaron en diciembre de 2004, bajo el título de "Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004". Entre 2005 y 2009 se profundizaron los análisis cualitativos y se realizó un intensivo trabajo de actualización en la base de proyectos que permitió contar con la cartera de proyectos 2010. Dicha actualización fue presentada en la reunión de Coordinadores Nacionales de diciembre de 2010 y publicada en la página web de la Iniciativa –www.iirsa.org–.

FACTIBILIDAD

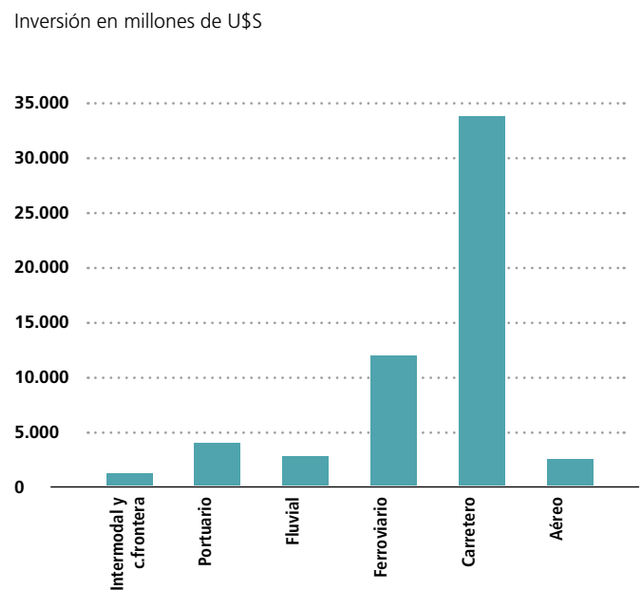
ALCANCE	
1. ELEMENTOS DE VIABILIDAD	**1.1. Marco institucional y de regulación** Existencia de marco legal e institucional adecuado. Análisis del nivel de riesgo en términos del marco regulador y el ambiente institucional de los sectores y países donde se localiza el grupo de proyectos. **1.2. Consistencia de la demanda actual y futura** Existencia de una demanda, actual o futura, que justifique el grupo de proyectos. Nivel de riesgo en torno a las proyecciones de demanda futura para el grupo de proyectos. **1.3. Posibilidades de mitigación de riesgos ambientales** Nivel de riesgos en cuanto a impactos ambientales. Posibilidades de mitigar impactos ambientales, en comparación con otras alternativas para atender la misma demanda de infraestructura. Posibilidades de mitigar impactos indirectos con respecto a diversidad biológica, vegetación, recursos hídricos, presión sobre tierras indígenas o poblaciones tradicionales, áreas de preservación o ecosistemas frágiles. Nivel de riesgos para la aprobación de los proyectos por autoridades ambientales. **1.4. Condiciones de ejecución y operación** Nivel de riesgos en cuanto a tecnología, equipos, procesos constructivos y condiciones asociadas a la implantación del grupo de proyectos.
2. FINANCIACIÓN	Capacidad de atraer inversiones privadas, públicas y/o asociaciones público-privadas para implantación de los proyectos de infraestructura del grupo, en vrtud de la rentabilidad esperada.
3. CONVERGENCIA POLÍTICA	Grado y simetría de la convergencia de los países en la implementación del grupo de proyectos de características transnacionales; vinculación con las políticas públicas, bancos de proyectos y prioridades nacionales y/o subnacionales de inversión; posibilidades de sobrepasar la eventual oposición a los proyectos por razones políticas, sociales o ambientales. Capacidad de sostener las prioridades en el tiempo.

COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN



Fuente: Análisis SSPTIP de la Base de Proyectos IIRSA.

PROYECTOS DE TRANSPORTE
Participación por modo



Fuente: Análisis SSPTIP de la Base de Proyectos IIRSA.

AGENDA DE IMPLEMENTACIÓN CONSENSUADA 2005-2011

Fuente: IIRSA.

Paso de frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira

Mejorías en la vía New Nickerie-Paramaribo-Albina y cruce internacional sobre el Río Marowijne

Carretera Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1° etapa)

Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1° etapa: estudios)

Puente sobre el Río Takutu

Rehabilitación del tramo El Sillar

Construcción de la carretera Pailón-San José-Puerto Suárez

Construcción de la carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1° etapa)

Anillo ferroviario de São Paulo (Norte y Sur)

Paso de frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro

Nuevo puente Presidente Franco-Porto Meira y centro de frontera

Duplicación del tramo Palhoça-Osorio (Rodovia Mercosur)

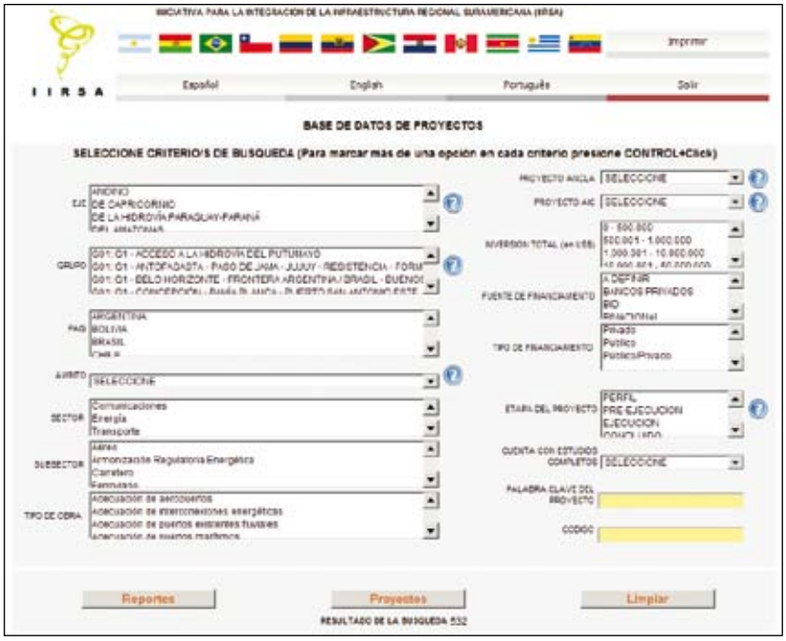
Duplicación de la ruta 14

Construcción del puente internacional Jaguarão-Río Branco

Exportación por envíos postales para PYMES

Implementación de acuerdo de roaming en América del Sur

BASE DE PROYECTOS IIRSA



Fuente: IIRSA.

LA BASE DE PROYECTOS IIRSA

La base de proyectos es un sistema informático –disponible en la página web de la Iniciativa– que consolida la información asociada a los proyectos de la cartera, mediante el cual se puede acceder a la ficha de información general de cada uno de los proyectos y generar reportes de acuerdo al criterio de búsqueda seleccionado. Cada una de las fichas es actualizada por las respectivas CN de cada país o países, dependiendo el ámbito del proyecto.

La primera versión de la base de datos se construyó en el año 2004 a partir de la conformación de la cartera IIRSA, con el objeto de consolidar en un único instrumento la información básica sobre cada uno de los proyectos. Posteriormente, en el año 2007 y a partir de la realización de nuevas rondas de GTE para la revisión y actualización de la cartera, los países acordaron la creación de una nueva herramienta que permita la actualización en línea de la información de los proyectos directamente por parte de los países. Además de este objetivo central, la nueva base de datos de proyectos incorporó nuevos motores de búsqueda, más campos de información, la posibilidad de incluir antecedentes de los proyectos –mapas y otra documentación– y un diseño de uso fácil e intuitivo acorde con el nuevo formato de la página web de la Iniciativa, con el objetivo de incorporarla al sitio y dinamizar la promoción y difusión de las acciones de IIRSA. La creación de esta nueva herramienta requirió un proceso de capacitación hacia los usuarios de los países a fin de cumplir con el propósito de contar con información completa y actualizada. Este esquema de capacitación incluyó a los doce países de América del Sur y se desarrolló entre los años 2007 y 2008. En el año 2009 se incorporaron importantes mejoras a la base, entre ellas la revisión y mejora interna del sistema, tanto para el administrador como para el público en general, con el objetivo de agilizar las búsquedas y la administración; la ampliación y especificación de los criterios de búsqueda; la articulación con otras aplicaciones –Microsoft Excel, Adobe PDF, red geoespacial GeoSUR); la inclusión de mayor información de ayuda en línea; la incorporación de campos de información más específicos y la mejora en la presentación de los contenidos. Entre los años 2009 y 2010 se realizó una revisión de la consistencia de la información de las fichas de proyectos y la mejora del contenido técnico de la información reflejado en la ficha. Este trabajo estuvo enmarcado en la realización de nuevas reuniones de GTE y fue posible gracias al esfuerzo de las CN con apoyo de las instituciones del CCT que acompañaron a los países a lo largo de este proceso.

LA AGENDA DE IMPLEMENTACIÓN CONSENSUADA (AIC)

La AIC 2005-2010 se constituyó por un primer conjunto de 31 proyectos de integración acordados por los países de América del Sur a partir de los resultados logrados durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento de la cartera de proyectos IIRSA, que por sus características tienen un alto impacto en la integración física de la región. Esta agenda fue aprobada por el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, en noviembre de 2004, y presentada a los Presidentes de Suramérica en la Cumbre de Cusco de diciembre de 2004. Con ella, la atención y los esfuerzos de los doce países de Suramérica y de las agencias multilaterales se concentraron en la búsqueda de resultados visibles en el contexto de IIRSA. En este contexto y para apoyar la AIC se adoptó una gestión intensiva y focalizada, a través de la puesta en marcha de un Sistema de Información para Gestión Estratégica (SIGE) de los proyectos de la agenda, para habilitar la generación de mecanismos de información y monitoreo en las más altas instancias gubernamentales correspondientes. En el siguiente mapa se detallan los proyectos que constituyen la AIC y sus ubicaciones geográficas, y se especifican los proyectos incluidos por Argentina.

3.3. SEGUNDA ETAPA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA

ALCANCE METODOLÓGICO

La Iniciativa IIRSA constituye una base para transitar de una planificación territorial de la infraestructura a una planificación territorial del desarrollo con perspectiva suramericana.

En primer lugar, la integración física es una tarea multisectorial. No sólo se refiere al transporte, ya que para impulsar un eje de desarrollo también son necesarias energía y comunicaciones. Asimismo, no sólo se trata de infraestructura, ya que para conformar un eje de integración también es necesario un proceso logístico eficiente y un enfoque de facilitación del comercio y las inversiones. En segundo lugar, se trata de articular a la infraestructura otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo, tales como proyectos productivos, programas de desarrollo sustentable y conservación del patrimonio natural, entre otros. Estos proyectos y programas, al ser articulados a los grupos de proyectos de infraestructura, tienen evidentes beneficios para el desarrollo armónico del espacio geoeconómico donde se localizan dichas inversiones. Aplicar este enfoque constituye el reto de la llamada II etapa de la planificación territorial indicativa en la Iniciativa IRSA, la cual persigue como objetivos la ampliación del alcance estratégico de la cartera de proyectos IIRSA y la generación de oportunidades de desarrollo sostenible mediante la integración física.

En cuanto al objetivo de ampliar el alcance estratégico de la cartera de proyectos, se busca:
- Profundizar el conocimiento en las dimensiones relativas a logística, competitividad y sostenibilidad socioambiental en los territorios de cada grupo de proyectos
- Consolidar informaciones en bases geográficas
- Evaluar y perfeccionar el diseño del grupo de proyectos de IIRSA
- Identificar acciones complementarias de alcance económico, socioambiental e institucional

En lo que respecta a la generación de oportunidades de desarrollo sostenible a través de la integración física se persigue:
- Lograr un equilibrio adecuado de impactos económicos, sociales y ambientales
- Mejorar la eficiencia del sistema logístico
- Aumentar la competitividad de las cadenas productivas
- Favorecer el desarrollo social

Para ello, se han desarrollado nuevas herramientas de análisis de los grupos de proyectos de IIRSA en el marco de la metodología de planificación territorial:
- Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)
- Metodología de Integración Productiva y Logística (IPr-Lg)
- Metodología de Evaluación de Proyectos Transnacionales de Infraestructura (PTIs)
- Red Geoespacial de América del Sur (GeoSUR)

La idea de base es profundizar el conocimiento de las dimensiones relativas a la logística, la competitividad de las cadenas productivas y la sostenibilidad socioambiental en los territorios de cada uno de los grupos de proyectos de integración física regional identificados. Para ello, se requiere consolidar informaciones en bases geográficas y, sobre todo, atraer nuevos interlocutores de las áreas productivas, ambientales y sociales.

ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE METODOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA

En el ámbito de la Iniciativa se desarrollaron y consensuaron entre los países miembros metodologías que permiten profundizar el proceso de planificación indicativa a escala regional mediante el análisis de los grupos de proyectos, que se han identificado sobre los EID con los que trabaja la Iniciativa. La SSPTIP, como Coordinación Nacional de IIRSA por Argentina, articula la aplicación de dichas metodologías, que persiguen el objetivo adicional de capacitar a los técnicos gubernamentales, nacionales y provinciales/regionales que integran los equipos de cada país que se constituyen en cada caso, y para cuya aplicación se cuenta con el apoyo de una asistencia técnica no reembolsable del BID. Las metodologías desarrolladas son las de EASE e IPr-Lg.

A) EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO (EASE)

La metodología de EASE tiene como objetivo contribuir a la planificación sostenible de infraestructuras a través de la aplicación de una herramienta consolidada que permita, tomando como escala de trabajo el área de influencia de los grupos de proyectos de la Iniciativa IRSA, identificar con un enfoque preventivo acciones complementarias para potenciar, desde el punto de vista socioambiental y cultural, los efectos positivos de los proyectos y minimizar sus impactos negativos. Esta metodología tiene como ventajas fundamentales brindar un marco metodológico práctico, rápido y de bajo costo para orientar en la definición de estrategias y de líneas de acción a los organismos y entidades responsables de la toma de decisiones a nivel continental, nacional y regional. Basada en los principios de la Evaluación Ambiental Estratégica, se presenta como un esquema aplicable a diferentes niveles de escala y de análisis, que utiliza fundamentalmente información secundaria y que apela al juicio de expertos. La metodología es adaptable a las necesidades propias del territorio y/o del grupo de proyectos que requiere ser evaluado.

OBJETIVOS DE LA METODOLOGÍA

La aplicación de la metodología pretende:
- mejorar la comprensión de los territorios para potenciar su desarrollo sostenible y optimizar los beneficios de los grupos de proyectos de IIRSA
- dimensionar los escenarios y tendencias, aspectos críticos, implicaciones, riesgos y oportunidades regionales generadas en los territorios de influencia de los grupos de proyectos de IIRSA
- establecer lineamientos de gestión e inversiones asociadas que generen opciones de desarrollo más sostenibles e identificar recomendaciones de diseño e implementación de los grupos de proyectos de IIRSA
- crear un espacio para posibilitar actividades participativas y un diálogo constructivo entre los gobiernos y los actores clave del área de influencia de los grupos de proyectos de IIRSA
- la metodología se fundamenta en la necesidad de generar resultados en el corto plazo, oportunos y de alta calidad técnica, para mejorar el proceso de planificación e implementación de la cartera de proyectos IIRSA.

TALLER EN SAN MARTÍN DE LOS ANDES, Provincia de Neuquén, Argentina. Junio de 2010.

EQUIPO DE TRABAJO

Argentina
SSPTIP
Dirección Nacional de Vialidad
Administración de Parques Nacionales
Secretaría de Ambiente
y Desarrollo Sustentable
Secretaría de Turismo
Provincia de Neuquén
Subsecretaría del COPADE
Provincia de Río Negro
Sec. de Planificación y Control de Gestión

Chile
Dirección Nacional de Planeamiento
Dirección Nacional de Vialidad
Región de La Araucanía
Dirección Regional de Planeamiento
Región de Los Ríos
Dirección Regional de Planeamiento

Asistencia Técnica del BID

BID

LA APLICACIÓN

Se describe de manera sintética la aplicación de la metodología EASE, para dejar en relieve sus aspectos conceptuales más que los resultados de su aplicación, los que se podrán consultar in extenso en: www.iirsa.org.

La metodología EASE se aplicó al Grupo 2 del Eje del Sur denominado Circuito Turístico Binacional de la Zona de los Lagos, que involucra a las provincias de Río Negro y Neuquén, por Argentina, y las regiones de los Ríos, de los Lagos y Araucanía, por Chile, cuya función estratégica corresponde al fortalecimiento de un sistema turístico binacional en torno a la zona de los lagos de Argentina y Chile, que favorezca la generación de oportunidades de desarrollo económico y social, así como la conservación de los recursos ambientales de la zona.

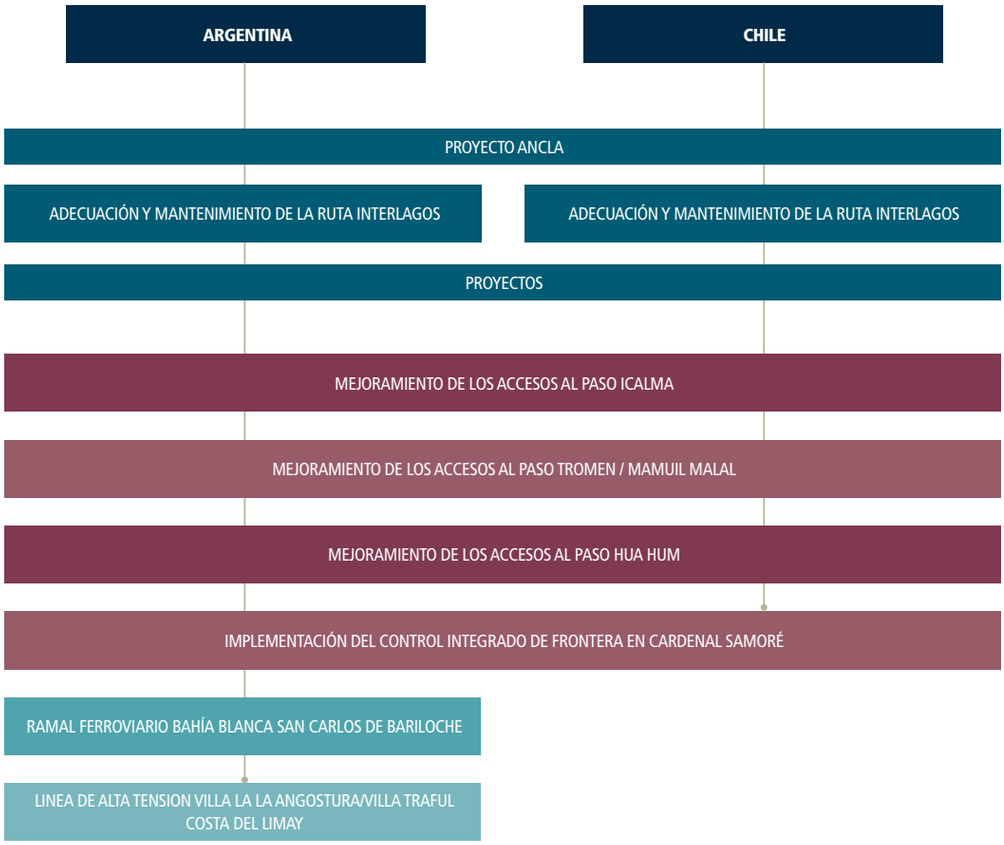
La aplicación contó con la formación de dos grupos nacionales, integrados por distintos organismos y jurisdicciones de cada país, por integrantes de la asistencia técnica y del BID –que financió y apoyó dicha aplicación–. Se debe aclarar que en el caso de las provincias argentinas y regiones chilenas se menciona solamente a la institución que articuló la participación, ya que en todos los casos han participado las instancias provinciales de todos los sectores involucrados.

Para la aplicación de la Metodología se definió un área de influencia directa (ArID), considerando como escala de base la información disponible a nivel de departamentos en el caso de Argentina y de municipios en el caso de Chile, y un área de influencia indirecta (ArII) que genera interrelaciones por medio de flujos de bienes y servicios al área de influencia directa desde puntos de destino.

El grupo 2 de proyectos del Eje Sur, objeto específico de la presente evaluación, busca consolidar un circuito turístico binacional en base a los proyectos ancla en territorios que son parte de dos provincias de Argentina –Neuquén y Río Negro– y tres regiones de Chile –La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos–, ampliando la conectividad por medio del mejoramiento de la infraestructura entre ambos países. Sus funciones estratégicas son: i) fortalecimiento de un sistema turístico binacional en torno a la zona de los lagos, ii) generación de oportunidades de desarrollo económico y social con base en este recurso, y iii) conservación de los recursos ambientales y culturales de la zona. Se entiende, por tanto, que la sinergia resultante optimizará los beneficios y favorecerá la promoción de las inversiones en ambos países.

La ruta Interlagos en Argentina, en tanto proyecto ancla, busca consolidar el corredor de los lagos, concepto instalado en la cultura regional, con base en el cual se quiere fortalecer el desarrollo del turismo ya existente. En este sector se incluye al reconocido producto turístico del camino de los siete lagos (Bariloche-San Martín de los Andes), el cual se expresa en un eje hacia Villa Pehuenia, con una excelente accesibilidad a la mayoría de las áreas. La ruta está conformada por la RP23 y

PROYECTOS QUE INTEGRAN EL GP 2 DEL EJE DEL SUR



Fuente: IIRSA.

las RN231, RN234, RN237 y RN40 que se desarrollan en medio de importantes recursos naturales –agua, biodiversidad–, culturales –pinturas rupestres, artesanías mapuches– y, especialmente, paisajísticos, con una potencialidad aún mayor para ser aprovechados a través de las diversas modalidades de turismo ya existentes. La región muestra una cierta unicidad ambiental dada por las características naturales y culturales que pueden utilizarse para consolidar a la ruta Interlagos como un verdadero corredor y multiplicar los atractivos y modalidades turísticas.

En Chile, la ruta es parte actualmente de una iniciativa regional conocida como red Interlagos. La propuesta original se desarrollaba como eje precordillerano en sentido Norte-Sur, paralelo a la Ruta 5 Sur, que propendía un mejoramiento del estándar de la vialidad. A esta ruta posteriormente se le unieron caminos transversales y complementarios, de interés turístico potencial, constituyendo la red Interlagos. El eje troncal se inicia en la localidad de Victoria –comuna homónima, región de La Araucanía– y termina en el lago Todos Los Santos –comuna de Puerto Varas, región de Los Lagos–. Así, el eje longitudinal conecta las provincias de Malleco, Cautín, Valdivia, Ranco, Osorno y Llanquihue, con una longitud aproximada de mil kilómetros.

OBJETIVOS

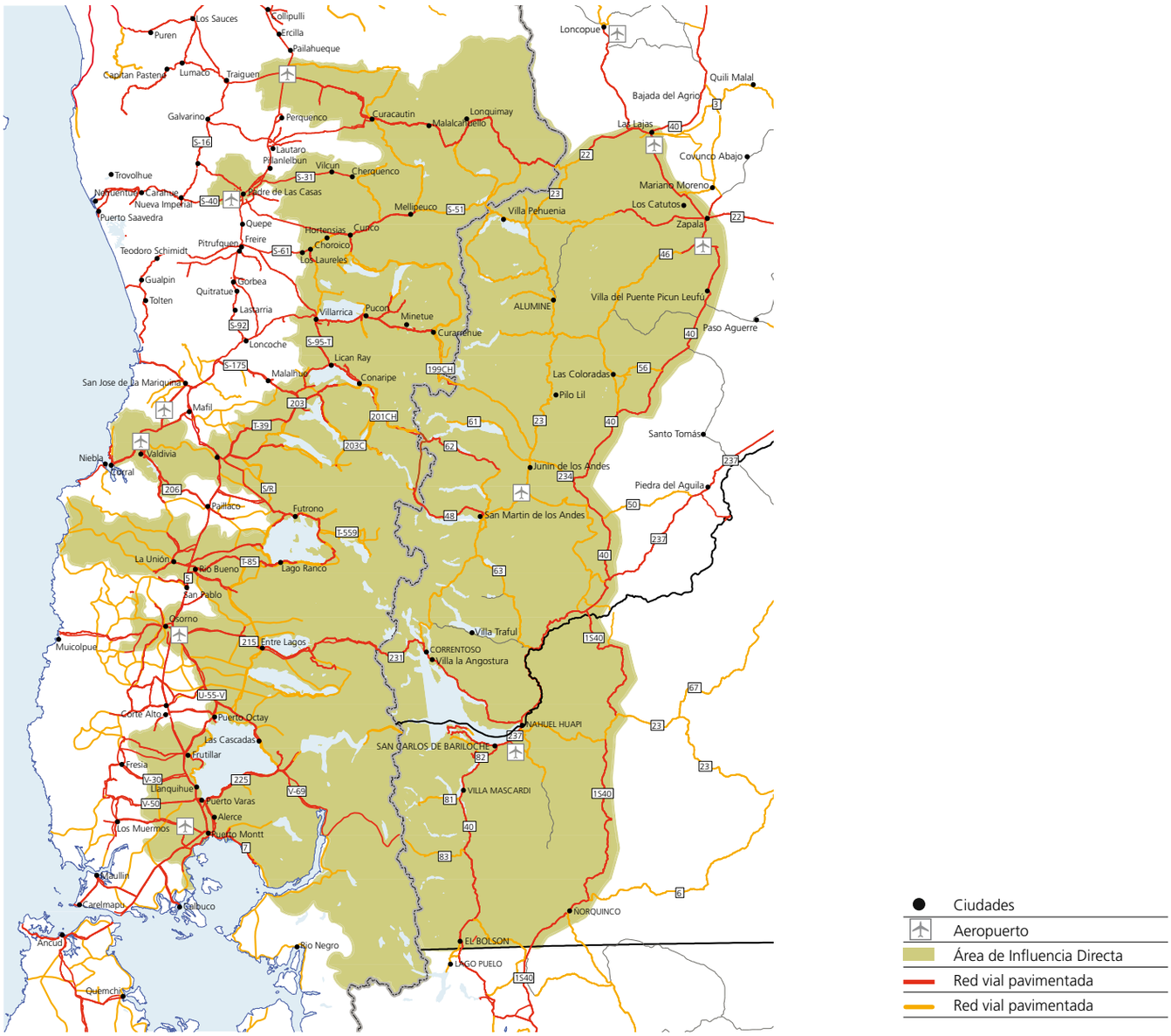
Los estudios llevados a cabo han tenido como objetivo general efectuar un análisis y evaluación de las consecuencias ambientales y sociales derivadas de la ejecución del grupo 2 de proyectos del Eje del Sur de IIRSA correspondiente al circuito turístico binacional y proponer estrategias y recomendaciones que permitan aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos consecuentes de su ejecución mediante la aplicación de la metodología EASE.

Los objetivos específicos de la aplicación fueron:

- Mejorar la comprensión de la dinámica territorial del área en su relación con el grupo 2 de proyectos
- Identificar y analizar aspectos críticos, tendencias, escenarios, riesgos y oportunidades ambientales y sociales generados en el área de influencia por la implementación del grupo 2 de proyectos
- Elaborar recomendaciones tempranas que orienten decisiones acerca de las mejores opciones en la implementación del grupo 2 de proyectos
- Facilitar un espacio de diálogo entre los gobiernos nacionales y regionales/provinciales y los actores clave del área de influencia de la EASE

El modelo incluye la definición del área de influencia donde se analizaron ocho factores estratégicos y sus sinergias con las decisiones estratégicas obtenidas desde la planificación concurrente. Luego se identificaron los riesgos y oportunidades y, sobre esa base, las recomendaciones y propuestas de gestión desarrolladas para seis ejes de trabajo. Con objeto de orientar la implementación del modelo, se definieron criterios para la captura, sistematización, procesamiento, análisis, evaluación

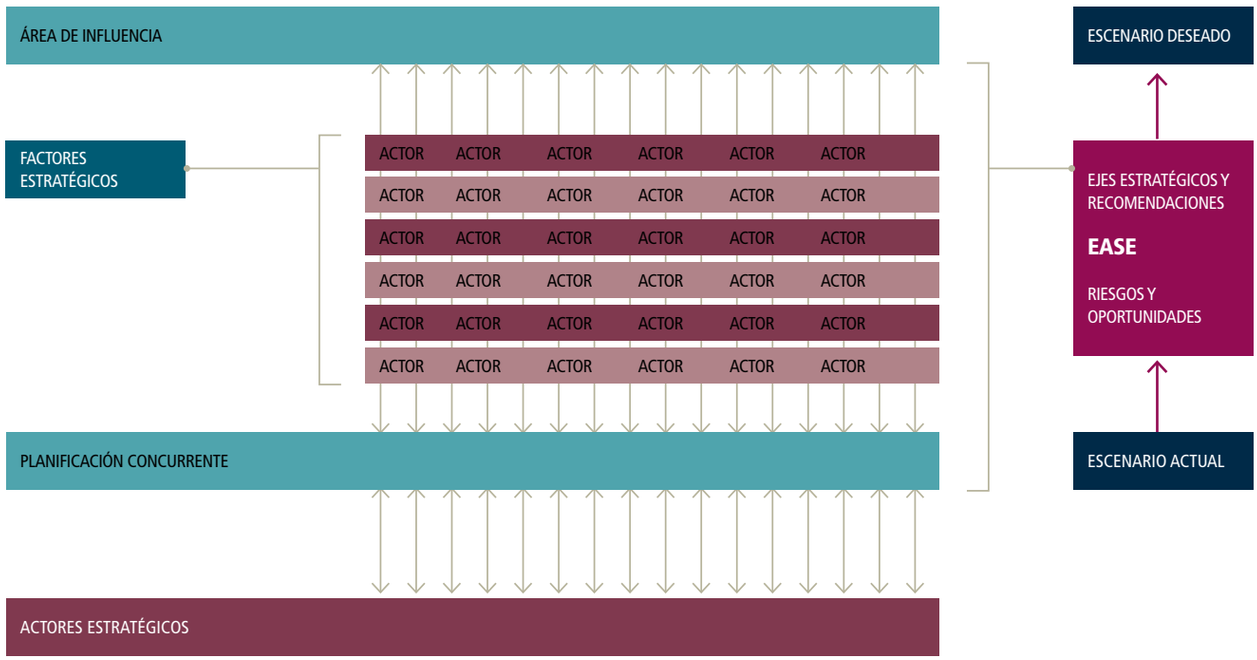
ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA
Aplicación binacional de la EASE Chile-Argentina. GP2 Eje del Sur, Proyecto: Circuito turístico binacional



Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE.

y reporte de los resultados previstos para cada fase, integrando y manejando la información geoespacial y la elaboración de mapas y bases de datos. Para ello, y como instrumento metodológico de apoyo, se desarrolló un Sistema de Información Geográfica (SIG) ArcGIS 9.2 como principal herramienta para la adquisición, análisis, almacenamiento y representación cartográfica de la aplicación. La producción cartográfica fue realizada en el formato ISO A3, el cual permite la representación de toda el área de estudio a escala 1:1.500.000. Para la aplicación de la metodología se diseño y aplicó un plan de trabajo de detalle que integró una serie de herramientas metodológicas.

MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO DE LA APLICACIÓN
Función estratégica del grupo de proyectos



Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE.

LA SECUENCIA DE APLICACIÓN

La cuestión central de la aplicación de la metodología EASE-IIRSA se resume en la siguiente pregunta: ¿cómo se puede mejorar el desarrollo del turismo en el circuito turístico binacional en la zona de los lagos de Argentina y Chile como resultado de la implementación del grupo 2 de proyectos del Eje del Sur?

Con base en el marco conceptual adaptado para este estudio de caso se ha seguido una secuencia de aplicación de la metodología de cuyo resultado surgen una serie de recomendaciones estratégicas que orienten a ambos países a mediano y largo plazo en la obtención de los máximos beneficios que puedan surgir del grupo 2 de proyectos.

I. Factores estratégicos

La metodología EASE-IIRSA establece que un factor estratégico es el agente causal que permite centrar la atención para la búsqueda de información que explique las oportunidades y riesgos ambientales y sociales y que, además, es relevante para el análisis y la construcción de las estrategias. Para el presente caso, se definieron ocho factores estratégicos durante la fase 1.

II. Indicadores ambientales y sociales

De manera complementaria a la caracterización del contexto biofísico y sociocultural efectuada en el capítulo anterior, y a fin de describir de manera específica los factores estratégicos, se construyeron un conjunto de indicadores ambientales a escala de departamentos en Argentina y municipios en Chile. Para ello se siguió el modelo de Presión-Estado-Respuesta propuesto por la OCDE.

El modelo se basa en una lógica de causalidad según la cual se asume que las actividades humanas ejercen una presión sobre el ambiente, alterando el estado de los elementos y los procesos existentes, frente a lo cual la sociedad responde a través de políticas ambientales, económicas y sectoriales, así como con cambios en su percepción y comportamiento.

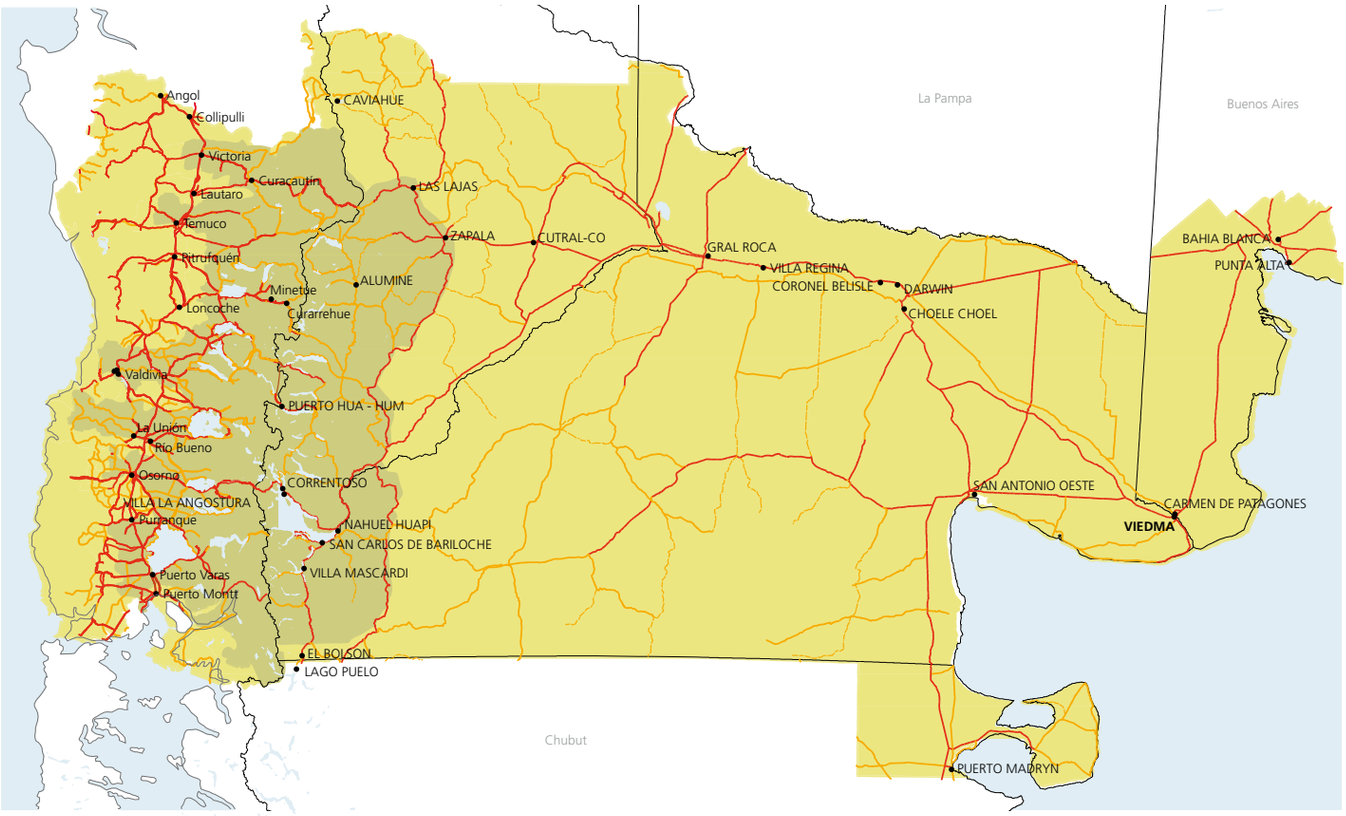
III. Formulación de escenarios

El objetivo de la formulación de escenarios fue disponer de un acuerdo entre los actores estratégicos respecto del comportamiento ambiental y social del área de influencia directa del grupo 2 de proyectos del Eje del Sur para un horizonte de tiempo al año 2020. De esta manera se pudo orientar la definición de las estrategias que permitan alcanzar un escenario finalmente elegido, tomando los resguardos necesarios frente a las potenciales situaciones que puedan comportar oportunidades y riesgos ambientales y sociales. En síntesis, el proceso seguido para la caracterización de los escenarios siguió una secuencia conocer-diseñar-construir, para lo cual se efectuó una reinterpretación del pasado y del presente, y se definieron los diversos futuros posibles.

IV. Evaluación de riesgos y oportunidades

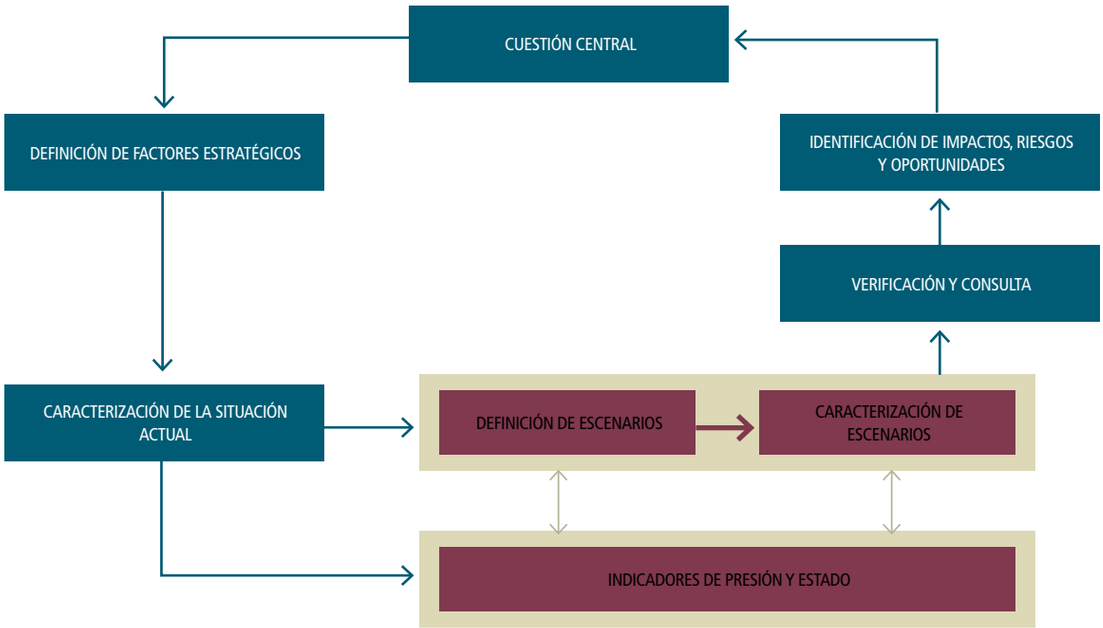
Una vez construidos los escenarios alternativos, se procedió a un análisis de los riesgos y oportunidades. Este análisis ha sido efectuado considerando el comportamiento esperado para cada uno de los ocho factores estratégicos para el escenario tendencial y para el deseado, de modo de orientar la definición de los lineamientos estratégicos que permitan aprovechar las oportunidades y, simultáneamente, prevenir los riesgos posibles. Esta tarea se la llevó a cabo mediante tablas de síntesis.

ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA



Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE

SECUENCIA DE APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EASE



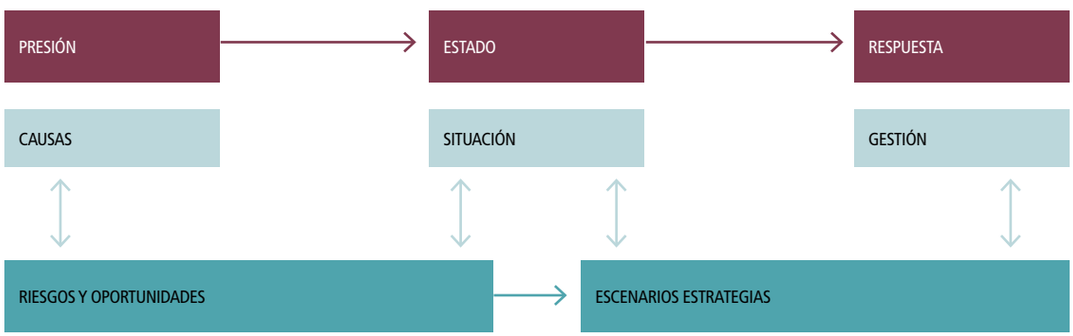
Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE.

FACTORES ESTRATÉGICOS, EASE-IIRSA, GRUPO 2 DE PROYECTOS, EJE DEL SUR

FACTOR	DESCRIPCIÓN DEL FACTOR
1. Flujos de transporte de personas, bienes y servicios	Describe las interacciones y potenciales conflictos entre los flujos de carga y las presiones sobre los sistemas naturales y construidos
2. Contexto de los pueblos originarios	Asociado a la presencia de culturas originarias y el grado de influencia que pueda tener sobre ellas el Grupo 2 de Proyectos
3. Fragilidad y calidad ambiental	Vinculado a las oportunidades y riesgos que surgen de las características y dinámicas ambientales
4. Restricciones territoriales	Se vincula con las limitantes u obstáculos que surgen desde el territorio y que dificultan el desarrollo del sector turismo
5. Crecimiento de centros urbanos y de población	Referidos a las interacciones entre el turismo y los núcleos considerados como urbanos (ciudades o pueblos cabeceras comunales)
6. Interacción entre usos de diversas actividades económicas	Describe las interacciones entre las diferentes actividades productivas que tienen lugar en el territorio y el potencial que surge desde el turismo
7. Dimensión socioeconómica y cultural local	Se relaciona con las condiciones que puedan derivar del Grupo de Proyectos y la mejora en los cambios de los niveles de pobreza actual
8. Amenazas de origen natural y antrópico	Relacionado con el conjunto y severidad de las amenazas a las personas y bienes de origen natural y humano

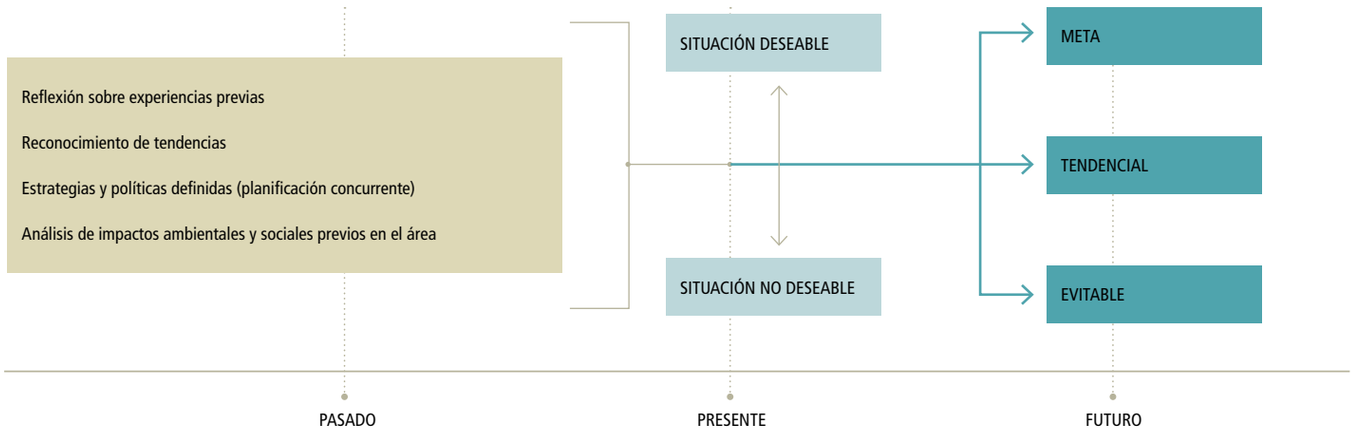
Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE. Grupo 2 de proyectos, Eje del Sur.

USO DE LOS INDICADORES EN LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EASE AL GRUPO 2 DE PROYECTOS DEL EJE DEL SUR



Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE.

ESCENARIOS - APLICACIÓN EASE



Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE.

V. Verificación y consulta

Para el logro de una verificación y consulta de los pasos y decisiones asumidas durante el desarrollo de la aplicación se elaboró un plan de participación destinado a lograr la máxima inserción, difusión e involucramiento de los actores clave o estratégicos. Su finalidad fue anticipar decisiones que permitiesen ampliar las potencialidades relacionadas con sus funciones estratégicas. El plan de participación se basó en: i) un proceso de participación temprana, centrado en las opiniones de los actores clave y ii) el uso de información secundaria, la elaboración de indicadores y la construcción de escenarios futuros. El diseño de las actividades del plan siguió las tres instancias clave vinculadas a la secuencia de un proceso de participación: i) etapa de acceso y análisis de la información, en la cual se identificaron los actores y se obtuvo información preliminar que permitió orientar el trabajo, ii) etapa de consultas, en la cual se llevó a cabo un proceso de acercamiento más específico por medio de diversas estrategias, iii) etapa de toma de decisiones, en la cual se analizaron y discutieron las decisiones relacionadas con la evaluación. El proceso participativo se llevó adelante a través de tres talleres binacionales, catorce talleres en regiones y provincias, ocho grupos focales y 50 entrevistas. En la aplicación participaron alrededor de 150 actores estratégicos tanto en los equipos de trabajo como en los procesos de validación y consulta.

VI. Alcances de la estrategia

La presente estrategia ha sido elaborada de modo de dar una respuesta conjunta por parte de ambos países a los riesgos y oportunidades más significativos detectadas a lo largo de la evaluación ambiental y social, considerando como punto de partida la descripción del escenario meta o deseado, que se expresa bajo la forma de una imagen-objetivo definida para cada uno de los ejes estratégicos seleccionados –turismo sustentable, infraestructura vial sostenible, sustentabilidad ambiental, sustentabilidad social, sustentabilidad territorial–. A estos ejes se les agrega uno complementario centrado en la formación y disponibilidad de capacidades institucionales destinadas a consolidar el objetivo de desarrollo del circuito turístico binacional. La estrategia define un objetivo general y cuatro objetivos específicos que apuntan a resolver las brechas que han sido identificadas como prioritarias en la presente evaluación. Para ello se apoya en la definición de lineamientos estratégicos que incluyen un conjunto de acciones de carácter público y privado que se espera implementar y monitorear a base de determinados indicadores de respuesta para cada eje estratégico. El escenario meta o imagen-objetivo fue construido buscando alcanzar un comportamiento deseado para las áreas de influencia del circuito. La imagen-objetivo se presenta desglosada para cada uno de los ejes estratégicos propuestos, con la finalidad de facilitar la identificación de medidas y acciones concretas.

SECUENCIA DE ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN LLEVADAS A CABO Y PRODUCTOS ELABORADOS

FASES	ACTIVIDADES	PRODUCTOS
FASE 1	• Reunión preparatoria (Santiago) • Taller de Arranque (Santiago) • Taller Nacional Argentina 1 (Buenos Aires) • Reunión asistencia técnica (Buenos Aires)	• Informe 1: Taller de arranque • Identificación factores estratégicos • Informe 2: Plan de trabajo detallado • Preparación de herramientas metodológicas • Página WEB, Folleto
FASE 2	• Reunión asistencia técnica (Buenos Aires) • Taller Nacional Argentina 2 (Buenos Aires) • Reunión de consultores (Santiago) • Reunión asistencia técnica y coordinación (Santiago)	• Identificación de indicadores • Búsqueda de información • Preparación de datos de base • Organización de Sistema de Información Territorial • Plan de Participación • Ajuste de herramientas metodológicas
FASE 3	• Reuniones de consulta (Viedma, Neuquén, Temuco, Valdivia, Puerto Montt) • Reuniones de "*focus group*" (7) • Taller Binacional San Martín de los Andes • Reuniones nacionales de equipos • Reunión de asistencia técnica (Buenos Aires)	• Informe de Evaluación Preliminar • Registros de reuniones de participación • Documento con selección de indicadores finales • Informe de Evaluación Preliminar ajustado (V2) • Documento para elaboración de escenarios con esquema consensuado con equipo
FASE 4	• Reunión de equipo de asistencia técnica • Videoconferencia • Reuniones de verificación con actores estratégicos	• Informe Final (borrador) • Documento borrador de lineamientos estratégicos • Capítulo final de indicadores
FASE 5	• Reuniones de consulta (Bariloche, Neuquén, Temuco, Valdivia, Puerto Montt) • Reuniones de "*focus group*" (4) • Taller Binacional de Pucón • Taller Nacional Argentina 3 • Reunión de asistencia técnica (Buenos Aires)	• Capítulos de escenarios validado • Capítulo de planificaciones concurrentes y matriz de sinergia validado • Capítulo riesgos, oportunidades y lineamientos estratégicos validado • Informe Final (Borrador V2)
FASE 6	• Reunión de asistencia técnica (Buenos Aires) • Verificación final de resultados	• Informe final • Informe final (Resumen ejecutivo) • Informe de lecciones aprendidas

Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE.

IMAGEN-OBJETIVO DEL ESCENARIO META

EJES	IMAGEN OBJETIVO
TURISMO SUSTENTABLE	Existe un producto turístico denominado "Circuito Turístico Binacional" desarrollado de manera sustentable, el cual se encuentra inserto en el mercado internacional y en ambos países, con proyección de una imagen de naturaleza poco explorada, en medio de bosques nativos, volcanes activos, lagos naturales; a lo que se suma una personalidad multicultural que combina por una parte la cosmovisión y patrimonio cultural del pueblo y comunidades originarias, y por la otra, la simbiosis resultante de una larga interacción entre la población criolla y los inmigrantes europeos. El área brinda condiciones y servicios turísticos de calidad, con los medios necesarios para admirar la belleza y patrimonio, con sistemas integrados de información tanto a nivel nacional como internacional, con recursos humanos calificados, con estándares de calidad y servicios certificados en ambos países. Asímismo, el conflicto entre los flujos de carga y de pasajeros se redujo de manera considerable.
INFRAESTRUCTURA VIAL SOSTENIBLE	El Circuito Turístico cuenta con infraestructura de transporte con conexiones multimodales que favorecen la conectividad en el área de influencia, al cual se suman mejoras en las redes de caminos complementarios, considerando la dimensión escénica, ambiental y cultural. El desarrollo de circuitos entre atractivos y servicios se produce por medio de la consolidación de una malla que integra ejes en dirección Norte-Sur y los diversos ejes transversales Este-Oeste. Al mismo tiempo, otros puntos de destino del área de influencia indirecta han logrado su conectividad por medio de proyectos resultantes de la planificación concurrente.
SUSTENTABILIDAD SOCIAL	La sociedad en su conjunto, incluyendo a las comunidades originarias, se incorpora de manera activa al desarrollo y gestión del circuito turístico binacional, desde la revalorización de su identidad y patrimonio cultural. Las comunidades han logrado diversificar y fortalecer sus actividades económico-productivas con nuevos emprendimientos y microemprendimientos de tipo silvoagropecuario dentro de un proceso de desarrollo endógeno compatible con el turismo. Los indicadores sociales (educación, salud, ingresos, otros) dan cuenta de una sensible mejora de la situación global de la población en general y de las comunidades mapuche en particular. Se ha logrado incluir el legado histórico local de los pueblos originarios a las actividades turísticas y gestionar los conflictos vinculados a la protección y desarrollo de los territorios comunitarios. Se han mejorado las condiciones de empleo en los servicios turísticos.
ASPECTOS AMBIENTALES	Se han puesto en valor efectivo las características naturales de los atractivos turísticos y se dispone de instrumentos de gestión (planes, programas) para conservar la biodiversidad y el capital natural, así como también para enfrentar los problemas de deterioro ambiental, especialmente en residuos sólidos y calidad del agua. El crecimiento de los centros urbanos se realiza en forma sustentable, acompañado de planes de ordenamiento territorial y planes integrados de gestión ambiental. El incremento de los flujos y actividades económicas resultantes es acompañado por efectivas medidas de gestión ambiental incluyendo seguimiento y control que logran mitigar los posibles daños al ambiente. Se ha minimizado la interferencia entre el tránsito de cargas, el turismo y los objetivos de conservación de las áreas protegidas.
ASPECTOS TERRITORIALES	Se han creado nuevos emprendimientos con valor para la actividad turística, para lo cual se ha promovido la reconversión de actividades degradantes y se ha apoyado a la pequeña y mediana empresa en este objetivo. Se cuenta con planes de ordenamiento y desarrollo territorial a escala rural y urbana que han compatibilizado los usos de suelo y las actividades, minimizando los riesgos y conflictos de uso, logrando efectos positivos como la reducción de cordones marginales en las áreas urbanas y periurbanas, la disposición adecuada de residuos, entre otros. Las actividades turísticas se desarrollan con un nivel adecuado de compatibilidad con las demás actividades económico-productivas en el territorio.
ASPECTOS INSTITUCIONALES	Se dispone de recursos humanos, tecnológicos, financieros y operativos y de un marco normativo que permiten gestionar el potencial del Circuito Turístico Binacional incrementando la integración local y regional. Se han logrado articular los acuerdos necesarios que permiten una complementariedad y un flujo ágil de personas, bienes y servicios turísticos en un contexto de sustentabilidad. A su vez, se cuenta con las estructuras de gestión que permiten la implementación de diversos planes y programas que conservan tanto el patrimonio natural como cultural de los territorios asociados.

Fuente: Elaboración grupo de trabajo EASE.

RN234. CAMINO
DE LOS SIETE LAGOS,
Provincia de Neuquén.

PRINCIPALES OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Las principales oportunidades son:

- Creación de la marca Circuito Turístico Binacional que promueva una imagen e identidad propias del área y una mayor integración a nivel binacional, nacional y regional/provincial
- Preservación del patrimonio natural en tanto base del desarrollo del turismo, tanto en las Áreas Naturales Protegidas existentes como en la Reserva de Biosfera binacional
- Reconocimiento y preservación del patrimonio y los derechos de los pueblos originarios y culturas locales
- Integración de los planes, programas y proyectos estratégicos concurrentes de manera de articular un ordenamiento y gestión del territorio de carácter sustentable
- Organización de mecanismos de coordinación de carácter público-privado que promuevan al circuito y logren representar y articular las actividades e intereses asociados al turismo
- Agilización y adaptación de los trámites fronterizos a fin de facilitar la integración binacional

Complementariamente, será necesario superar los siguientes riesgos:

- Presencia de conflictividad entre el transporte de cargas y turistas en los caminos de acceso a los pasos fronterizos y en los mismos pasos con afectación de áreas protegidas
- Concentración de emprendimientos y servicios turísticos en grandes ciudades en detrimento de ciudades mediadas y pequeñas
- Bajos niveles de integración entre los operadores turísticos de Argentina y Chile
- Carencia de sistemas integrados de información turística de fácil acceso y actualización permanente
- Dificultades en la integración de las comunidades mapuche a las actividades turísticas
- Servicios básicos urbanos limitados o cercanos a la saturación en diversos centros receptores de turismo
- Capacidades limitadas para enfrentar accidentes y riesgos ambientales
- Carencia de una cultura del turismo en algunos centros urbanos y periféricos
- Carencia de un sistema homologado de certificación de servicios turísticos

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

La estrategia de gestión tiene como objetivo general apoyar la implementación y seguimiento, ambiental y socialmente sostenible, de la decisión estratégica asociada al circuito turístico binacional del grupo 2 de proyectos del Eje del Sur. Los objetivos específicos son:

- Asegurar la preservación efectiva del patrimonio natural y cultural en tanto base para el desarrollo del turismo en el área de influencia del grupo 2 de proyectos
- Promover el producto Circuito Turístico Binacional a través de la ejecución y consolidación de los proyectos que conforman el grupo 2
- Lograr la efectiva implementación del circuito turístico binacional con la aplicación de medidas para gestionar las potenciales consecuencias negativas y optimizar las oportunidades en los aspectos ambientales y sociales identificados para el territorio del AID
- Asegurar que los proyectos que conforman el grupo 2 promuevan el producto turístico con base en la competitividad y la generación de nuevas oportunidades de desarrollo local, y que sean ejecutados de manera de potenciar el desarrollo sustentable

CONCLUSIONES

Las conclusiones generales de la aplicación como marco de la estrategia de gestión se resumen en los siguientes puntos:

1) El desarrollo de la infraestructura vial asociada al grupo de proyectos se encuentra prácticamente culminada tanto en Argentina como en Chile. Hasta ahora no se presentan saturaciones de los flujos, excepto en situaciones especificas claramen-

te identificadas, aunque sí existen conflictos de superposición por el cruce de carreteras y carga en áreas turísticas asociadas a ciudades y áreas protegidas, y se ha identificado como uno de los mayores riesgos la conflictividad resultante entre los diversos tipos de tránsito en una misma vía –carga, turismo, etcétera–
2) El circuito turístico binacional, aun cuando cuenta con un gran potencial de uso y crecimiento, no ha sido desarrollado como un producto integrado entre ambos países por medio del establecimiento de políticas, planes y programas destinados a potenciar la complementariedad entre los atractivos y capacidades de gestión existentes en la Argentina y Chile
3) El desarrollo actual del turismo en el área de influencia del grupo de proyectos tiende a concentrarse en los grandes centros urbanos en desmedro de la generación de circuitos intermedios que permitan conectar los territorios donde se ubican los mayores atractivos turísticos con las capacidades de acogida o recepción de visitantes de los centros intermedios
4) La base del desarrollo y la sostenibilidad del circuito se encuentran asociadas a la conservación efectiva y a la puesta en valor de los atractivos naturales y culturales que dan soporte al área de influencia directa del grupo 2 de proyectos del Eje del Sur
5) No existe en el área de influencia un instrumento de ordenamiento territorial que regule el uso del territorio compatibilizando el turismo con las demás actividades económicas presentes en el área a escala binacional
6) El desarrollo sustentable del circuito requiere de una respuesta institucional pública y privada coherente y complementaria entre ambos países, de manera de permitir un adecuado flujo de personas, un desarrollo coherente del turismo en función de la conservación y uso sustentable de los atributos naturales y culturales, y la oferta de un producto común de calidad con base en la integración

RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN

Las recomendaciones generales sobre las cuales se sustenta la propuesta de estrategia de gestión de oportunidades y riesgos ambientales y sociales son las siguientes:

1) Creación efectiva y promoción del producto "Circuito Turístico Binacional" basado en la conservación de los atractivos naturales y culturales de manera articulada entre ambos países
2) Mejoramiento de la conectividad por medio de la integración de redes de infraestructura e información que garanticen el acceso a los atractivos, ya sea entre países, entre provincias y regiones a nivel nacional o binacional, o en sectores más locales cercanos a los límites internacionales
3) Impulso de la conservación efectiva de los atractivos naturales y culturales existentes en el área de influencia, especialmente en las áreas protegidas y los cuerpos de agua –calidad–, así como una gestión efectiva de los residuos sólidos, promoviendo la conservación de la calidad visual y escénica –paisaje–
4) Impulso de un turismo binacional con pertinencia cultural y sustentabilidad social que desarrolle encadenamientos productivos con otros sectores y especialmente con la oferta de servicios disponibles en las comunidades rurales
5) Promoción de la integración entre actividades económicas en el territorio y gestión de los riesgos naturales y antropogénicos a fin de proteger las personas, bienes y servicios existentes en el área de influencia
6) Creación de las condiciones institucionales mínimas de integración binacional que permitan disponer de los recursos humanos, de los procedimientos, y de la capacidad tecnológica e información como insumos básicos para promover un producto turístico común entre ambos países

B) ANÁLISIS DEL POTENCIAL DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y LOGÍSTICA (IPRLG)

Esta metodología permite la identificación de oportunidades de creación, desarrollo y fortalecimiento de encadenamientos productivos, cuyos eslabones están situados en dos o más países de la región, así como la eliminación de cuellos de botella en los flujos logísticos que se desarrollan en las áreas de influencia de los grupos de proyectos de la Iniciativa IIRSA. La integración productiva se alcanza a través de la complementación de encadenamientos productivos, que pueden estimularse por medio de la mejora de infraestructuras –carreteras, portuarias, fronterizas, etc.– que faciliten el contacto entre países. La metodología IPrLg presenta los procedimientos necesarios para desarrollar la evaluación del potencial de integración productiva y de desarrollo de servicios logísticos de valor agregado en el área de influencia de un grupo de proyectos pertenecientes a la cartera de proyectos IIRSA.

OBJETIVOS

Específicamente, la metodología busca:

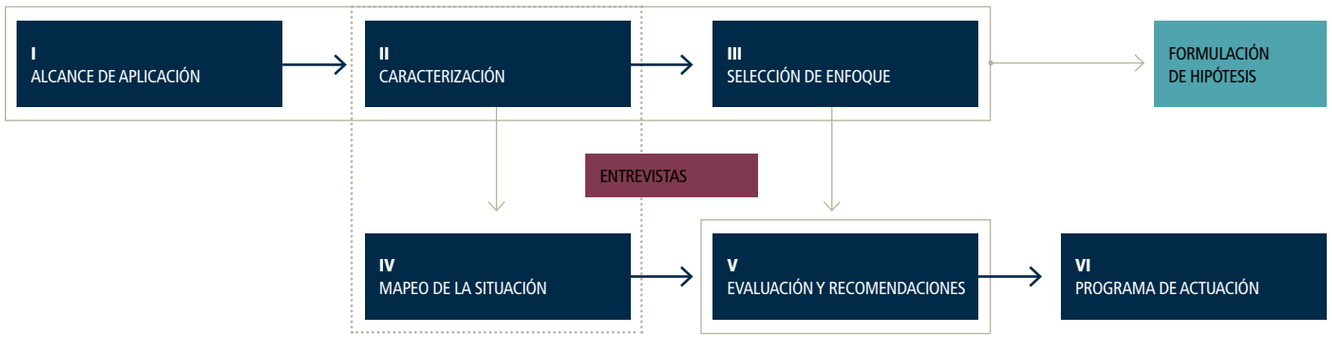
a) Identificar el potencial de contribución de los grupos de proyectos a la integración productiva en su área de influencia
b) Identificar el potencial para el desarrollo y diversificación de servicios logísticos que agreguen valor a la producción del área de influencia
c) Formular y probar hipótesis sobre el potencial de IPr y de desarrollo de servicios logísticos que pueden generar los grupos de proyectos
d) Identificar trabas, dificultades y problemas que entorpecen el proceso de integración productiva y/o de desarrollo de la logística
e) Identificar oportunidades de inversión que podrían ser realizadas por el sector público o el sector privado
f) Identificar posibles proyectos de infraestructura, complementarios a uno o más proyectos incorporados al grupo de proyectos IIRSA, que puedan elevar la eficacia de la acción de la infraestructura sobre los procesos de IPr y de desarrollo de servicios logísticos de valor agregado (SLVA)
g) Incorporar al análisis la consulta estructurada al sector privado, permitiendo a la vez generar un mecanismo que facilite el diálogo en el área de influencia de los GP IIRSA

ESTRUCTURA

La metodología se fundamenta en tres pilares:
- El relevamiento de información secundaria que permita formular hipótesis respecto del potencial de los proyectos de un grupo para contribuir a la IPr y Lg
- La validación o adecuación de las hipótesis formuladas mediante consultas a los actores implicados
- El análisis de la información relevada y la articulación de proyectos de infraestructura, solución de trabas y realización de oportunidades de negocio

La metodología consta de cuatro pasos:
- Paso I: Definición y caracterización del área de influencia
- Paso II: Preparación, ejecución y análisis del trabajo de campo
- Paso III: Propuesta de proyectos y acciones y evaluación de impactos en el desarrollo del área de influencia
- Paso IV: Recomendaciones para un plan de acción indicativo

PASOS DE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS IPRLG



APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

Durante 2011 culminó la aplicación de la metodología de IprLG en el grupo 4 del Eje MERCOSUR-Chile Coquimbo-Región Centro Argentina-Paysandú. Este grupo se extiende a las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, San Juan y La Rioja de Argentina, la región de Coquimbo de Chile y la zona Oeste de Uruguay.

CARACTERÍSTICAS DEL GP4 DEL EJE MERCOSUR-CHILE

En el proceso de planificación indicativa se identificaron los proyectos que contribuirían al desarrollo e integración de los territorios involucrados, y se procedió luego a su agrupamiento en torno de un proyecto definido como proyecto ancla, el cual da sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias. Los efectos del grupo de proyectos componen la función estratégica del agrupamiento.

PROYECTO ANCLA. RECONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA RN168-TÚNEL SUBFLUVIAL

Función Estratégica del GP 4:

- Optimizar los flujos comerciales y de servicios entre los centros económicos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y articular flujos comerciales y de servicios con el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná
- Promover el desarrollo del ecoturismo en la región
- Promover el desarrollo de cadenas productivas regionales

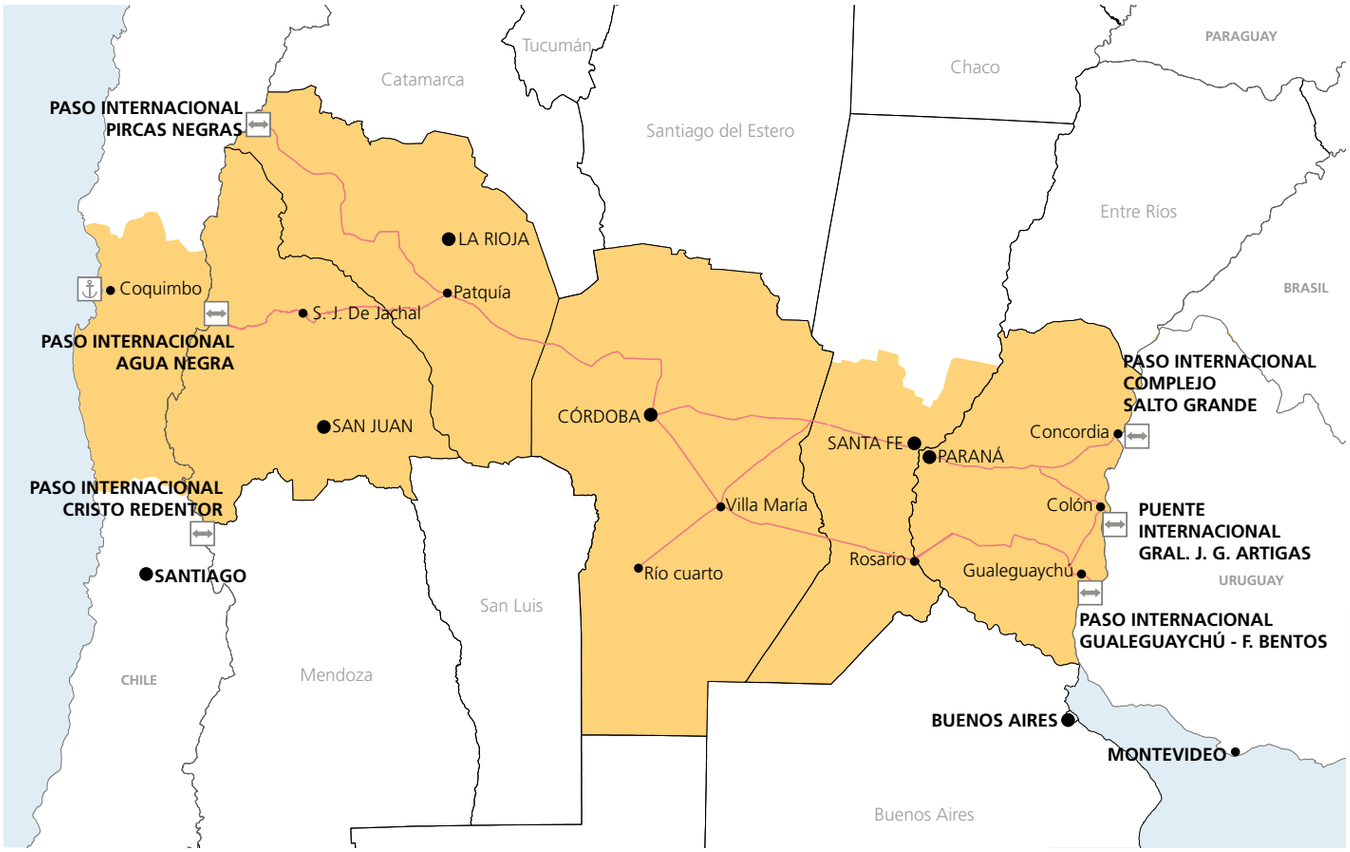
ACCESO TUNEL SUBFLUVIAL HERNANDARIAS.
Paraná-Santa Fe, Argentina.

PROYECTOS QUE INTEGRAN EL GP 4 DEL EJE MERCOSUR-CHILE

CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (EN US$)	PAÍSES
MCC52	RECONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA RN168: TÚNEL SUBFLUVIAL ENTRE PARANÁ Y SANTA FE	40.000.000	Argentina
MCC53	AMPLIACIÓN DE LA RP26: TRAMO VICTORIA-NOGOYÁ	6.000.000	Argentina
MCC54	CONSTRUCCIÓN DE LA CONEXIÓN NOGOYÁ-EMPALME RN14	0	Argentina
MCC57	DUPLICACIÓN Y REPAVIMENTACIÓN DE LA RN158: TRAMO SAN FRANCISCO-RÍO CUARTO	350.000.000	Argentina
MCC59	DUPLICACIÓN DE LA RN18: EMPALME RN12-RN14	200.000.000	Argentina
MCC94	PAVIMENTACIÓN DE LA RN150: TRAMO ISCHIGUALASTO-LÍMITE CON CHILE, PASO AGUA NEGRA	73.000.000	Argentina
MCC95	PAVIMENTACIÓN DE LA RN76: VINCHINA-PASO DE PIRCAS NEGRAS, PROVINCIA DE LA RIOJA	120.000.000	Argentina
MCC96	MEJORAMIENTO DE LA CONEXIÓN CÓRDOBA-PATQUÍA (RN38) Y BY-PASS AL NORTE DE LAS SIERRAS DE CÓRDOBA	100.000.000	Argentina
MCC97	RENOVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LOS RAMALES A2, A10, A7 DEL FFCC BELGRANO PARA CARGAS	225.000.000	Argentina
MCC98	AMPLIACIÓN Y ADECUACIÓN DEL AEROPUERTO DE SALTO	0	Uruguay
MCC99	MEJORA PASO DE FRONTERA DE PAYSANDÚ	800.000	Uruguay
MCC100	DUPLICACIÓN DE LA RN19: TRAMO RN11-CÓRDOBA	569.000.000	Argentina
MCC108	PASO DE FRONTERA PIRCAS NEGRAS (*)	5.000.000	Argentina Chile
MCC110	TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	850.000.000	Argentina Chile
MCC112	MEJORAMIENTO DE LA RNCH41-PASO DEL AGUA NEGRA	60.000.000	Chile
MCC121	NUEVO ENLACE FÍSICO ENTRE PARANÁ Y SANTA FE	1.800.000	Argentina
MCC122	MEJORAMIENTO Y DUPLICACIÓN DE LA RN127 ENTRE PASO DE LOS LIBRES Y PARANÁ	0	Argentina
MCC137	CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO DE LA IV REGIÓN	0	Chile

Fuente: Base de proyectos IIRSA.

ÁREA DE INFLUENCIA DEL GP 4 DEL EID MERCOSUR-CHILE



Fuente: Elaboración GTE EASE IIRSA.

PROCESO DE APLICACIÓN

Cada país conformó un equipo de trabajo integrado por funcionarios de los gobiernos nacionales, provinciales y regionales, conjuntamente con consultores contratados por el BID. Se llevaron a cabo tres talleres multilaterales en Santiago de Chile, Buenos Aires y Montevideo, en los cuales se identificaron:

a) Área de influencia del estudio

El área de influencia abarca unos 556.440 Km2, posee unos 9.133.000 habitantes y está definida por las provincias de Entre Ríos, San Juan, La Rioja, Córdoba y el centro-Sur de la provincia de Santa Fe. Esta franja de territorio se encuentra ubicada en la región central de la Republica Argentina. Cada una de las provincias posee características geográficas y climáticas bien diferenciadas. El área alberga ciudades de gran densidad poblacional, que a su vez poseen importantes polos productivos y logísticos como Rosario, Santa Fe, Paraná, Córdoba, San Juan y la Rioja –muchas de ellas coinciden con ser las capitales de las provincias incluidas en la franja–. Por otro lado, este sistema de ciudades integra el corredor bioceánico central que conecta la ciudad de Porto Alegre en Brasil con el puerto de Coquimbo en Chile, y atraviesa el puente internacional Uruguaiana-Paso de Los Libres, el túnel subfluvial Paraná-Santa Fe, Córdoba, Patquía, Ischigualasto, Jáchal, Pismanta, Las Flores y el límite con Chile, continuando por la Ruta 41 –denominada Gabriela Mistral– hasta la Serena y Coquimbo. En el área de influencia se destaca la producción agropecuaria y minera, siendo ambos los principales productos exportables de la región, con predominio de los productos de origen agrícola.

b) Selección de cadenas productivas

Las cadenas que se listan en el cuadro corresponden a los productos que cumplen con la metodología de la aplicación y fueron seleccionadas en el taller realizado en Santiago de Chile en el año 2010.

DESARROLLO DE LAS CADENAS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA SELECCIONADAS EN EL AI DE ARGENTINA

CADENA AUTOMOTRIZ – AUTOPARTES ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY

Los eslabones más fuertes en el AI argentina son el de las terminales automotrices, el de algunos insumos difundidos como los de la chapa de hierro, el aluminio y el vidrio y el de las concesionarias automotrices, encargadas de la distribución, ventas y servicios de posventa, garantías y financiamiento. En la Argentina, a diferencia de lo que sucede en Brasil o en los países desarrollados, el sector autopartista no es uno de los más fuertes eslabones, encargado de hacer punta en las tareas de investigación y desarrollo de productos y materiales. En el AI argentina se

LISTADO DE EXPORTACIONES EN EL AI CON POTENCIAL DE GENERAR INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

ORIGEN	PRODUCTO	DESTINO	RESULTADO	OBSERVACIONES
1. CHILE	Aceite de pescado	Argentina	Investigar	Profundizar y validar con entrevistas e identificar el modo de abastecimiento de las provincias
2. CHILE	Sulfato de cobre	Argentina	Investigar	Profundizar y validar con entrevistas e identificar el modo de abastecimiento de las provincias
3. ARGENTINA	Carbonato, cal y carburo de calcio	Chile	Investigar	Profundizar y validar con entrevistas e identificar el modo de abastecimiento de las provincias
4. ARGENTINA	Granos, harinas, torta y pellets de soja, maíz y alfalfa	Uruguay	Investigar	Profundizar y validar con entrevistas e identificar el modo de abastecimiento de las provincias
5. ARGENTINA	Empaques	Chile	Investigar	Profundizar y validar con entrevistas e identificar el modo de abastecimiento de las provincias
6. URUGUAY	Autopartes	Argentina	Seleccionada	Caracterizar y completar cuadros y mapas
7. ARGENTINA	Productos químicos	Chile	Seleccionada	Caracterizar y completar cuadros y mapas
8. ARGENTINA	Maíz, soja, sorgo para siembra	Uruguay	Seleccionada	Caracterizar y completar cuadros y mapas
9. ARGENTINA	Envases tetrabrick	Uruguay	Seleccionada	Caracterizar y completar cuadros y mapas
10. CHILE	Desecho de aluminio	Argentina	Seleccionada	Caracterizar y completar cuadros y mapas
11. CHILE	Granalla de cobre	Argentina	Seleccionada	Caracterizar y completar cuadros y mapas

Fuente: Elaboración grupo de trabajo IPrLg.

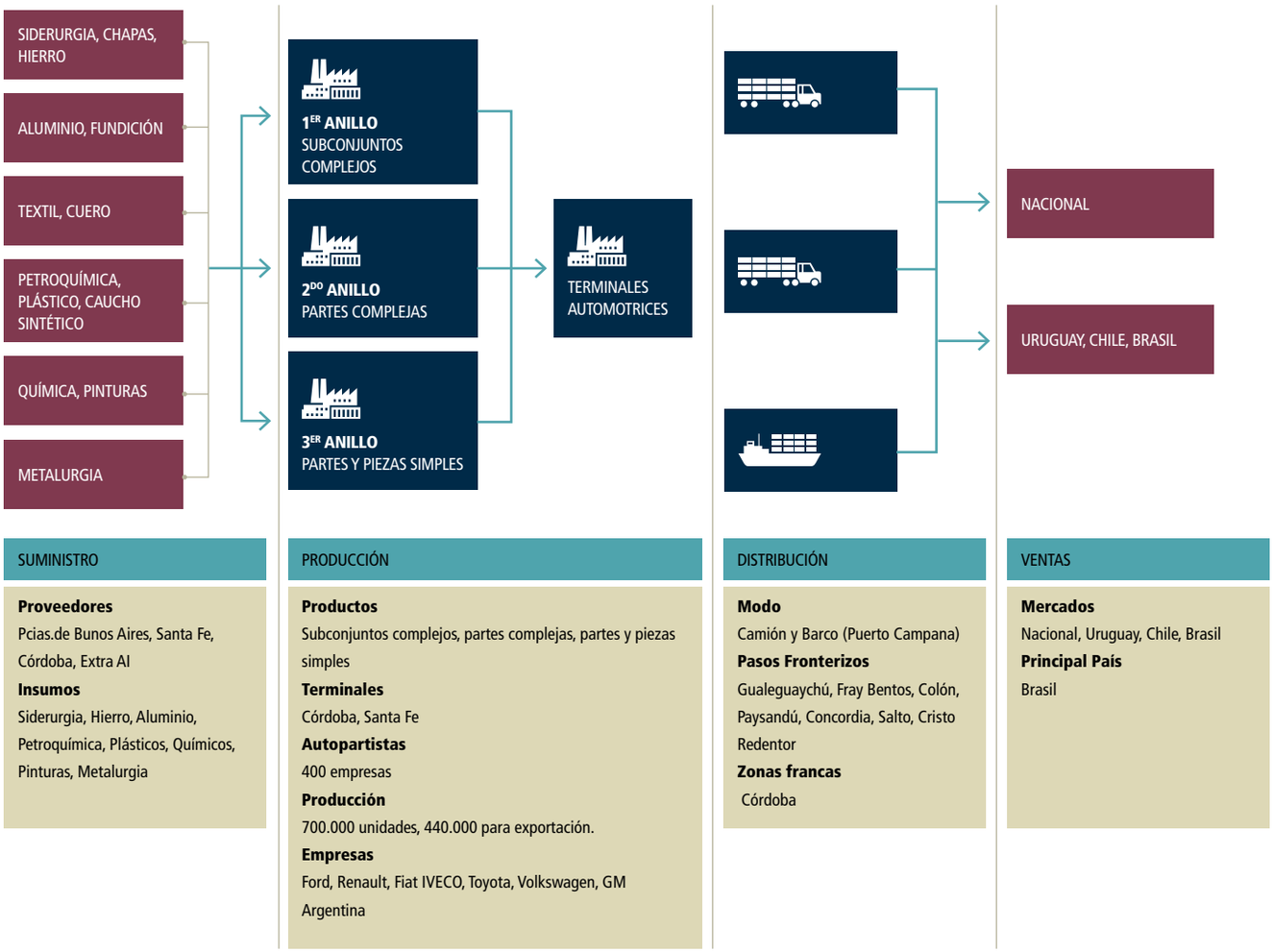
localiza gran parte de la cadena automotriz-autopartes, particularmente en las provincias de Córdoba y de Santa Fe. Como se visualiza en el cuadro anterior, la provisión y abastecimiento de insumos básicos como los productos siderúrgicos provienen de Santa Fe y de fuera del AI, y los del sector metalúrgico provienen desde Córdoba, Santa Fe y desde afuera del AI. Otros insumos –textil, cueros, vidrios, caucho– y partes y piezas provienen del AI, el resto del país, el MERCOSUR y el resto del mundo.

Según lo recabado en las entrevistas realizadas al sector, existe un gran volumen de comercio en movimiento donde alrededor del 80% de lo producido se exporta y, de las ventas internas, el 80% se importa. Los vehículos provenientes desde Brasil, en su mayoría, utilizan la vía marítima, por medio de barcos que parten desde los puertos de Santos y Río de Janeiro hacia el puerto de Campana. Las autopartes provenientes de Brasil y Uruguay se transportan en camiones.

Medios de transporte. Las autopartes provenientes desde Uruguay y Brasil usan el camión como medio de transporte. Existe un gran volumen de comercio en movimiento, de forma que el 80% de lo producido se exporta y, de las ventas internas, el 80% se importa. Los vehículos provenientes desde Brasil utilizan, en su mayoría, la vía marítima, barcos que parten desde los puertos de Santos y Río de Janeiro hacia el puerto de Campana. Las autopartes provenientes del Brasil se transportan en camiones.

Tipo de logística. Indiferenciada y adecuada al modo de producción, existen muchos modelos de baja escala y alta gama. Se instaló un régimen de aduanas factorías para adecuarla al *just in time*, al cual sólo acceden las ET con giros de más de 100 millones de dólares. Los vehículos desde y hacia Brasil se transportan por la vía marítima, desde el estado de Río de Janeiro y desde el Puerto de Santos, entrando por el

VEHÍCULOS Y AUTOPARTES



Fuente: Elaboración grupo de trabajo IPrLg.

puerto de Campana a Argentina, desde donde se transportan en camiones.

CADENA DEL ALUMINIO Y SUS MANUFACTURAS ENTRE COQUIMBO Y CÓRDOBA

Descripción del sector en Argentina y comercio con Chile

El único elaborador de aluminio primario en Argentina es Aluar SA. Es una industria intensiva en el uso de energía y el mineral de aluminio –bauxita– es importado desde Sudáfrica y Brasil por vía martítima. La planta de aluminio primario de esta empresa está en Chubut, y en esa misma provincia tiene dos plantas de semielaborados. También están localizadas en la localidad de Puerto Madryn varias plantas transformadoras de aluminio –aleaciones y perfiles–. De este modo, Chubut abastece prácticamente la totalidad de la demanda de aluminio primario en Argentina y su actividad de exportación representa el 70% de su actividad comercial. Según la empresa, sus productos elaborados se destinan a las industrias de transporte, *packaging*, construcción, electricidad, medicina y tratamiento de aguas. En el cuadro siguiente se muestran los valores por tipo de manufactura de aluminio correspondientes al año 2010, de la producción nacional, el consumo y las importaciones, expresados en toneladas.

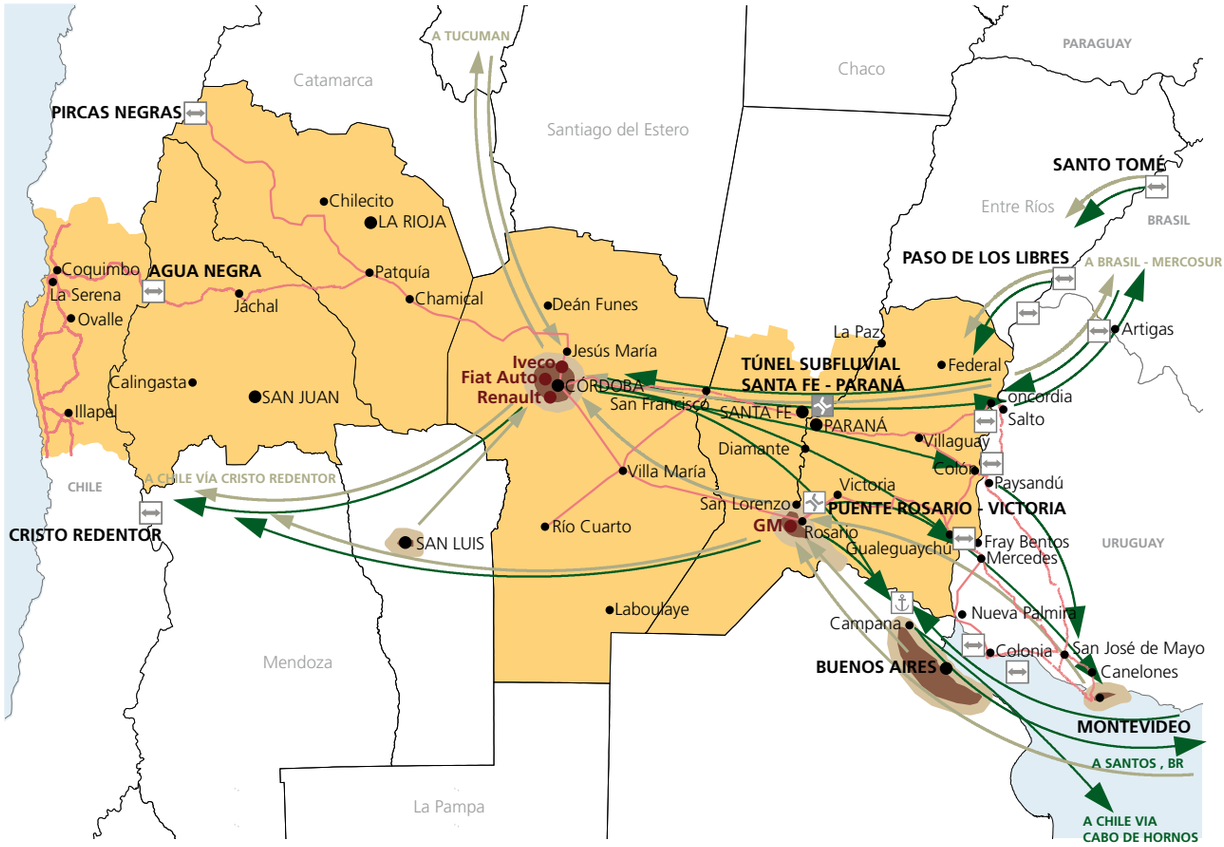
En la siguiente representación gráfica se destaca el flujo comercial de las granallas de aluminio con origen en la región de Coquimbo que ingresan al AI de Argentina por el paso de frontera Cristo Redentor, con destino a la empresa Metal Veneta SA de la ciudad de Córdoba. También se señalan las rutas y destinos de las ventas de esta empresa al resto del AI y al exterior de ella.

CADENAS CONSIDERADAS CON UN POTENCIAL DESARROLLO

Minería y servicios complementarios al sector minero entre Coquimbo y San Juan

En cuanto al sector minero, la provincia de San Juan posee ventajas comparativas, ya que cuenta con recursos metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación, así como con recursos humanos especializados en esta actividad. También posee, asentadas en su territorio, empresas multinacionales de gran experiencia en la explotación minera. Una de las grandes debilidades que presenta este sector es la falta de alianzas estratégicas entre los proveedores locales y las empresas multinacionales o de mayor

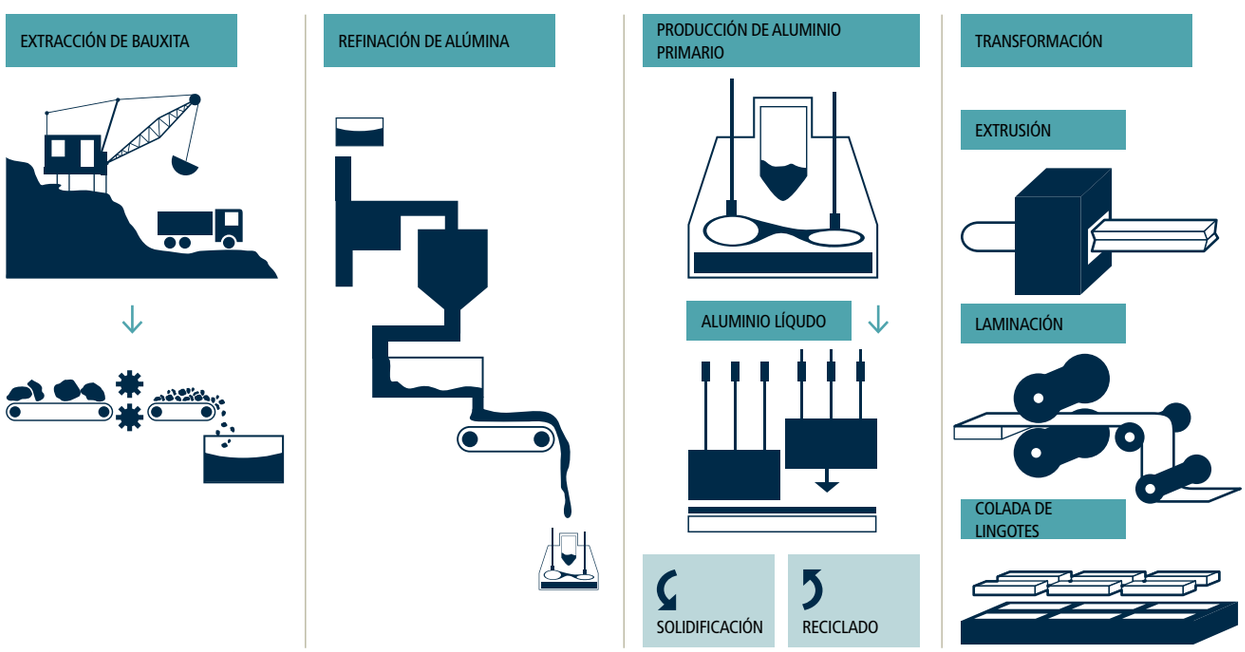
LOCALIZACIÓN DE LA CADENA AUTOMOTRIZ



Ciudades	Puertos	**CADENA AUTOMOTRIZ**
Pasos de frontera	Vías de comunicación	Terminales
Puente Rosario-Victoria	Área de estudio	Autopartes
Túnel subfluvial Santa Fe-Paraná		Vehículos
		Autopartistas

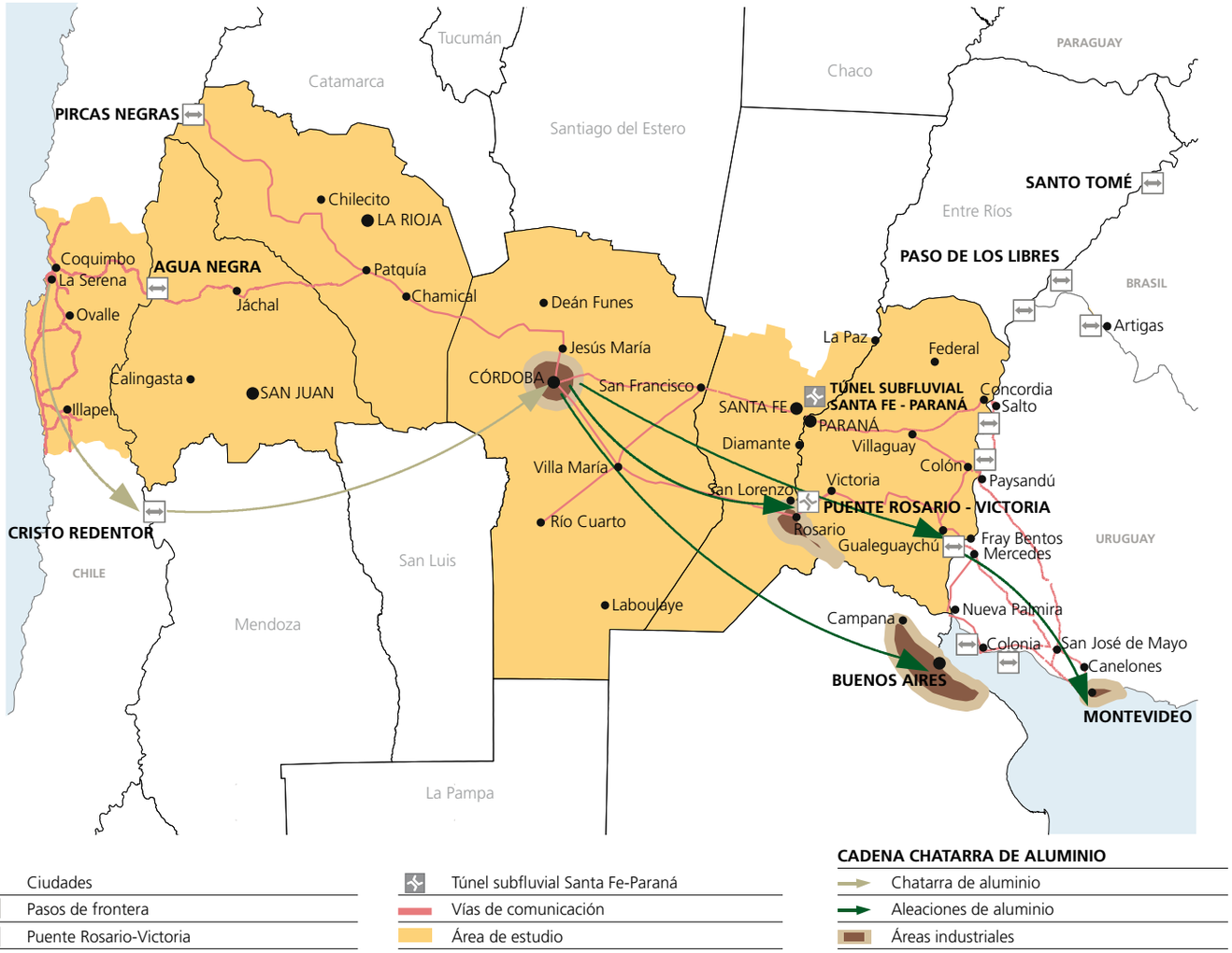
Fuente: Elaboración grupo de trabajo IPrLg.

CADENA PRODUCTIVA DEL ALUMINIO



Fuente: Elaboración grupo de trabajo IPrLg.

LOCALIZACIÓN DE LA CADENA DEL ALUMINIO



Fuente: Elaboración grupo de trabajo IPrLg.

tamaño, lo que imposibilita a las empresas pequeñas o proveedores locales a acceder a negocios de mayor envergadura. La falta de este tipo de alianza sumada a la falta de coordinación entre el sector publico y privado, conlleva a las empresas grandes a importar servicios y maquinarias de otras provincias o del mercado internacional.

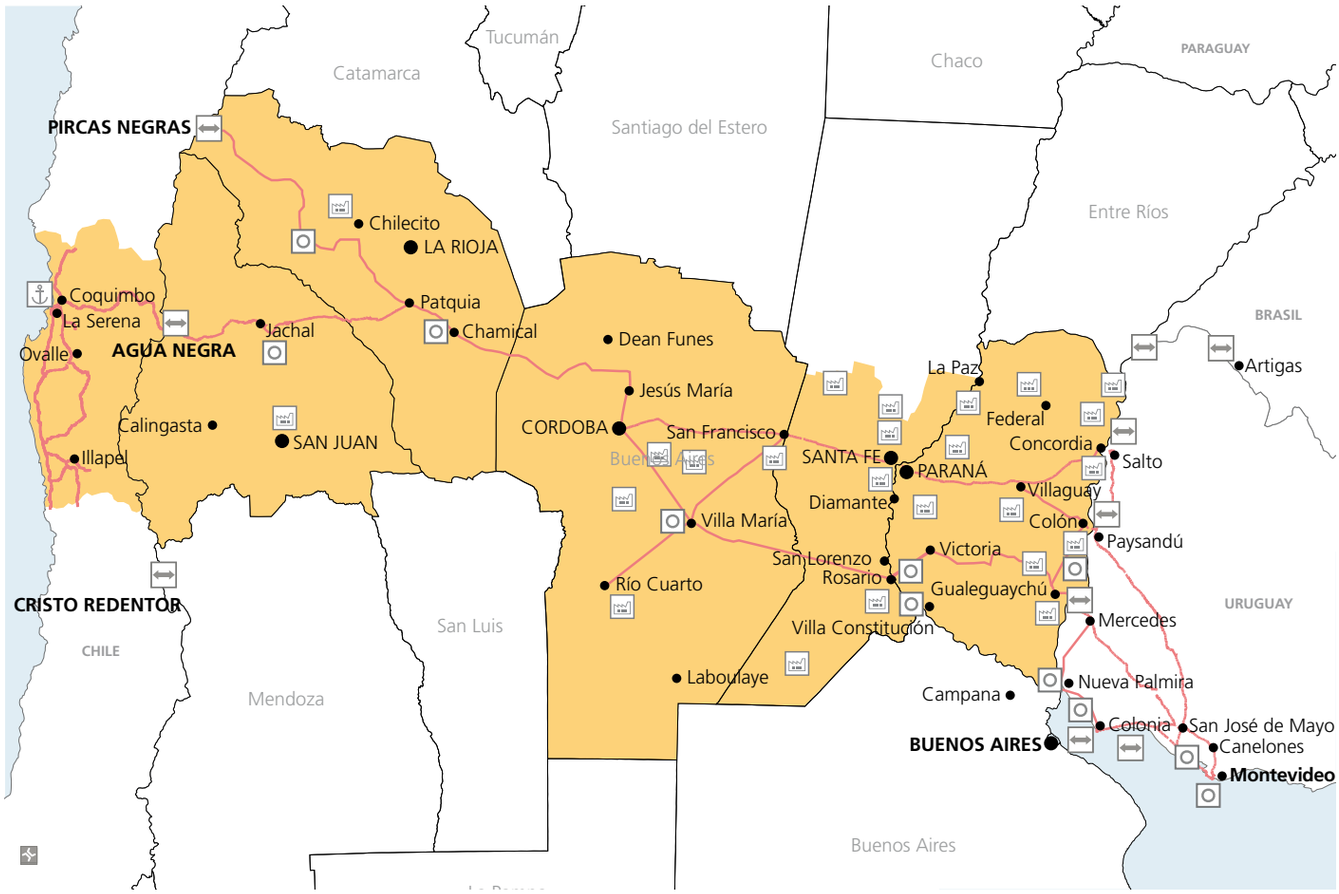
El estudio Cooperación Económica San Juan-Coquimbo, elaborado por el Instituto de Economía y Ciencia Sociales de la Bolsa de San Juan, puntualiza una serie de intercambios entre la Provincia de San Juan y la región de Coquimbo:

1) La provisión de productos de minería como maquinaria, herramientas e insumos, con flujo de San Juan a Coquimbo
2) La provisión de servicios de minería como *catering*, medicina en altura, análisis químico, manutención de maquinarias y equipos, asistencia técnica y capacitación, con el flujo entre ambas regiones
3) El comercio de sulfato de cobre, con flujo de Coquimbo a San Juan
4) La venta de rocas de aplicación –piedra caliza, mármoles y travertinos– con flujo de San Juan a Coquimbo

Cadena del Turismo
Si bien el turismo transfronterizo es una actividad productiva que integra la producción de varios servicios de valor agregado –gastronomía, hotelería, agencias de viaje, transporte de pasajeros, bienes culturales–, ha sido necesario hacer una aplicación flexible de la metodología IPrLg a fin de tipificarlo como una integración productiva, dado que la interpretación lineal de la metodología conduce a identificar las actividades productivas sólo con las actividades manufactureras, que corresponden a lógica fabril por la cual se elaboran bienes finales a partir de productos industriales intermedios e insumos de la producción. En el área de influencia del grupo de proyectos 4 el sector turismo, en base a los estudios realizados por el Consejo Federal de Turismo, se destacan tres zonas: una al Este del AI formada por la provincia argentina de Entre Ríos y los departamentos de Salto y Paysandú de la República Oriental del Uruguay, otra en el Oeste entre las provincias argentinas de La Rioja y San Juan y la región de Coquimbo en la República de Chile, y la restante en el centro con foco en la provincia de Córdoba, articuladora de las otras dos.

c) La logística en el AI del GP 4 del Eje MERCOSUR-Chile
Las actividades logísticas comenzaron a tener un rol cada vez

INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA EN EL AI DEL GP 4



● Ciudades	Zonas francas
Pasos de frontera	Corredor vial
Parques industriales	Área de estudio

Fuente: Elaboración grupo de trabajo IPrLg.

más importante a lo largo de las últimas décadas, a partir de la deslocalización de la producción, la estandarización del transporte con la irrupción del container y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En otras palabras, la logística comenzó a adquirir un papel protagónico y relevante para lograr competitividad-precio y la optimización de procesos en un contexto que requiere una administración eficiente de la cadena de abastecimiento a escala global.

Conectividad y pasos fronterizos

El dador de la carga o la compañía de transporte optan por el paso de Cristo Redentor cuando se dirigen a Chile, fundamentalmente por la disponibilidad de la infraestructura básica y la de los servicios complementarios, además de por ser su habitual idiosincrasia. Los pasos del AI tiene menor peso en relación a los de Cristo Redentor y Paso de los Libres, que son los que mas tránsito concentran –entre mil y mil quinientos camiones por día, frente a los 300 de Pocitos–. Los pasos con Uruguay, desde el levantamiento del corte de Gualeguaychú, presentan una fluidez lógica para el tránsito regional. En cuanto al estado de los pasos internacionales, se identifican algunas necesidades de mejorar la infraestructura –en el paso de Agua Negra en San Juan– pero algunas de las principales dificultades son la diferencia de horarios en las Aduanas de los países y la falta de información sobre feriados y días festivos no laborales.

Segmentación logística de los flujos de bienes que transitan por el AI

Para identificar las cadenas logísticas con vocación regional se tomaron los datos del INDEC del año 2010 con las exportaciones argentinas que registraron su salida por las aduanas del AI hacia países limítrofes, mediante todas las vías de transporte. De estos datos se desprenden dos grupos de cadenas con participación en el volumen exportado mayor al 0,5%, las cuales presentan distintos tipos de densidad de volumen –US$/tonelada–. Las cadenas con mayor densidad de volumen son las que comprenden productos de las industrias químicas, los metales comunes y sus manufacturas, los plásticos y sus manufacturas, las pastas de maderas y los productos minerales. Las familias que presentan menor densidad de volumen son los productos de las industrias alimenticias como bebidas y tabacos así como las manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, cerámica y vidrio –ver Cuadro de Exportaciones Nacionales 2010 a países limítrofes, con Aduana de Salida en el Área de Influencia, todas las vías de transporte–.

RN40 EN SAN JOSÉ DE JÁCHAL,
Provincia de San Juan, Argentina.

Al segmentar las exportaciones transportadas exclusivamente por camión, se puede observar que continúan siendo las que explican las exportaciones regionales en términos de volumen. Adicionalmente, se identifican productos de mayor valor agregado y mayor densidad, tales como máquinas y aparatos eléctricos y sus partes, material para el transporte y textiles, que comienzan a tener mayor participación en el volumen transado –ver Cuadro de densidad media en a matriz de Exportaciones Nacionales 2010 a países limítrofes, con Aduana de Salida en el Área de Influencia, por camión–. Si bien las manufacturas de madera presentan una menor densidad por valor, tienen una importante participación en el volumen exportado por camión y además, son trabajo-intensivas.

Las características de los principales productos exportados determinan una cadena logística de mediana complejidad y una participación baja en las cadenas productivas regionales. Por estos motivos, las soluciones y propuestas de este estudio girarán en torno a implementar proyectos que atiendan la demanda de infraestructura y servicios para este grupo de operadores logísticos. Concretamente, una de las prioridades a atender es la capacidad de playas, playones y accesos de los camiones con carga de Córdoba, Santa Fe, Chaco, Entre Ríos y el Norte de Buenos Aires para los embarcaderos emplazados sobre el Río Paraná, especialmente en cosechas de granos y soja sin precedentes, como esta última. Además, se requieren servicios para los camioneros como sanitarios, seguridad para los vehículos, proveedurías y alojamiento.

IDENTIFICACIÓN DE INVERSIONES COMPLEMENTARIAS AL GP 4

1) Una de las prioridades identificadas por los actores privados es la insuficiente capacidad de playas, playones y accesos de los camiones con carga de Córdoba, Santa Fe, Chaco, Entre Ríos y el Norte de Buenos Aires para los embarcaderos emplazados sobre el río Paraná, especialmente en cosechas de granos y soja sin precedentes como esta última. Adicionalmente, se requieren servicios para los camioneros –sanitarios, de seguridad para los vehículos, de provisión y alojamiento–.

2) Desde la provincia de San Juan, se presentó un proyecto de ley para plantear la necesidad de permitir transportar mayor capacidad de carga con los rodotrenes para atender la demanda de transporte de la industria minera. Estos vehículos presentan varias ventajas:

- Incrementan la carga útil hasta un 75%
- Menor tara por unidad de carga útil, hasta un 9%
- Menor requerimiento de vehículos por kilómetro recorrido, hasta un 43%
- Reducción de horas por vehículo requeridas para tareas de transporte, hasta un 55% menos
- Reducción de los costos de operación de los vehículos, hasta un 50%
- Nuevas posibilidades de producción nacional
- Velocidad de operación más segura por mayor capacidad de recuperación de las unidades tractoras
- Menor riesgo de accidentes
- Menor destrucción de calzada por tonelada neta transportada

3) Restauración del ferrocarril, vital en especial para la provincia de San Juan, por las características propias de los productos de la industria minera. El rol de los camiones es central para este cambio, ya que abastecerían de carga al ferrocarril con menores trayectos pero con mayor frecuencia, por lo que no se desplazaría a este sector de la logística

4) Evaluación de las necesidades de un centro de almacenaje, fraccionamiento, etiquetado y distribución para las industrias establecidas en Córdoba que podrían ser utilizados por producción a granel de San Juan y La Rioja para su posterior despacho al exterior, con servicios de consultoría, contaduría, asesoramiento y gestión del comercio exterior

5) Inversión público-privada para el establecimiento de zonas de actividades logísticas en las circunvalaciones de los principales puertos

6) Aumento de la capacidad de las playones e invertir en servicios para los operadores

7) Duplicación y mejoramiento de los accesos a puertos y rutas del gran Rosario, de manera de atender los picos de demanda en época de cosecha gruesa

8) Trazado y recuperación de vías férreas trasversales, de Este a Oeste, que permitan transportar graneles y productos de la minería con menores costos

1º. La integración productiva en la región está en plena evolución y entrando en una etapa en la que se definirían los rasgos de especialización y complementación, particularmente en la dinámica del sector automotriz. En particular, en lo que refiere al sector automotriz y autopartes, en un año en que la República Argentina está alcanzando niveles récord de producción de las terminales, se están encarando diferentes políticas tendientes a disminuir el déficit comercial del sector en el intercambio con Brasil e incrementar el valor agregado local de las autopartes. A modo de ejemplo, el otorgamiento a través de la línea Créditos del Bicentenario de un préstamo por 565 millones de pesos al 9,9% mensual a la empresa FIAT, para la producción de un nuevo modelo a escala mundial con mayor integración local y los acuerdos con las terminales automotrices destinados a equilibrar la balanza comercial sectorial e incrementar la inversión orientada a la sustitución de importaciones.

2º. Existiría la posibilidad de introducir cambios en la dinámica del transporte con la construcción del paso de Agua Negra. Las empresas terminales automotrices argentinas manifiestan que la mayoría de los embarques marinos que se realizan en época invernal por cierre del paso Cristo Redentor, con destino a Chile y a Bolivia, se podrían desviar por camión por ese paso de frontera.

OBSERVACIONES A LA METODOLOGÍA

El equipo de trabajo integrado por funcionarios de Argentina, Chile y Uruguay realizó, entre otras, las siguientes observaciones:

1. Para seleccionar productos en el comercio interregional se usó un criterio que se podría denominar como de integración productiva intersectorial en vez de usar un criterio de características intrasectorial, que sería más apropiado para la integración de países de tamaños muy disímiles o de países con una estructura productiva muy diferenciada. Según el criterio utilizado, se estaría promoviendo que las cadenas productivas se integren con un país exportando materias primas para que el otro las procese y las venda. Con este proceso, los beneficios del agregado de valor a los productos –como por ejemplo, las mayores ganancias, las mayores remuneraciones al trabajo y el "saber hacer"– y el desarrollo tecnológico se concentrarían en el país receptor, quedando el primer país con un modelo de economía primaria, con las consecuencias que ello supone. En la integración intraindustrial se posibilita y promociona el intercambio comercial de similares familias de productos entre diferentes países, aunque con alguna especialización o diferenciación de producto y el intercambio comercial resultante refleja ese comercio de productos con similar valor agregado y un crecimiento económico más armónico de ambos.

2. Existe en la metodología una relativa rigidez para definir las regiones del AI del grupo de proyectos. Por ejemplo, en el GP 4 se intenta integrar cadenas productivas en una macroregión como la argentina con dos microrregiones, muy pequeñas y con poco desarrollo industrial, con lo que se dificulta entonces la identificación de cadenas de integración productiva –de hecho, la única cadena de significación y peso económico identificada entre Uruguay y Argentina es la cadena automotriz-autopartes–.

3. Si el objetivo de la metodología IPrLg es incrementar el uso de las inversiones del GP 4, y no solamente incrementar el tráfico de camiones y otros aspectos de la cadena logística, entonces sería conveniente la inclusión en el análisis de otros sectores, como por ejemplo el de los servicios industriales, el del comercio, el de los servicios turísticos, etcétera.

7. Limitaciones debido a la información estadística utilizada

El trabajo desarrollado ha puesto en especial evidencia que la metodología requiere la utilización de información estadística producida y tratada en cada país de un modo lo suficientemente homogéneo para posibilitar el tratamiento conjunto de los datos. Ello restringe notoriamente las estadísticas utilizables, casi al campo exclusivo del comercio exterior. Como consecuencia, han podido identificarse los siguientes aspectos problemáticos:

a) En el caso de países como la Argentina, de mayor tamaño relativo y con un mercado interno importante, la utilización exclusiva de los datos del comercio exterior resulta insuficiente para analizar una parte importante de la realidad económica
b) Como las estadísticas de importaciones no registran su destino final a nivel de las provincias o jurisdicciones subnacionales, no es posible identificar la totalidad del flujo del comercio exterior cuando el área de influencia del estudio no equivale al país en su conjunto, lo que es lo habitual para el caso de países de gran superficie, como la Argentina, más aún cuando el AI se corresponde a sólo un área de la extensa superficie del país
c) La utilización de las estadísticas de comercio exterior para identificar la vía de transporte de las mercancías que circulan en el AI invisibiliza una parte del flujo de carga carretero que puede ser significativa en el caso de los países de gran extensión como la Argentina. Es el caso de las exportaciones que utilizan camión hasta llegar a los puertos y luego siguen por barco hasta un destino final en el AI o, viceversa, las importaciones que utilizan barco hasta llegar al puerto y luego siguen por camión al destino final dentro del área de influencia

TALLER REGIONAL METODOLOGÍA IPRLG. Noviembre de 2010.

Con relación a las observaciones a) y b), se estima conveniente investigar la posibilidad de complementar los datos de comercio exterior con otros datos de empleo por rama de actividad, cuyo tratamiento estadístico suele estar bastante armonizado entre los países y disponibles con desagregación a nivel subnacional. Las cadenas productivas no deberían ser identificadas sólo mediante la utilización de estadísticas de comercio exterior, tal como se especifica en la metodología. Resultaría conveniente analizar otras variables que creemos inciden favorablemente en el desarrollo y desempeño de las firmas, tales como el nivel de gasto en actividades innovadoras de las empresas y nivel de empleo, seleccionando los sectores o empresas que mayor empleo generan, de manera de identificar industrias nacientes. Con relación a la observación c) debiera complementarse el análisis con las estadísticas de tráfico carretero, que no siempre se encuentran disponibles, o bien evitar usar las estadísticas de medio de transporte de las bases de comercio exterior, cuando pueden introducir el sesgo descripto.

8. Limitaciones debido al concepto de "integración productiva" utilizado

La metodología utiliza un recorte del concepto de integración productiva a la hora de analizar las variables operativas que permiten identificar las cadenas productivas a estudiar, aunque se comparte que algún tipo de recorte es absolutamente necesario. La metodología propone identificar una cadena productiva sólo allí donde puede establecerse una articulación transfronteriza –real o potencial– entre materias primas de la producción industrial –agrícolas o industriales– y productos industriales intermedios con productos industriales finales. Ello restringe la importancia productiva de lo que hoy día se conoce como la industria del turismo, la industria de la construcción, la industria informática y la industria de las comunicaciones. Dichas industrias se encuentran conformadas básicamente por una determinada articulación de servicios de alto valor agregado, que en algunos casos requieren para su prestación del uso de la infraestructura física. También invisibiliza la importancia de la industria alimentaria de valor agregado o la industria farmacéutica, en la medida.

En suma, como resultado de la aplicación de la Metodología al GP 4 del Eje MERCOSUR-Chile, los países participantes han sugerido:

- Basar la identificación de cadenas productivas en la modalidad de generación de valor agregado y no solamente en la articulación física o industrial de insumo-producto.
- Identificar en primera instancia las familias logísticas teniendo en cuenta los principales volúmenes transados. A partir de la selección de los productos con mayor participación en la logística del AI, sería conveniente indentificar las cadenas productivas y mercaderías que se ajusten a la definición de bienes intermedios y de capital.
- Realizar un ajuste metodológico que permita considerar estas sugerencias, incluyendo en el Plan de Trabajo de IIRSA, dicha actividades.

IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS MULTILATERALES

A) PROYECTO EXPORTACIÓN POR ENVÍOS POSTALES PARA MEDIANAS, PEQUEÑAS Y MICRO EMPRESAS EXPORTAFACIL

El proyecto Exportación por Envíos Postales para Medianas, Pequeñas y Micro Empresas EXPORTAFACIL propone el diseño y puesta en marcha de un sistema simplificado de exportación que permita a las pequeñas y medianas empresas acceder al mercado internacional a través de reducción de costos y simplificación de los procedimientos necesarios para la exportación y desde cualquier punto del país, a través de las oficinas postales. Este nuevo servicio, además del incremento de las exportaciones en sí y de los beneficios que puede implicar para algún sector en particular, propende al desarrollo social y económico en las regiones en las que esas micro, pequeñas y medianas empresas con potencial exportador están inmersas. Es un proyecto-país que propone dar un fuerte impulso al desarrollo y a las exportaciones aún desde los puntos más alejados del territorio a través de las oficinas del Correo Oficial, con muy bajo volumen de inversiones.

EL PROYECTO REGIONAL

Si bien las PYMES representan un alto porcentaje del tejido empresarial de los países suramericanos, su contribución a las exportaciones es reducida, lo cual obedece a un amplio conjunto de factores. En algunos casos, la baja dotación de infraestructuras en las zonas de interior donde existe mayor presencia de PYMES, lo que encarece los costos logísticos y de distribución de los productos, inhibe el desempeño exportador de este tipo de empresas. Por otra parte, los excesivos trámites burocráticos y normas necesarias para la exportación encarecen y dificultan la actividad empresarial, especialmente para aquellas empresas cuyo reducido tamaño las hace más vulnerables frente a estos costes de gestión. El proyecto EXPORTAFACIL es uno de los proyectos regionales que, en el marco de la Iniciativa IIRSA, los doce países del continente acordaron impulsar como una respuesta a esta problemática.

El objetivo del proyecto es implementar:
(i) un sistema de exportación simplificada que permita contribuir al fortalecimiento de las MIPYMES suramericanas, facilitando su acceso al mercado internacional a través de una simplificación de los procedimientos necesarios para la exportación
(ii) una solución logística basada en la utilización de la infraestructura postal del operador público

El sistema de exportación simplificada EXPORTAFACIL se comenzó a aplicar en Brasil en los últimos meses de 1999, siendo lanzado a nivel nacional en el año 2000. En sus primeros diez años de funcionamiento, el nuevo sistema ha probado suficientemente su eficiencia, alcanzando un total aproximado de 1,07

billones de dólares de exportaciones por envíos postales y permitiendo convertir en exportadores a muchos pequeños y medianos empresarios, facilitando la diversificación de los destinos y de la pauta de productos exportados por Brasil. El servicio ya se encuentra operativo también en Uruguay, Perú y Colombia, y con diversos grados de avance en otros países de Suramérica como Ecuador, Chile, Paraguay y Argentina.

ASPECTOS OPERATIVOS DEL PROYECTO

El proyecto actúa en la adaptación del marco normativo necesario para la exportación, generando un esquema operativo que facilite el proceso exportador para las PYMES. Para ello se potencia la creación, en cada país, de un nuevo régimen simplificado de exportación que defina un monto máximo por operación y que pueda ser utilizado por las PYMES minimizando a su vez tiempos y costos de la operatoria exportadora. Adicionalmente, en este nuevo esquema se otorgan facultades al operador postal público para que desempeñe el papel de intermediario del proceso de despacho de la mercadería en nombre del exportador.

Una vez creado este sistema de exportación simplificada, el proyecto continúa con la implementación de un servicio logístico en los correos públicos a partir de la infraestructura existente, con las adaptaciones del caso. Este esquema operativo incluye, entre otras medidas, la capacitación de personal del operador postal y de emprendedores de las MIPYMES para la correcta utilización del sistema y el desarrollo de servicios complementarios para reforzar la presencia en los nuevos mercados, accesibles tras la implementación. Mediante este servicio se pueden exportar todos aquellos productos que se encuadren dentro de las normativas existentes en cada uno de los países en materia de envíos postales. Así, el nuevo mecanismo puede beneficiar a aquellos bienes cuyo tamaño, en volumen y peso, se encuentra dentro del rango tradicionalmente operado por la infraestructura postal, por lo que el proyecto tendrá las propias restricciones definidas en los convenios aduaneros entre cada país emisor y los posibles países receptores. El proyecto contempla fundamentalmente actividades en los países de origen de las exportaciones, implementando aquellas adaptaciones que, respetando la normativa internacional vigente, facilitan las exportaciones de las PYMES suramericanas. Adicionalmente, incluye actividades de coordinación regional e internacional con los principales destinos para dar a conocer el proyecto, mejorar la recepción de los paquetes que se reciben a través del nuevo servicio y reducir el número de paquetes abiertos y/o rechazados en las aduanas de destino.

EL EXPORTAFACIL EN ARGENTINA

Para la implementación del servicio se ha promovido en todos los países la constitución de un grupo multisectorial de trabajo en el que participen las instituciones públicas a nivel nacional involucradas en el proceso de la exportación, la promoción de las exportaciones y el apoyo al desarrollo de las MIPYMES, buscando acercar a las unidades productivas del interior de los países suramericanos información y asesoramiento para sus operaciones de exportación. Asimismo, el gobierno brasileño ha brindado asistencia técnica en base a la experiencia exitosa implementada por la Empresa de Correos y Telecomunicaciones de ese país, ofrecimiento al que se ha sumado actualmente el gobierno peruano.

En la República Argentina, el proyecto cuenta con el prediagnóstico realizado por medio del mecanismo de cooperación anteriormente descripto, y se ha dado inicio al desarrollo de las fases siguientes del proyecto, las cuales comprenden el diseño del servicio a ser implementado en el Correo Oficial, las acciones de difusión, capacitación y promoción en las medianas, pequeñas y micro empresas y la adecuación normativa que de sustento a las acciones que se definan necesarias. Dado que la implementación del proyecto requiere para su concreción el compromiso y participación de diversos organismos, se ha conformado una Comisión Multisectorial mediante un Acuerdo Marco de Cooperación Técnica e Institucional, celebrado entre la Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Comisión Nacional de Comunicaciones y el Correo Oficial de la República de Argentina y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública que, por su carácter de Coordinadora Nacional de IIRSA, tiene el rol de articulador de la misma. El trámite de aprobación del Acuerdo se encuentra concluido. Al presente, hay varias propuestas del servicio presentadas a fin de ser evaluadas de modo de contar con recomendaciones técnicas que ofrezcan a las autoridades responsables los elementos necesarios para decidir cuál será el modelo del EXPORTAFACIL que se elegirá instrumentar y comenzar, entonces, con la etapa del diseño del servicio.

B) ESTUDIO DE TRANSPOSICIÓN DE LA REPRESA DE ITAIPÚ

El estudio de la posibilidad de realizar un proyecto de transposición de la represa de Itaipú ha sido analizado por los países involucrados en forma directa como son Brasil, Paraguay y Argentina, aunque su participación ha sido indirecta por formar parte de la cuenca que se estaría integrando. Sin embargo, en el caso de Brasil y Paraguay, en virtud del Tratado firmado que guió las acciones para la construcción y posterior operación de la represa de Itaipú, es una deuda que el mismo documento recoge, por lo cual se deberán realizar las obras que permitan la navegación a lo largo del Río Paraná.

Las Coordinaciones Nacionales de IIRSA fueron las que llevaron adelante el estudio, mediante la contratación realizada por Itaipú Binacional y la Asistencia Técnica no Reembolsable otorgada por el BID. El objetivo global del Estudio Logístico para Analizar la Prefactibilidad de la Transposición o Conexión Intermodal de las Hidrovías Tieté-Paraná e Paraná-Prata es permitir una evaluación comparativa de diversas opciones logísticas para la integración intermodal entre dichas Hidrovías, considerando visiones de competitividad en costo, viabilidad técnica, inversión en obras de ingeniería necesarias y riesgos y beneficios socioambientales. La metodología utilizada para lograr el objetivo fue el análisis de tres ejes: el logístico, el socioambiental y el de ingeniería, donde el eje de logística es el integrador, entendiéndose que las variables, parámetros y definiciones de cada uno afectan a los otros.

Eje Logístico: compara los distintos corredores viales en relación al costo beneficio usando el programa AIMMS. Incluye los siguientes aspectos:

- Comprensión del panorama logístico de la región, con el detalle de la relación entre hidrovías, carreteras y ferrocarriles de Argentina, Brasil y Paraguay, y su utilización por el transporte regional
- Definición de los flujos y selección de los productos más significativos, teniendo en cuenta: los productos agrícolas, productos transportados en containers y automóviles. Su estudio permite comprender las características de las principales regiones económicas
- Construcción de modelo de costos operacional y matemático, que a su vez comprende la construcción del modelo, el modelaje de los costos y volúmenes y la validación. Se utiliza el modelo AIMMS para optimizar, construir y testear escenarios

Eje Socioambiental: asocia a los corredores beneficios y costos ambientales. Se tiene en cuenta como factor de gran importancia el consumo de combustible –menor en hidrovías, medio en ferrocarriles y mayor en automóviles–, la emisión de polución, el mercado de crédito de carbono y la reducción de accidentes por la utilización de hidrovías con respecto a los restantes medios.

Eje de Ingeniería: estima la necesidad de inversiones y los costos asociados a las opciones determinadas por los corredores.

CONCLUSIONES

- El trabajo plantea las alternativas y las evaluaciones correspondientes para seleccionar aquella de mejor relación costo-eficiencia
- Las soluciones técnicas comprenden la construcción de esclusas y el desarrollo de polos multimodales
- El horizonte de planeamiento es entre 2015 y 2035
- Se plantean, concretamente, cuatro alternativas:

1. Esclusas margen derecha
2. Esclusas margen izquierda
3. Polos con margen derecha
4. Polos con margen izquierda

Esclusas: se calcula que el tráfico captado pasa de 4.5 millones a 7,5 millones de toneladas. Este corredor es competitivo para las exportaciones de granos, y competitivo en el transporte de containers entre Argentina y Brasil. La de menor costo e impacto es la de la margen derecha, en Paraguay

Polos intermodales: su volumen captado pasa de 234 mil a 390 mil toneladas en el último año. Es menos competitivo que el sistema de esclusas, tanto desde el punto de vista económico como operacional, mostrando esta característica sólo para el transporte de containers entre Argentina y Brasil

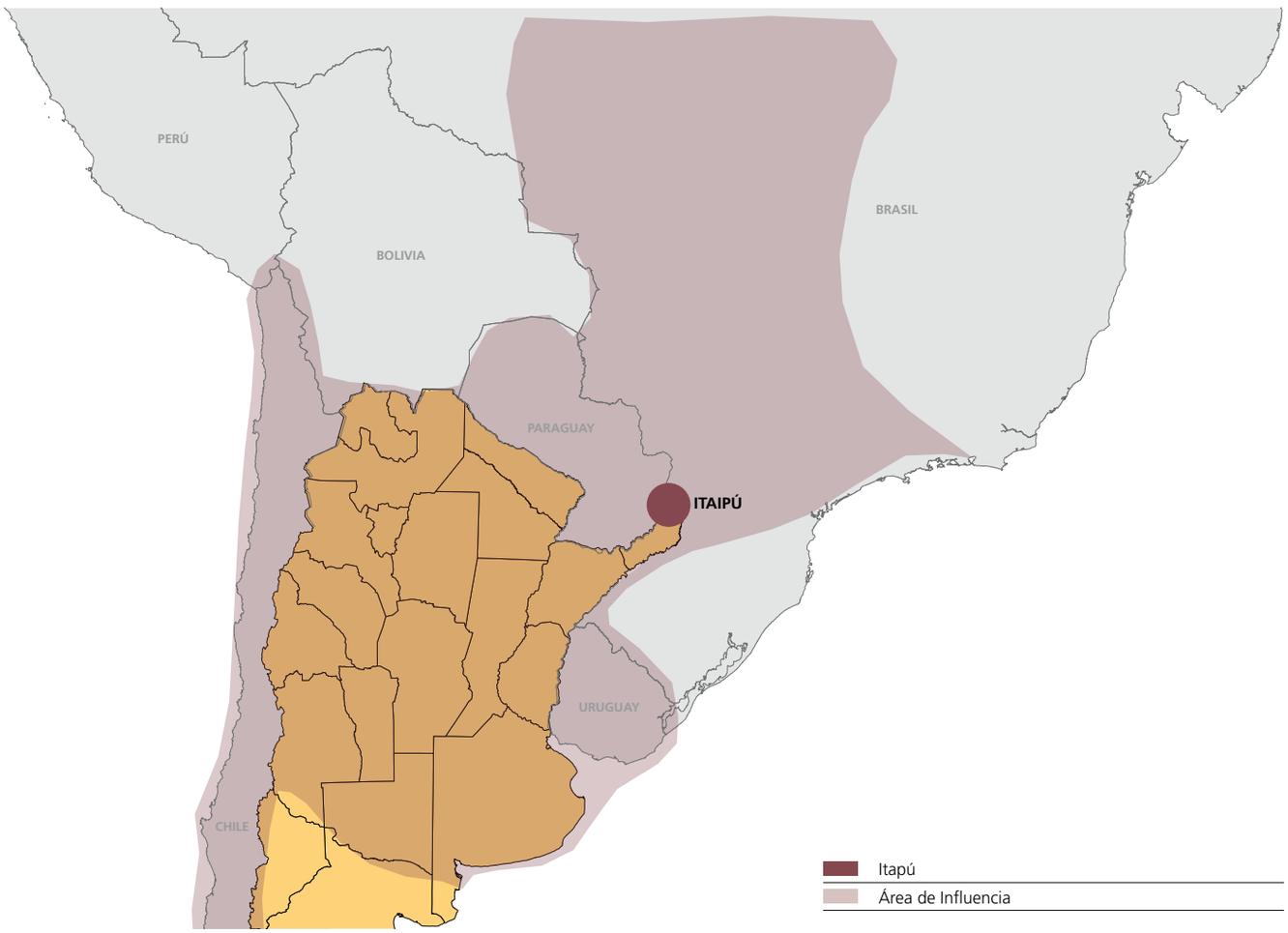
PROPUESTA

Se propone investigar en mayor detalle la alternativa de margen derecha

Con respecto a este punto cabe aclarar:

- Su valor presente líquido dio negativo por 500 millones de dólares, pero hay que tener en cuenta que el costo de las esclusas aumenta cuando es implementada después de la construcción de una represa, por lo que se recomienda, para obras futuras, su realización conjunta

AREA DE INFLUENCIA DEL ESTUDIO



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

REPRESA HIDROELÉCTRICA ITAIPÚ, Brasil.

- Otro elemento a tener en cuenta es la tarifa de la hidrovía. Una disminución del 20% podría elevar el volumen captado en 15.2 millones de toneladas. Dicha baja puede ser favorecida por la existencia de rendimientos a escala, incentivos fiscales y créditos a largo plazo, pero hay que tener en cuenta la posibilidad que los restantes medios de transporte también bajen sus tarifas

- La ventaja adicional de la hidrovía que es que se trata de un medio amistoso con el medio ambiente. Se recomienda mayor discusión pública de sus ventajas, teniendo en cuenta que unir a las distintas hidrovías aumentaría su potencial incentivando el desarrollo regional
- Otra ventaja es la existencia de normativas internacionales relativas a la reducción de gases de efecto invernadero
- Se deben mejorar los aspectos institucionales que ayuden a un mejor manejo del río Paraná
- Se debe observar que los dos gobiernos asuman un papel que posibilite el emprendimiento

C) CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO PARANAGUA-ANTOFAGASTA

Los gobiernos de Brasil, Paraguay, Bolivia, Argentina y Chile, a través de sus CN IIRSA y con la firme convicción del carácter estructural y emblemático de un proyecto de Corredor Ferroviario Bioceánico para el proceso de integración de la infraestructura regional, están avanzando en las negociaciones para definir su factibilidad y su mejor trazado, que una un puerto del Sur de Brasil en el Atlántico con los puertos de la región de Antofagasta en el Pacífico.

El día 4 de agosto del 2011 se realizó en la ciudad de Asunción –Paraguay– la VI Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Ferroviaria del Corredor Bioceánico Atlántico-Pacífico entre Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, donde se presentaron los avances de las obras correspondientes a los distintos tramos.

ARGENTINA

Desde hace cinco años se viene trabajando para la recuperación del Ferrocarril Belgrano Cargas. De los 1.400 kilómetros del corredor, se encuentran actualmente operativos 450, en estado mejorado, y diversas obras de arte por un valor de 130 millones de dólares; se encuentran en ejecución, con 50% de avance, 130 kilómetros de renovación de vías con capacidad de 22 toneladas por eje con un plazo de finalización de uno a dos años; y están en proceso de adjudicación otros 200 kilómetros de vías con plazo de finalización en los próximos tres años.

En julio de 2010 se aprobó un crédito de 2.400 millones de dólares, otorgado por la República Popular de China, para la reconstrucción y provisión de material rodante para el tramo Salta-Barranqueras.

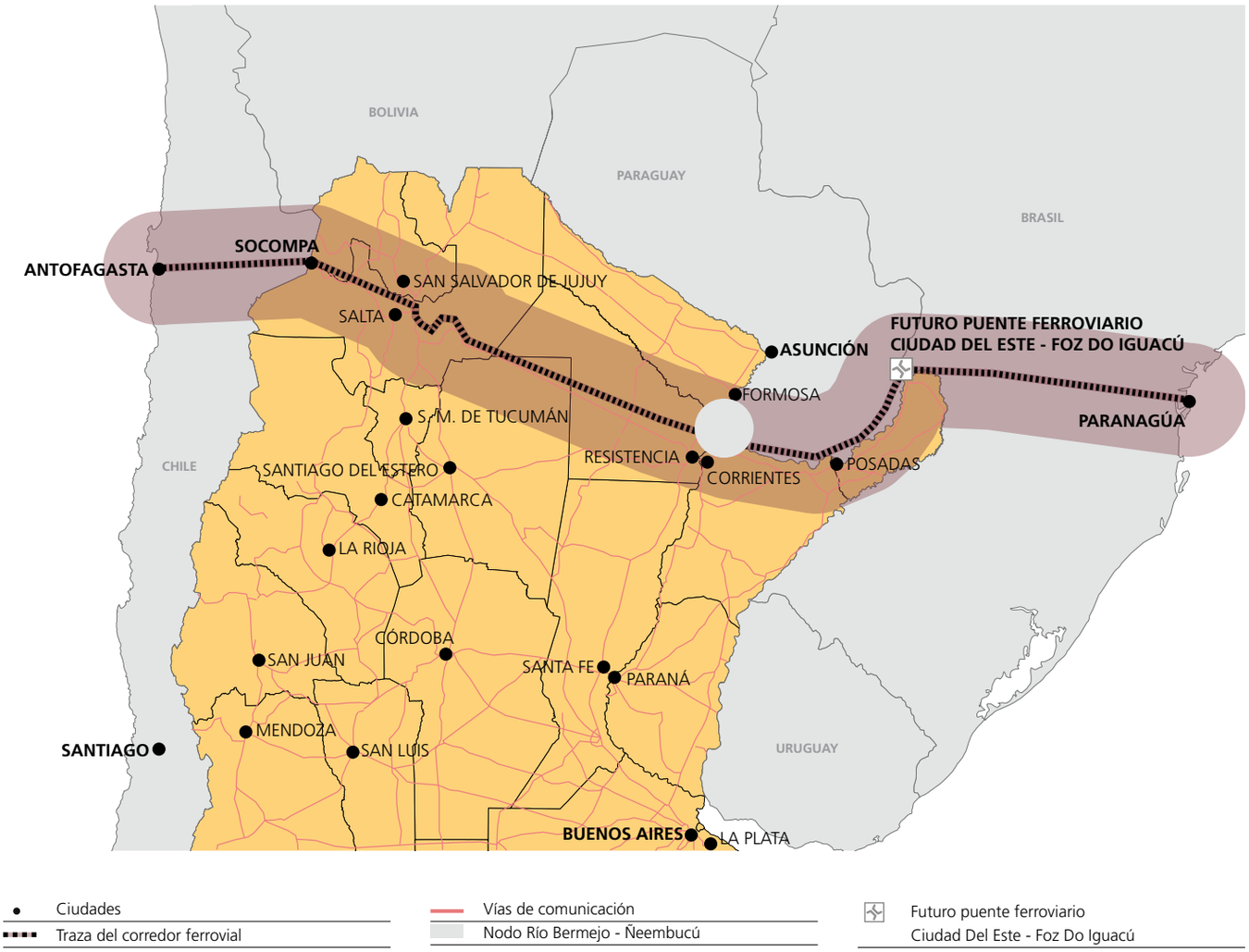
Se está evaluando la contratación de los servicios de consultoría para la realización de los estudios previos para la vinculación del ramal C3, desde Resistencia hasta la zona de puerto Bermejo.

CHILE

El tramo ferroviario chileno entre el puerto de Antofagasta y el paso fronterizo de Socompa, que une a la región de Antofagasta con la provincia argentina de Salta, se encuentra habilitado y en condiciones de operar internacionalmente, en conexión con el ramal argentino C14 del Ferrocarril Belgrano Cargas. Según información entregada por la empresa FERRONOR, luego de períodos de interrupción del flujo bilateral, se logró efectuar tráficos en 2010 y se espera seguir efectuando transporte internacional conforme surjan nuevos negocios.

Asimismo, se hizo una presentación pormenorizada de los sistemas portuarios de la región de Antofagasta, los cuales están compuestos por el puerto homónimo y los de Antofagasta, Mejillones y Tocopilla. En ese sentido, se destacaron las carac-

TRAZA DEL CORREDOR FERROVIARIO PARANAGUA-ANTOFAGASTA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

terísticas técnicas y operativas de cada uno de los puertos de la zona, y se indicó que tienen plena capacidad y operatividad para recibir las cargas que el corredor está proyectando. La oferta portuaria chilena se basa en el sistema de concesión privada, lo que permite incrementar con inversiones de este origen la capacidad e infraestructura de los diversos terminales concesionados.

BRASIL

Brasil se encuentra realizando trabajos en el tramo Foz-Cascavel y Guarapuaba-Paranagua para completar el tramo en su territorio, que va de Foz al Puerto de Paranagua.

Al mismo tiempo, se presentó una síntesis del estudio de viabilidad del corredor, elaborado por un grupo consultor contratado por el BNDES, sobre todo en sus aspectos de demanda de transporte, medio ambiente, operacionales, económico-financieros y jurídico-institucionales. El estudio sostiene la factibilidad económica del proyecto; sin embargo, como tiene carácter de antecedente no vinculante, estas afirmaciones deberán ser corroboradas por estudios encarados en forma conjunta por los cuatro países.

PARAGUAY

Se realizan a nivel del tramo Pilar-Ciudad del Este varios estudios de prefactibilidad a cargo de la *Korea Internacional Cooperation Agency* (KOICA) a fin de garantizar resultados veraces. El estudio de factibilidad se iniciará en septiembre de 2011 e incluye los diseños de ingeniería. Este proyecto será incluido por los países que trabajan en el marco del COSIPLAN como parte de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. En este caso, a los tramos ferroviarios que integran el corredor se le sumarán dos proyectos de los cuales depende la conectividad:

- un nuevo puente sobre el río Paraguay, que conectará el Sur de Paraguay con Argentina y que será identificado en el Estudio de Optimización del Nodo Ñeembucú-Río Bermejo, próximo a iniciarse, y
- el puente ferroviario entre Ciudad del Este y Foz sobre el río Paraná, que también se encuentra en estudio.

EJE DE CAPRICORNIO

CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (EN US$)	PAÍSES
CAP53	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO TRAMO PARANAGUÁ-CASCAVEL Y VARIANTE FERROVIARIA ENTRE GUARAPUAVA E INGENIERO BLEY	0	Brasil
CAP20	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO TRAMO CASCAVEL-FOZ DO IGUAÇU	0	Brasil
CAP52	PUENTE FERROVIARIO CON PATIO DE CARGAS (CIUDAD DEL ESTE-FOZ DO IGUAÇU)	70.000.000	Brasil - Paraguay
CAP29	CONSTRUCCIÓN DE LA FERROVÍA CIUDAD DEL ESTE-PILAR	438.600.000	Paraguay
CAP23	OPTIMIZACIÓN DEL NODO PUENTE ÑEEMBUCÚ - RÍO BERMEJO	60.000.000	Argentina - Paraguay
CAP37	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C3: RESISTENCIA-AVIA TERAI-PINEDO	104.000.000	Argentina
CAP38	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C12: AVIA TERAI-METÁN	212.000.000	Argentina
CAP39	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C14: SALTA-SOCOMPA	60.000.000	Argentina
CAP91	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO, TRAMO CHILE (ANTOFAGASTA-SOCOMPA)	0	Chile
		944.600.000	

CORREDOR FERROVIARIO PARANAGUÁ (VENEZUELA)-ANTOFAGASTA (CHILE)

3.4. EVALUACIÓN DEL PRIMER PLAN DE ACCIÓN 2000-2010

IIRSA, con un mandato inicial de diez años, se constituyó en un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones. Esta iniciativa se inspiró en el principio de que la integración de la infraestructura regional promovería la creación de un espacio privilegiado de cooperación de fundamental importancia para el desarrollo socioeconómico sustentable.

La ruta conceptual elegida por IIRSA desde su inicio es innovadora a la luz de la experiencia previa en la materia y original en cuanto a su enfoque. Los esfuerzos previos de integración física en Suramérica se habían limitado mayormente al ámbito bilateral y estuvieron focalizados en la conectividad de la infraestructura. Al ubicar en el centro de atención al EID, el análisis se desplazó al territorio y a su dinámica, trascendiendo la mira más estrecha de los eslabones de infraestructura y el enlace de redes. A diferencia de los corredores, un EID es una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y de servicios logísticos. Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo. Por lo tanto, el EID constituye una herramienta de primer orden para vertebrar la organización del territorio, en la medida que la infraestructura pasa a ser concebida como un elemento de integración física que cataliza el desarrollo económico, social y ambiental de las áreas que atraviesa.

La organización institucional adoptada en IIRSA resultó eficaz para construir consensos políticos y definir mandatos, así como para mejorar la coordinación entre los gobiernos suramericanos en relación con los temas de la integración física. Un complemento esencial fue acordar enfoques, conceptos y metodologías que facilitasen los entendimientos y acuerdos sobre una agenda compleja de alcance multinacional, multisectorial y multidisciplinario. Si bien ambas dimensiones tienen valor en sí mismas, adquieren mayor relevancia cuando se las aprecia en relación con el logro de resultados.

Los resultados alcanzados por la Iniciativa IIRSA, en términos generales, son tangibles e intangibles. Entre los resultados tangibles se destacan todas las acciones tendientes a facilitar la operación de cada uno de los temas descriptos que forman parte del Plan de Acción, entre los que se destaca claramente la identificación y evaluación de una Cartera de Proyectos de infraestructura de integración y las prioridades que se establecieron desde una óptica regional en la Agenda de Implementación Consensuada.

Entre los resultados intangibles, cabe mencionar:

Mayor conocimiento de la región
Los numerosos estudios realizados en torno a cada uno de los EID y de cada PSI han aportado conocimientos específicos acerca de las potencialidades de determinadas inversiones en infraestructura, así como de los obstáculos a vencer para poder llevarlas a cabo. A su vez, los diagnósticos correspondientes a cada EID han aportado informaciones y elementos de juicio que conducen a un mejor conocimiento de la realidad regional y de sus potencialidades actuales y futuras.

Cabe destacar también la progresiva generación de conocimientos compartidos acerca de la realidad y potencialidades regionales, pues es posible que, previamente, cada uno supiera muy poco de los demás, aun acerca de los desarrollos en los territorios inmediatos a cada frontera nacional. Las modalidades adoptadas por IIRSA –de aprender haciendo– en contextos plurinacionales y, sobre todo, impulsando visiones regionales de los problemas y de las oportunidades, contribuyeron decisivamente a la configuración de este acervo de conocimientos compartidos entre los países suramericanos en materia de procesos económicos, sociales y ambientales, principalmente de aquellos que se van expresando en el territorio.

Aun en algunos aspectos previstos en el Plan de Acción, como los avances en determinados PSI que no fueron todo lo satisfactorios que se esperaba y respecto de los cuales no se pudieron materializar avances significativos, los procesos de aprendizaje sin duda han arrojado lecciones acerca de los obstáculos y restricciones que deben superarse, incluyendo los propios enfoques y metodologías utilizadas para abordar ciertos problemas y realidades.

Intensificación de la cooperación entre los países
El espacio regional de coordinación creado por IIRSA ha fomentado la cooperación entre países. Uno de los ejemplos destacados es el proyecto Exportaciones por Envíos Postales para Pequeñas y Medianas Empresas. El objetivo de este proyecto es promover la inserción de las MIPyMEs en el mercado internacional por medio de un proceso simplificado de exportaciones y de reducción de costos utilizando la plataforma logística del correo, mediante la adaptación de la experiencia exitosa del Sistema de Exportaciones por Envíos Postales implementado por el gobierno brasileño y conocido bajo la marca Exporta Fácil, el servicio de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos.

Esta tendencia y la posibilidad de reproducirla a nivel regional, ha motivado el interés de los países miembros de IIRSA, que lo han seleccionado como uno de los 31 proyectos prioritarios de la Iniciativa.

La disponibilidad y el apoyo de los técnicos brasileños, a la que luego se le han sumado la de los otros países que lo implementaron para la transferencia de conocimientos y experiencias en la adaptación del modelo a cada realidad nacional, ha sido un insumo primordial para lograr los resultados alcanzados. A la fecha, se cuenta con el proyecto en pleno funcionamiento en Brasil, que es el pionero, en Perú, Uruguay y Colombia, además de Ecuador. En pos de su implementación en otros cinco países miembros de IIRSA se desarrollan o están próximas a desarrollarse diversas actividades, para lo cual se cuenta con un equipo regional de trabajo y una red de técnicos de varios países capacitados para apoyar estas tareas.

Desarrollos metodológicos y capacitación
Como ha sido descripto, en ambas etapas de planificación del Plan de Acción de la Iniciativa se ha producido una gran cantidad de

materiales que van desde conceptos generales hasta instrumentos específicos. En torno a estos materiales se desplegó un intenso esfuerzo de capacitación en el trabajo, a través de la modalidad de aprender haciendo, que queda reflejado en el elevado número de reuniones de Grupos Técnicos Ejecutivos y Talleres de Capacitación. En este sentido, vale la pena mencionar una vez más la aplicación y capacitación en las metodologías IIRSA EASE e IPrLg, y en especial a la contribución y resultados de estos procesos.

Las aplicaciones realizadas permitieron extraer algunas experiencias valiosas, entre las que sobresalen el trabajo en conjunto de los equipos nacionales, que han logrado un destacable grado de cooperación e intercambio de información; el hecho de que las metodologías no sólo operan como instrumento de investigación y análisis, sino que su aplicación fue concebida como un proceso de capacitación en el que han interactuado funcionarios del sector público de distintos países, como así también del sector privado; y la conclusión de que la relación infraestructura-integración no necesariamente es directa. Se espera alimentar con los avances de las aplicaciones un círculo virtuoso que pueda conducir a mayor integración.

Puesta en valor del capital institucional

La Iniciativa IIRSA ha realizado un importante aporte en la puesta en valor del capital institucional de los países que la componen. En este sentido, las instituciones y los espacios de construcción de consensos que proveen son esenciales para asegurar la sostenibilidad del proceso y la profundización de los resultados. Las distintas instancias de la organización institucional de IIRSA han actuado tanto en forma horizontal como vertical y han tenido la capacidad de generar resultados, que le permiten mostrarse como un organigrama vivo.

Movilización de recursos de la cooperación regional

El BID, la CAF y el FONPLATA, integrantes del CCT de la Iniciativa, han realizado una contribución significativa y han apoyado el proceso y plan de trabajo de IIRSA en términos administrativos, financieros y de asistencia técnica. Adicionalmente, han creado fondos de preparación de proyectos que se convirtieron en un valioso instrumento para apoyar el proceso de integración de Suramérica mediante la aplicación de fondos blandos a la realización de estudios que permiten la formulación y evaluación de proyectos complejos como son los de integración.

La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en mayo del año 2009 con la firma de su Tratado Constitutivo, representaría un nuevo marco para el proceso de integración. En agosto de 2009, en la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en Quito, se creó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN). Por medio de la decisión que creó el COSIPLAN, el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA fue incorporado al referido Consejo, siendo reconocidos los resultados alcanzados en el ámbito de la Iniciativa. Al mismo tiempo, se reiteró la decisión de "profundizar y perfeccionar los avances logrados en la identificación, evaluación e implementación de proyectos de integración en el marco del proceso de planeamiento de escala regional que realizan los países de América del Sur".

En 2010, la Iniciativa IIRSA se constituyó en el Foro Técnico del COSIPLAN de la UNASUR. Los trabajos, entonces, continúan bajo esta nueva institucionalidad y en el Plan de Acción por los próximos diez años.

4

EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA DEL SUR COMO MARCO DE LA INTEGRACIÓN

Los cambios económicos y políticos que se han vivido en el mundo, y particularmente en América Latina, en la última década, permiten realizar una convergencia entre diversos puntos de inflexión, dando lugar al surgimiento de lo que algunos autores consideran como una tercera generación de regionalismos, también llamados posliberales. Aún teniendo enfoques distintos, y en ocasiones contradictorios, estas propuestas se caracterizan por la primacía de la agenda política, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos con mayor afinidad y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países. En la construcción de una agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en la más intensa cooperación en ámbitos no comerciales, se ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación Sur-Sur, a la aparición de una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo y a la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región. Estos énfasis son coincidentes con el papel más fuerte de los actores estatales, en el marco de las agendas económicas del pos Consenso de Washington, de carácter desarrollista, y se distancian así de las estrategias del regionalismo abierto centradas en la liberalización comercial y en el protagonismo de los actores privados y de las fuerzas del mercado. De esta manera, los países se han agrupado en distintos espacios de diálogo y acción política, cada uno con el objetivo de fortalecer los vínculos Sur-Sur. Uno de los creados recientemente es la UNASUR.

4.1. LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

UNASUR

UNION DE NACIONES SURAMERICANAS

"Los países de América del Sur se han propuesto avanzar hacia un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Ese proceso debe fortalecer la identidad propia de América del Sur, basada en el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos. Debe reconocer el papel de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y de los inmigrantes que tuvieron un rol importante en la formación y en las luchas sociales del continente. Desde esa perspectiva, debe contribuir, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe, otorgándole una mayor gravitación y representación en los foros internacionales".

Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión (2006), constituida por representantes personales de los Presidentes de América del Sur. Representante por la República Argentina Dra. Cristina Fernández de Kirchner

El primer paso en esa construcción fue la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), a través de la Declaración de Cusco, que tuvo lugar durante la III Cumbre Presidencial Sudamericana celebrada el día 8 de diciembre de 2004. Los países signatarios de este documento fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Los aspectos sobre los que versó fueron la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile por medio del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología en materia de ciencia, educación y cultura y la interacción entre empresas y sociedad civil, teniendo en consideración la responsabilidad social empresarial. Progresivamente, se explicitó que se establecerían los niveles y áreas de acción conjunta, utilizando la institucionalidad vigente y evitando la duplicación y superposición de esfuerzos que resulten en gastos financieros adicionales.

En este marco, en la reunión Cumbre de Brasilia celebrada 30 de septiembre de 2005, se definió cuál sería el camino a seguir para continuar avanzando en la consolidación de una institucionalidad que permitiera vertebrar la integración entre los países signatarios. De esta manera se adoptaron las Declaraciones de Brasilia sobre Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la integración en el área de infraestructura. Tres meses más tarde, en la reunión extraordinaria de Montevideo, surgió la decisión de crear una Comisión de Reflexión constituida por representantes personales de los Presidentes, con la tarea de producir un documento para ser sometido a discusión.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR fue suscripto en Brasilia el 23 de mayo de 2008, y constituye actualmente la norma básica del todavía incipiente ordenamiento jurídico de UNASUR. En efecto, según lo que dispone el propio documento, en su artículo 26, el Tratado de Brasilia entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. De su articulado se desprende claramente la vocación integradora de la institución, al plantearse ambiciosos objetivos de coordinación de política pública en lo cultural, social, económico y político entre los países, así como el trabajo para lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías entre los diferentes Estados.

OBJETIVOS PRINCIPALES

1) Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los países suramericanos con el objeto de crear un mayor bienestar y desarrollo en la región
2) Fortalecer el diálogo político entre los Estados miembros para reforzar las relaciones entre los países suramericanos en el escenario global
3) Impulsar el desarrollo social
4) Aprovechar de forma integral, sostenible y solidaria los recursos de la región
5) Desarrollar una infraestructura para la interconexión de la región, con criterios de desarrollo social y económico sustentables
6) Crear una integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros
7) Proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático
8) Consolidar una identidad suramericana, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana
9) Cooperar en el ámbito de políticas migratorias con un enfoque global
10) Cooperar en materia económica y comercial promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur

ÓRGANOS DE LA UNASUR

Según el artículo 4 del Tratado de Brasilia, los órganos de UNASUR son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
Es el órgano máximo de la UNASUR, sus funciones son:

- establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación,
- convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial,
- decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores,
- adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- adoptar resoluciones para implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno,
- proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno,
- coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana,
- desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional,
- realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto,
- aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR,
- aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR,
- himplementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros,
- aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia,
- crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

3. El Consejo de Delegadas y Delegados
El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por un representante acreditado por cada Estado Miembro. Posee las siguientes atribuciones:

- implementar, mediante la adopción de las disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Témpore y la Secretaría General,
- preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores,
- elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores,

PRIMERA REUNIÓN DEL COSIPLAN.
Ciudad de Quito, Ecuador. Junio de 2010.

- compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos,
- conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo,
- dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional,
- promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana,
- proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

4. La Secretaría General

Es el órgano ejecutivo de la organización y está encabezada por el Secretario General. Tiene como función llevar a cabo los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y, a su vez, ejerce su representación por delegación expresa de estos. Es designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez.

CONSEJOS DE UNASUR

Se consideran como una mejor forma para coordinar y potenciar esfuerzos en grupos de trabajo con naturaleza intergubernamental. Están integrados por Ministros y especialistas en determinados ámbitos.

Los Consejos son:

- Consejo Energético Suramericano
- Consejo de Defensa Suramericano
- Consejo Suramericano de Salud
- Consejo Suramericano de Desarrollo Social
- Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación
- Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

4.2. EL CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO

El COSIPLAN fue creado por una decisión de la tercera Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la ciudad de Quito, Ecuador, el 10 de agosto de 2009, conforme a lo estipulado en el Tratado Constitutivo de UNASUR. Se estableció como una iniciativa para la discusión de políticas y estrategias de programas y proyectos, para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de UNASUR. Busca desarrollar la infraestructura regional dando continuidad a lo avanzado por IIRSA. En tal sentido recoge sus esfuerzos y avances, tomando en cuenta que hacia finales de 2009 la Cartera de Proyectos IIRSA contaba con 510 proyectos en 47 grupos temáticos, con una inversión estimada de 74.500 millones de dólares. De este modo, IIRSA se constituye en una instancia técnica para temas relacionados con la planificación de la infraestructura física suramericana. El COSIPLAN y el Consejo Energético Suramericano mantienen un diálogo fluido y una estrecha cooperación en temas claves, lo cual genera una dinámica propia que redunda en la armonización de infraestructuras para la generación de energía en la región.

La primera Reunión de Ministros del COSIPLAN fue realizada el 18 de junio de 2010 en Quito y aprobó el Estatuto y el Reglamento, al que le dio las siguientes características:

NATURALEZA DEL CONSEJO

El COSIPLAN es una instancia de discusión política y estratégica que, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR. Su creación fue

decidida en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la UNASUR.

PRINCIPIOS

El COSIPLAN regirá su actuación de acuerdo a con fundamentos consensuados entre sus Estados Miembros, expuestos en el Tratado Constitutivo de UNASUR, los que se expresan en los siguientes principios:
a) Integralidad y complementariedad de las políticas, programas y proyectos de infraestructura regional que propendan al equilibrio y cohesión territorial, así como al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza
b) Participación ciudadana y pluralismo en las iniciativas de integración regional en infraestructura, reconociendo y respetando los derechos de todos los pueblos y su diversidad multicultural, multiétnica y plurilingüe
c) Gradualidad y flexibilidad en la implementación de las acciones identificadas, reconociendo las diferentes realidades nacionales
d) Solidaridad y cooperación en la evaluación y priorización de proyectos de integración

OBJETIVOS

El COSIPLAN tiene como objetivos generales los siguientes:
a) Desarrollar una infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la IIRSA, incorporándolos a su marco de trabajo
b) Fomentar la cooperación regional en planificación e infraestructura, mediante alianzas estratégicas entre los Estados miembros de UNASUR
c) Promover la compatibilización de los marcos normativos existentes en los países Miembros de UNASUR que regulan el desarrollo y operación de la infraestructura en la región
d) Identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento

Los objetivos específicos del COSIPLAN son:
a) Promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas
b) Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura, con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida
c) Diseñar estrategias regionales de planificación para el desarrollo de infraestructura
d) Consolidar la Cartera de Proyectos para la IIRSA
e) Fomentar el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región
f) Impulsar la aplicación de metodologías, el desarrollo de procesos sectoriales y acciones complementarias que viabilicen el diseño, la ejecución y operación de los proyectos de integración física

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El COSIPLAN está integrado por las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento, o sus equivalentes, de los Estados Miembros de UNASUR, y cuenta con las siguientes instancias de apoyo:

1) Comité Coordinador integrado por delegadas y/o delegados ministeriales de los Estados Miembros, presidido por un delegado del país que preside el Consejo
2) La Iniciativa IIRSA como Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana
3) Grupos de Trabajo que se acuerde crear en las áreas temáticas de su competencia
La Presidencia del Consejo corresponde al mismo país que ocupa la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que, previa propuesta de éste, el Consejo acuerde por consenso designar a otro país. Es secundada por una vicepresidencia a cargo del país que haya ejercido la presidencia anterior.

ATRIBUCIONES

Son atribuciones del Consejo:

- Aprobar la estructura de funcionamiento interno del Consejo y de todas sus instancias constitutivas
- Aprobar su Plan de Acción
- Aprobar el Plan de Trabajo Anual
- Evaluar y aprobar el informe de actividades realizadas por todas las instancias del Consejo
- Introducir modificaciones en el estatuto
- Todas aquellas que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos

FUNCIONAMIENTO

- Los acuerdos del COSIPLAN se adoptan por consenso
- El COSIPLAN realiza anualmente reuniones ordinarias
- La Presidencia del COSIPLAN convoca a reuniones extraordinarias del Consejo, a petición de uno de sus miembros, con el apoyo de, al menos, tres de ellos
- Los acuerdos adoptados en el COSIPLAN son canalizados de conformidad con el artículo 5 del Tratado Constitutivo de UNASUR
- En concordancia con los artículos 6d), 7d) y 15 del Tratado Constitutivo de UNASUR, el COSIPLAN puede promover iniciativas de diálogo y cooperación con instancias externas a UNASUR
- La propuesta de agenda y documentos para la reunión anual del Consejo son presentados por el Comité Coordinador

Se encuentra en elaboración el Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022 del COSIPLAN

Una primera versión fue presentada por la Coordinación de Brasil en la I Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN efectuada en Río de Janeiro el 28 de abril de 2011. En la reunión realizada en Bogotá los días 14 al 17 de junio se avanzó en el tratamiento de este documento y en los acuerdos necesarios con los comentarios de los países en los objetivos específicos y las acciones, restando evaluar los instrumentos para la implementación y los mecanismos de monitoreo y evaluación. Este documento fue nuevamente tratado en la reunión del Comité de Coordinación y deberá ser aprobado en la Reunión de Ministros prevista para noviembre de 2011.

Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración de la UNASUR

Características de la Agenda
1) Está conformada por proyectos de alto impacto para la integración física regional, que pueden ser nacionales, binacionales o multinacionales
2) Los doce países están representados, y existe un equilibrio en el número de proyectos impulsados por cada país
3) Los proyectos son seleccionados por consenso a partir de criterios definidos
4) Los proyectos pertenecen a la Cartera de Proyectos Revisada y/o a los Procesos Sectoriales
5) Una vez aprobada por el COSIPLAN, la APP representará el compromiso de UNASUR para la integración física de Suramérica en el próximo decenio

AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS

AGENDA DE PROYECTOS INTEGRADA

Fuente: GeoSUR - IIRSA.

RUTAS DE CONEXIÓN ENTRE VENEZUELA (CIUDAD GUAYANA)-GUYANA(GEORGETOWN)-SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUYENDO LA CONSTRUCCION DEL PUENTE SOBRE EL RIO CORENTINE

RUTA BOA VISTA-BONFIM-LETHEM-LINDEN-GEORGETOWN

REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA CARACAS-MANAOS

CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL (TRAMO BOLIVIANO)

AEROPUERTO DISTRIBUIDOR DE CARGA Y PASAJEROS PARA SUDAMERICA (HUB AEROPUERTO INTERNACIONAL VIRU-VIRU - SANTA CRUZ)

CONEXIÓN VIAL FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN – CLORINDA

LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500KV (ITAIPÚ-ASUNCIÓN-YACYRETA)

INTERCONEXIÓN FERROVIARIA PARAGUAY-ARGENTINA-URUGUAY

TRANSPORTE MULTIMODAL EN SISTEMA LAGUNA MERÍN Y LAGOA DOS PATOS

CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO

CORREDOR FERROVIARIO MONTEVIDEO-CACEQUÍ

REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO CHAMBERLAIN-FRAY BENTOS

CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO

Referencias:

- Vial
- Navegabilidad
- Puente
- Corredor vial
- Corredor ferroviario
- Vialidad existente
- Capital de nación
- Hidrovías principales
- Hidrografía

AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN - API - (OCTUBRE 2011)

EID	NOMBRE PROYECTO APP	PAÍSES INVOLUCRADOS	CÓDIGO	PAÍSES DEL PROYECTO
AMA	EJE VIAL PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVÍAS	PERÚ	AMA16	PE
			AMA20	PE
			AMA21	PE
			AMA24	PE
			AMA25	PE
			AMA40	PE
			AMA41	PE
			AMA56	PE
			AMA44	PE
AMA	EJE VIAL CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVÍAS	PERÚ	AND28	PE
			AMA26	PE
			AMA30	PE
			AMA31	PE
			AMA32	PE
			AMA43	PE
			AMA63	PE
			AMA64	PE
			AMA65	PE
			AMA66	PE
			AMA67	PE
AMA	ACCESO NORORIENTAL AL RÍO AMAZONAS	BRASIL/ COLOMBIA/ ECUADOR/ PERÚ	AMA37	BR
			AMA38	CO - EC - PE
			AMA45	EC
			AMA39	EC
			AMA42	EC - PE
			AMA71	EC
AND	CORREDOR VIAL CARACAS – BOGOTÁ – BUENAVENTURA / QUITO	COLOMBIA/ ECUADOR/ VENEZUELA	AND05	CO
			AND07	CO
AND	INTERCONEXION FRONTERIZA COLOMBIA – ECUADOR	COLOMBIA/ ECUADOR	AND31	CO - EC
			AND79	CO
			AND82	CO - EC

NOMBRE DE LOS PROYECTOS INCLUIDOS	GP	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO
CARRETERA TARAPOTO - YURIMAGUAS	G3	PREEJECUCIÓN	USD 224.300.000
PUERTO DE YURIMAGUAS			
CENTRO LOGÍSTICO DE PAITA	G3	PREEJECUCIÓN	USD 47.000.000
CENTRO LOGÍSTICO DE YURIMAGUAS	G3	PERFIL	USD 5.000.000
PUERTO DE PAITA	G3	PREEJECUCIÓN	USD 227.800.000
CARRETERA PAITA - TARAPOTO	G3	EJECUCIÓN	USD 273.650.767
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA HIDROVÍA RÍO HUALLAGA, TRAMO ENTRE YURIMAGUAS Y LA CONFLUENCIA CON EL RÍO MARAÑÓN	G6	PREEJECUCIÓN	USD 8.000.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA HIDROVÍA RÍO MARAÑÓN, TRAMO ENTRE SARAMERIZA Y LA CONFLUENCIA CON EL RÍO UCAYALI	G6	PREEJECUCIÓN	USD 25.700.000
MODERNIZACIÓN DEL PUERTO DE IQUITOS	G6	PREEJECUCIÓN	USD 26.080.000
CENTRO LOGÍSTICO DE IQUITOS	G6	PERFIL	USD 5.000.000
AUTOPISTA DEL SOL: MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL TRAMO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUYE VÍA DE EVITAMIENTO DE TUMBES)	G6	PREEJECUCIÓN	USD 90.300.000
CARRETERA TINGO MARÍA - PUCALLPA	G4	PREEJECUCIÓN	USD 361.000.213
PUERTO DE PUCALLPA			
CENTRO LOGÍSTICO INTERMODAL DE PUCALLPA	G4	PERFIL	USD 5.000.000
MODERNIZACIÓN DEL PUERTO DE EL CALLAO (NUEVO MUELLE DE CONTENEDORES)	G4	EJECUCIÓN	USD 706.870.000
AUTOPISTA LIMA - RICARDO PALMA	G4	PERFIL	USD 242.000.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA HIDROVÍA RÍO UCAYALI, TRAMO ENTRE PUCALLPA Y LA CONFLUENCIA CON EL RÍO MARAÑÓN	G6	PREEJECUCIÓN	USD 20.000.000
IIRSA CENTRO, TRAMO 2: RICARDO PALMA - LA OROYA - DESVÍO CERRO DE PASCO/LA OROYA - HUANCAYO	G4	EJECUCIÓN	USD 100.000.000
IIRSA CENTRO, TRAMO 3: DESVIO DE PASCO - TINGO MARIA	G4	PERFIL	USD 70.000.000
ZONA DE ACTIVIDAD LOGÍSTICA DEL CALLAO – ZAL CALLAO	G4	PERFIL	USD 155.255.500
TERMINAL NORTE MULTIPROPÓSITO DEL CALLAO	G4	PERFIL	USD 749.000.000
TERMINAL DE EMBARQUE DE MINERALES DEL CALLAO	G4	PREEJECUCIÓN	USD 120.300.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO IÇÁ	G6	EJECUCIÓN	USD 8.000.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PUTUMAYO	G6	EJECUCIÓN	USD 15.000.000
PUERTO DE TRANSFERENCIA DE CARGA MORONA	G7	PERFIL	USD 51.000.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO MORONA, SECTOR ECUATORIANO	G6	PERFIL	USD 718.224
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO NAPO	G6	PERFIL	USD 5.759.000
PUERTO DE PROVIDENCIA	G2	PERFIL	USD 25.000.000
REHABILITACIÓN DE LA VÍA CÚCUTA - BUCARAMANGA	G2	PREEJECUCIÓN	USD 1.559.000.000
CORREDOR VIAL BOGOTÁ - BUENAVENTURA	G2	EJECUCIÓN	USD 1.791.000.000
CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) SAN MIGUEL	G6	PREEJECUCIÓN	USD 25.000.000
MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO MOCOA - SANTA ANA - SAN MIGUEL	G6	EJECUCIÓN	USD 133.629.000
IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) EN EL PASO DE FRONTERA TULCÁN - IPIALES (RUMICHACA)	G2	PREEJECUCIÓN	USD 50.000.000

EID	NOMBRE PROYECTO APP	PAÍSES INVOLUCRADOS	CÓDIGO	PAÍSES DEL PROYECTO
AND	SISTEMA DE CONECTIVIDAD DE PASOS DE FRONTERA COLOMBIA - VENEZUELA	COLOMBIA/ VENEZUELA	AND81	CO - VE
			AND02	VE
			AND13	CO
			AND19	VE
AND	CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) DESAGUADERO	BOLIVIA/ PERÚ	AND47	BO - PE
CAP	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA Y CENTRO DE FRONTERA	ARGENTINA/ BOLIVIA	CAP10	AR - BO
CAP	CONEXIÓN ARGENTINA-BOLIVIA POR LA QUIACA-VILLAZÓN	ARGENTINA/ BOLIVIA	CAP81	AR -BO
			CAP 11	AR
			CAP50	AR
CAP	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO PARANAGUA - ANTOFAGASTA	ARGENTINA/ BRASIL/ PARAGUAY/ CHILE	CAP20	BR
			CAP23	AR - PA
			CAP29	PA
			CAP37	AR
			CAP38	AR
			CAP39	AR
			CAP52	BR - PA
			CAP53	BR
			CAP91	CH
CAP	CONEXIÓN VIAL FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA	ARGENTINA/ BRASIL/ PARAGUAY	CAP07	AR - PA
			CAP14	BR - PA
			CAP18	PA
CAP	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - ASUNCIÓN - YACYRETÁ)	PARAGUAY	CAP67	PA
			CAP68	PA
GUY	REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA CARACAS - MANAOS	BRASIL/ VENEZUELA	GUY01	BR - VE
GUY	RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN	BRASIL/ GUAYANA	GUY09	BR - GU
GUY	RUTAS DE CONEXIÓN ENTRE VENEZUELA (CIUDAD GUAYANA) - GUYANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUYENDO LA CONSTRUCCION DEL PUENTE SOBRE EL RIO CORENTINE	GUYANA/ SURINAME/ VENEZUELA	GUY18	GU - SU - VE
			GUY24	GU - SU
HPP	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LA CUENCA DEL PLATA	ARGENTINA/ BOLIVIA/ BRASIL/ PARAGUAY/ URUGUAY	HPP07	BO - BR - PA
			HPP09	PA
			HPP19	BR
			HPP42	AR - PA
			HPP44	AR
			HPP72	AR - PA
			HPP88	AR - UR
			HPP106	BO - BR - PA
			HPP108	BR
			HPP122	BO

NOMBRE DE LOS PROYECTOS INCLUIDOS	GP	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO
MEJORAMIENTO DE LOS PASOS DE FRONTERA EN EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER Y EL ESTADO DE TACHIRA	G2	PERFIL	USD 2.000.000
CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) DE PARAGUACHÓN	G1	EJECUCIÓN	USD 2.000.000
MEJORAMIENTO DEL PUENTE JOSÉ ANTONIO PÁEZ	G3	CONCLUIDO	USD 1.280.000
PASO DE FRONTERA PUERTO CARREÑO	G4	PERFIL	USD 1.000.000
CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) DESAGUADERO	G8	PREEJECUCIÓN	USD 4.047.170
CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA Y CENTRO DE FRONTERA	G2	PREEJECUCIÓN	USD 23.000.000
PUENTE Y CENTRO DE FRONTERA LA QUIACA-VILLAZÓN	G2	PERFIL	USD 15.000.000
REHABILITACIÓN DEL FERROCARRIL JUJUY-LA QUIACA	G2	PREEJECUCIÓN	USD 62.000.000
PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA NACIONAL N° 40 CORREDOR MINERO (LÍMITE CON BOLIVIA)	G2	PREEJECUCIÓN	USD 150.000.000
CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO TRAMO CASCAVEL - FOZ DO IGUAÇU	G3	PREEJECUCIÓN	USD 0
OPTIMIZACIÓN DEL NODO PUENTE ÑEEMBUCÚ - RÍO BERMEJO	G4	PREEJECUCIÓN	USD 60.000.000
CONSTRUCCIÓN DE LA FERROVÍA CIUDAD DEL ESTE - PILAR	G4	PREEJECUCIÓN	USD 438.600.000
REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C3: RESISTENCIA - AVIA TERAI - PINEDO	G1	PREEJECUCIÓN	USD 104.000.000
REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C12: AVIA TERAI - METÁN	G1	PREEJECUCIÓN	USD 212.000.000
REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C14: SALTA - SOCOMPA	G1	PREEJECUCIÓN	USD 60.000.000
PUENTE FERROVIARIO CON PATIO DE CARGAS (CIUDAD DEL ESTE - FOZ DO IGUAÇU)	G3	PREEJECUCIÓN	USD 70.000.000
CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO TRAMO PARANAGUÁ - CASCAVEL Y VARIANTE FERROVIARIA ENTRE GUARAPUAVA E INGENIERO BLEY	G3	PERFIL	USD 0
CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO, TRAMO CHILE (ANTOFAGASTA-SOCOMPA)	G1	CONCLUIDO	USD 0
OPTIMIZACIÓN DEL NODO CLORINDA - ASUNCIÓN	G1	PREEJECUCIÓN	USD 100.000.000
NUEVO PUENTE PUERTO PRESIDENTE FRANCO - PORTO MEIRA, CON CENTRO DE FRONTERA PARAGUAY - BRASIL	G3	PREEJECUCIÓN	USD 80.000.000
CONCESIÓN MEJORAMIENTO DE LAS RUTAS N° 2 Y 7 (ASUNCIÓN-CIUDAD DEL ESTE)	G3	PREEJECUCIÓN	USD 136.000.000
LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - ASUNCIÓN)	G3	PREEJECUCIÓN	USD 125.000.000
LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (YACYRETÁ-AYOLAS-CARAYAO)	G3	PREEJECUCIÓN	USD 130.000.000
REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA CARACAS - MANAOS	G4	EJECUCIÓN	USD 480.000.000
RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN	G2	PREEJECUCIÓN	USD 250.000.000
RUTAS DE CONEXIÓN ENTRE VENEZUELA (CIUDAD GUAYANA) - GUYANA (GEORGETOWN) - SURINAME (APURA - ZANDERIJ - PARAMARIBO)	G3	EJECUCIÓN	USD 358.000.000
CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL RÍO CORENTINE	G3	PERFIL	USD 0
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PARAGUAY ENTRE APA Y CORUMBÁ (*)	G1	PERFIL	USD 4.300.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PARAGUAY (ASUNCIÓN - APA)	G1	PREEJECUCIÓN	USD 40.000.000
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO TIETÊ	G2	EJECUCIÓN	USD 50.000.000
PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LOS RÍOS PARANÁ Y PARAGUAY DESDE SANTA FE A ASUNCIÓN	G3	EJECUCIÓN	USD 30.000.000
PROFUNDIZACIÓN DEL CALADO DEL RÍO PARANÁ DESDE SANTA FE HASTA DESEMBOCADURA EN EL RÍO DE LA PLATA	G3	EJECUCIÓN	USD 110.000.000
PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL ALTO PARANÁ	G4	PERFIL	USD 0
PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL RÍO URUGUAY	G5	EJECUCIÓN	USD 40.000.000
SISTEMA DE PREDICCIÓN DE NIVELES EN EL RÍO PARAGUAY (APA - ASUNCIÓN)	G1	PREEJECUCIÓN	USD 0
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO ALTO PARANÁ (AGUAS ARRIBA SALTOS DEL GUAIRÁ) (*)	G2	PREEJECUCIÓN	USD 70.000.000
REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL CANAL TAMENGO	G3	PREEJECUCIÓN	USD 10.500.000

EID	NOMBRE PROYECTO APP	PAÍSES INVOLUCRADOS	CÓDIGO	PAÍSES DEL PROYECTO
HPP	INTERCONEXIÓN FERROVIARIA PARAGUAY - ARGENTINA - URUGUAY	ARGENTINA/ PARAGUAY/ URUGUAY	HPP65	AR - PA - UR
			HPP82	AR
			HPP103	AR - PY
HPP	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	URUGUAY	HPP120	UR
HPP	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	URUGUAY	HPP97	UR
IOC	AEROPUERTO DISTRIBUIDOR DE CARGA Y PASAJEROS PARA SUDAMÉRICA (HUB AEROPUERTO INTERNACIONAL VIRU-VIRU - SANTA CRUZ)	BOLIVIA	IOC78	BO
IOC	MEJORAMIENTO DE LA CONECTIVIDAD VIAL EN EL EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL	BOLIVIA/ BRASIL	IOC80	BO
			IOC14	BR
			IOC25	BO - BR
			IOC32	BO
IOC	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	BOLIVIA/ PARAGUAY	IOC09	BO - PA
IOC	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEANICO CENTRAL (TRAMO BOLIVIANO)	BOLIVIA	IOC81	BO
MCC	GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	ARGENTINA/ BOLIVIA	MCC68	AR
MCC	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	BRASIL/ URUGUAY	MCC22	BR - UR
MCC	TRANSPORTE MULTIMODAL EN SISTEMA LAGUNA MERÍN Y LAGOA DOS PATOS	BRASIL/ URUGUAY	MCC85	BR - UR
MCC	CORREDOR FERROVIARIO MONTEVIDEO - CACEQUI	BRASIL/ URUGUAY	MCC30	UR
			MCC115	BR - UR
MCC	TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	ARGENTINA/ CHILE	MCC110	AR - CH
MCC	OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA PASO DE FRONTERA CRISTO REDENTOR	ARGENTINA/ CHILE	MCC34	AR - CH
PBB	CONEXIÓN PORTO VELHO - COSTA PERUANA	BRASIL/ PERÚ	PBB02	BR - PE
			PBB64	BR

NOMBRE DE LOS PROYECTOS INCLUIDOS	GP	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO
REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL CORREDOR FERROVIARIO ASUNCIÓN - MONTEVIDEO	G3	PERFIL	USD 102.000.000
RECUPERACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ZÁRATE - POSADAS	G1	PERFIL	USD 0
CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE LA FERROVÍA ASUNCIÓN - POSADAS	G1	PERFIL	USD 166.000.000
REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	G5	PERFIL	USD 100.000.000
CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	G5	PREEJECUCIÓN	USD 8.000.000
AEROPUERTO DISTRIBUIDOR DE CARGA Y PASAJEROS PARA SUDAMERICA (HUB AEROPUERTO INTERNACIONAL VIRU-VIRU - SANTA CRUZ)	G3	PERFIL	USD 20.000.000
DOBLE VÍA LA PAZ - SANTA CRUZ	G5	PREEJECUCIÓN	USD 269.000.000
CIRCUNVALACIÓN VIAL DE CAMPO GRANDE	G2	EJECUCIÓN	USD 15.000.000
PASO DE FRONTERA PUERTO SUÁREZ - CORUMBÁ	G3	PREEJECUCIÓN	USD 2.000.000
CARRETERA TOLEDO - PISIGA	G5	EJECUCIÓN	USD 97.000.000
PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	G1	EJECUCIÓN	USD 2.000.000
CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL	G5	PREEJECUCIÓN	USD 3.093.300.000
GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	G5	EJECUCIÓN	USD 1.000.000.000
CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	G2	PREEJECUCIÓN	USD 65.000.000
TRANSPORTE MULTIMODAL EN SISTEMA LAGUNA MERÍN Y LAGOA DOS PATOS	G2	PREEJECUCIÓN	USD 100.000.000
REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA	G2	EJECUCIÓN	USD 100.000.000
ADECUACIÓN FERROVIARIA DE TROCHA BRASILEÑA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI	G2	EJECUCIÓN	USD 96.000.000
TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	G4	PREEJECUCIÓN	USD 1.000.000.000
OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA PASO DE FRONTERA CRISTO REDENTOR	G3	PREEJECUCIÓN	USD 243.000.000
PASO DE FRONTERA Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) PERÚ - BRASIL	G1	PREEJECUCIÓN	USD 8.293.930
PUENTE SOBRE EL RIO MADEIRA EN ABUNA (BR-364/R0)	G2	PREEJECUCIÓN	USD 119.000.000

NOTAS

(1) Prebisch, R., 1963

(2) Tomassini, L., 1993

(3) Estos pueden encontrarse, entre otros, en textos como *Teoría social y estructura social* (1957), *Teoría social y análisis funcional* (1969) y *La sociología de la ciencia: investigaciones teóricas y empíricas* (1973).

(4) Deutsch, K., 1993

(5) Haas, E., 1967

(6) Mitrany, D., 1966

(7) Moravcsick, A., 1998

(8) Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (eds.), 1998.; y Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. et al.(eds.), 2001

(9) Malamud, A. y Schmitter, 2006

(10) Del francés "dirigisme", es un concepto político-económico usado para designar un sistema en el cual el gobierno ejercita una fuerte influencia directiva en los sectores económicos, generalmente no a través del intervencionismo o de la estatización sino del uso de incentivos para promover prácticas que son de interés público o general.

(11) Gruson, C., 1968

(12) Meade, J.E., 1970 y 1971

FUENTES

Altmann, J. - Rojas, F. (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008.

Ayllón, B., *Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de la ayuda: implicaciones para la cooperación española*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Junio 2009

Banco Interamericano de Desarrollo. *Integración regional* - Documentos de estrategia. Washington, D.C. 2003 y 2011

Barceló Koser, M. – Barcía Fonseca, R. *Análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos del valor agregado de proyectos IIRSA*. Guía metodológica revisada. Buenos Aires, BID/INTAL, 2009.

Bouzas, R. "Introducción." *Regionalización e Integración Económica. Instituciones y Procesos Comparados*. Buenos Aires, Ed. R. Bouzas, 1997

Bouzas, R. "El Mercosur Frente al Nuevo Milenio." AAVV. *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*. Bogotá: Ministerio de RREE de Colombia/CAF, 1998

CEPAL. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración económica de la transformación productiva con equidad*. LC/G. 1801. Documento coordinado por Gert Rosenthal. Santiago de Chile, 1994.

Comisión Binacional Argentina – Brasileña para los nuevos puentes sobre el Río Uruguay – COMBI. *Estatuto y Reglamento*.

Comisión Binacional Argentina – Brasileña para los nuevos puentes sobre el Río Uruguay – COMBI. *Estudio de Viabilidad de los Nuevos Puentes sobre el Río Uruguay*. Documentación licitatoria, en ejecución. www.planif-territorial.gov.ar

Comisión de Integración Argentino-Uruguaya (CIAU). *Estudio Binacional para la Identificación de un Programa de Infraestructura para la Mejora de la Conectividad Territorial entre Argentina y Uruguay*. Términos de Referencia, en ejecución.

Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). *Plan de Acción 2010*

Deutsch, K. *The growth of Nations: Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration*. Nueva York, Irvintong publishing, 1993.

Di Filippo, A. - Franco, R. *Integración Regional, Desarrollo y Equidad*. Santiago-Chile, Siglo XXI-CEPAL, 2000.

Dirección de Límites y Fronteras. *Actas de los Comités de Integración* www.mrecic.gov.ar

Dirección de Límites y Fronteras. GTM. Actas. www.cancilleria.gov.ar

Ferrer, A. *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires, 1998.

Grupo Técnico Mixto (GTM) Paraguayo.– Argentino. *Estudio Binacional Puente Eldorado – Mayor Otaño. Mejora de la Conectividad Territorial entre Argentina y Paraguay*. Documentos preliminares, en ejecución.

Gruson, C. *Origine et Espoirs de la Planification Française*. París, Dunod, 1968.

Haas, E. "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America." Journal of Common Market Studies 5(4), 1967.

I.I.R.S.A. *Actas y anexos de las reuniones del Comité de Dirección Ejecutiva*.

I.I.R.S.A. *Agenda de Implementación Consensuada AIC 2005-2010*. www.iirsa.org/BancoConocimiento

I.I.R.S.A. *Análisis del Potencial de Integración Productiva y Logística – IPrLg*. Guía metodológica y Guía para la Estructuración del Informe Final. www.iirsa.org/BancoConocimiento/I/iprlg_presentacion_general

I.I.R.S.A. *Cartera de Proyectos IIRSA 2004*. Planificación Territorial Indicativa. Buenos Aires, 2004.

I.I.R.S.A. *Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE). Metodología de Evaluación -- Ambiental y Social con Enfoque Estratégico*. www.iirsa.org/BancoConocimiento/E/evaluacion_ambiental_estrategica

I.I.R.S.A. *Exportaciones por la vía postal. Análisis de beneficios potenciales de la implementación de un - sistema simplificado: el caso de Uruguay*. www.iirsa.org//Documentos

I.I.R.S.A. *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*. www.iirsa.org

I.I.R.S.A. *Institucional - Plan de Acción*.
www.iirsa.org/BancoConocimiento

I.I.R.S.A. Planificación Territorial Indicativa - *Cartera de Proyectos*.
www.iirsa.org/Cartera

Malamud, A. – Schmitter, P. "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR". *Desarrollo Económico* 46 (181), 2006.

Martínez Rivas, M. *Coordinadora metodología del análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos del valor agregado de proyectos IIRSA*. Buenos Aires, 2007.

Meade, J. E. *The controlled economy*. Londres, George Allen & Unwin, 1971.

Meade, J. E. *The theory of indicative planning*. Manchester, Manchester University Press, 1970.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Tratados, Acuerdos y otras normas*. Área de Tratados. www.mrecic.gov.ar

Mitrany, D. *A Working Peace System*. Chicago, Quadrangle Books, 1966.

Molina, F. "Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* N° 32, 2007.

Morandé, J. A. "La Agenda Interamericana en los Noventa: transformaciones y desafíos", en van Klaveren, A. *América Latina en el Mundo*. Santiago-Chile, Editorial ANDES, 1997,

Moravcsick, A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998.

Nef, J. "Los procesos de integración y la globalización". *Revista Diplomacia* N° 82. Academia Diplomática Andrés Bello, Enero-Marzo 2000.

Ojeda, T. "La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido". *Relaciones Internacionales*, N° 15, GERI – UAM, 2010.

Pacheco – López. *Metodología de evaluación del potencial de integración productiva de los ejes de integración y desarrollo de la iniciativa IIRSA*. Buenos Aires, 2006.

Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Montevideo, 4 y 5 de diciembre 2000.

Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional – PMIDF. Estudios, Proyectos y Planificación, S.A – Epypsa, 2009.

Programa de Optimización de la Conectividad Territorial Argentina-Paraguay / Convenio de Cooperación Técnica de Recuperación Contingente OCT/RC/BINACUIONAL/ARG-Argentina – FONPLATA, en ejecución.

Reyes, G. – Ruiz, J. B. *Actualidad de la integración en América Latina y el Caribe. Viejos dilemas, nuevos desafíos*. Mérida, CEFI-Universidad de Los Andes, 2006

Rofman, A. *Desarrollo Regional y Exclusión Social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Amorrortu, 1999

Rostow, W. "An Agenda for the 1990´s and Beyond". *Harvard International Review*, 10th Anniversary Issue, 1990.

Prebisch, R. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Informe a la CEPAL, 1963.

Proyecto Binacional Transposición de Itaipú.
www.iirsa.us33.toservers.com

Sandholtz, W. Stone Sweet, A. (eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

Spindler, M. *New Regionalism and the Construction of Global Order*. Londres, The University of Worwick, 2002.

Stone Sweet, A. – Sandholtz, W. – Fligstein, N. (eds.) *The institutionalization of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

Strange, S. "Rethinking Structural Change in the International Politic Economy: States, Firms and Diplomacy". En Stubbs, R. y Underhill G. (eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*. Londres, The McMillan Press, 1994.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad Territorial Argentina-Chile*. Informes de Avance, 2011.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad Territorial en el Nodo Clorinda – Asunción*. Términos de Referencia, en ejecución.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad Territorial en el Nodo Río Bermejo – Ñeembucú*. Términos de Referencia, en ejecución.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio Binacional de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor*. Informe Final y Resumen Ejecutivo, 2011. www.planif-territorial.gov.ar/html/estudio_binacional/

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio de Caracterización del Territorio y del Sistema de Actividades* - Programa Pehuenche. Informe Final, 2010.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio de Diagnóstico del Sistema de Transporte*. Programa Pehuenche. Informe Final, 2010.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio de Factibilidad y Anteproyecto Técnico del Centro Único de Frontera del Paso Pehuenche*. Documentos preliminares, en ejecución.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio de Prefactibilidad de la Macrorregión Logística Pehuenche*. Informe Parcial, 2011.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. *Estudio Sistema de Información Territorial Pehuenche - S.I.T.*. Informes Parciales, 2011.

Sunkel, O. "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?". *Revista de la CEPAL* - Número Extraordinario (50 Años), Santiago-Chile, 1998.

Tercera Cumbre del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Documentos y Declaraciones. Brasilia, 2008. www.pptunasur.com

Tomassini, L. Estado, *Gobernabilidad y Desarrollo*. BID, 1993.

Tomassini, L. *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago- Chile, Ediciones de la Universidad Católica, 1989.

Unión Suramericana de Naciones (UNASUR): *Un espacio de cooperación por construir*. CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

Universidad Politécnica de Valencia – IIRSA. *Evaluación de los Principales Puertos de América del Sur. Análisis Institucional, técnico y económico*. Paranaguá, 2003. www.iadb.org/intal/intalcdi

GLOSARIO

AYSA - Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
BAPIN - Banco Nacional de Proyectos de Inversión
BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM - Banco Mundial
CAF - Corporación Andina de Fomento
CEE - Comunidad Económica Europea
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMOP - Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas
COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial
CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo
CONAE - Comisión Nacional de Actividades Espaciales
CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSIPLAN - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación
DNV - Dirección Nacional de Vialidad
ENOHSA - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IDEMPLAN - Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación
IDERA - Infraestructuras de Datos Espaciales de la República Argentina
IGN - Instituto Geográfico Nacional
IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos
ME - Ministerio de Educación de la Nación
MECON - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MERCOSUR - Mercado Común del Sur
MININTERIOR - Ministerio del Interior de la Nación
MINPLAN - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación
OMS - Organización Mundial de la Salud
ONU - Organización de Naciones Unidas
PAU - Programa Argentina Urbana
PET - Plan Estratégico Territorial
SAyDS - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
SIG - Sistemas de Información Geográfica
SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública
SSPTIP - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación
SSTF - Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación
ST - Secretaría de Transporte de la Nación
UBA - Universidad de Buenos Aires
UE - Unión Europea
UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas
UTN - Universidad Tecnológica Nacional

AUTORES

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
GRACIELA OPORTO

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL
ÁNGELA GUARIGLIA

COORDINACIÓN DE FOROS DE INTEGRACIÓN
LILIANA BENÍTEZ

COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN
RITA RIPANI

EQUIPO TÉCNICO
JULIÁN BENÍTEZ
ALEJANDRO EINSTOSS
RUBÉN FENOCHIETI
SERGIO GEVATSCHNAIDER
ROBERTO GRAÑA
LEANDRO LANDUCCI
PATRICIA LESCANO
JUAN PABLO LIONETTI DE ZORZI
MATIAS PARIMBELLI
MIRIAM PIVAS
SILVIA RAVAZZINI
FABIÁN SCHVARTZER
HUGO TERRILE

ASESORES EXTERNOS
HERIBERTO AMERI
MARCELO GAVIÑO NOVILLO

PRODUCCIÓN DE TEXTOS
LILIANA BENÍTEZ
LEANDRO LANDUCCI
PATRICIA LESCANO
RITA RIPANI

PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS
MATÍAS PARIMBELLI

COMPILACIÓN Y REDACCIÓN GENERAL
ÁNGELA GUARIGLIA

EDICIÓN DE TEXTOS
ALEJANDRA WULFF

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS
ALEJANDRO BOCCARDO

COORDINACIÓN DE EDICIÓN
ALEJANDRA WULFF

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Hipólito Yrigoyen 250 CP C1086AAB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

ISBN 978-987-1797-11-0

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Paseo Colón 189 Piso 11 Oficina 1108 CP 1063ACB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54-11) 4349-7615 / 7672 / 7732 e-mail: pet@minplan.gob.ar
www.planif-territorial.gov.ar