

- » **Tres proyectos están localizados en Argentina y cuentan con intervenciones para rehabilitar vías férreas:** rehabilitación del ramal ferroviario C3, Resistencia-Avia Terai-Pineo; rehabilitación del ramal ferroviario C12, Avia Terai-Metán; y rehabilitación del ramal ferroviario C14, Salta-Socompa.
- » **Dos proyectos están en territorio brasileño:** construcción del tramo Cascavel-Foz de Iguazú; y adecuación del tramo Paranaguá-Cascavel y construcción de la variante ferroviaria entre Guarapuava e Ingeniero Bley.
- » **Un proyecto en Chile:** Corredor Ferroviario Bioceánico tramo Chile (Antofagasta-Socompa).
- » **Un proyecto en Paraguay:** Construcción de la Ferrovía Ciudad del Este-Pilar.
- » **Un proyecto articula Argentina-Paraguay:** Puente en Nodo Ñeembucú-Río Bermejo.
- » **Un proyecto articula Brasil-Paraguay:** Puente Ferroviario (Ciudad del Este-Foz de Iguazú).

Adicionalmente, será fundamental trabajar un marco jurídico que permita un esquema adecuado de operación integrada y mecanismos ágiles de coordinación entre los administradores de los respectivos tramos que conforman el proyecto.



Ferrocarril a Socompa, Viaducto de La Carbonilla (Salta, Argentina)

## Sistema de Información de Proyectos del COSIPLAN

El Sistema de Información de Proyectos es la herramienta de apoyo a la planificación y análisis de la infraestructura de integración que contiene la información sistematizada de los proyectos del COSIPLAN. La información contenida en las fichas de los proyectos es actualizada por un responsable designado por el país o países involucrados en estos.

En el caso de Argentina, la actualización de la Base, la evaluación de los sistemas y toda otra actividad relacionada son tareas realizadas desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

### Base de datos de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN

Contiene las fichas de cada uno de los proyectos de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN (denominados proyectos individuales a los fines del SIP) con información general sobre cada uno de ellos organizada de manera modular. Permite generar búsquedas y reportes de acuerdo a la consulta realizada.

### Base de datos de los Proyectos Estructurados de la API

Contiene las fichas de los proyectos estructurados de la API. La información se presenta con un diseño similar al de los proyectos individuales y ambas fichas están vinculadas. Adicionalmente, en esta base de datos se incorporaron una serie de reportes relativos a esa Agenda.



## Sistema de Monitoreo Permanente de la API

Este módulo permite seguir el progreso del proyecto a lo largo de su ciclo de vida (en función de la Metodología de Programación del Ciclo de Vida), detectar los desvíos que se produzcan y las causas que los originaron. Asimismo, monitorea los proyectos estructurados a través del seguimiento de los proyectos individuales que los integran.

## Descriptoros específicos por sector, subsector y tipo de obra

Como parte del Plan de Trabajo 2014, los países emprendieron acciones específicas focalizadas en mejorar la calidad y

homogeneidad de la información de los proyectos de la Cartera y de la API, y optimizar así la comunicación sobre sus avances y resultados.

En este sentido, los descriptoros permiten identificar con claridad las metas de cada proyecto individual, reportar de forma agregada características técnicas relevantes y producir indicadores de los proyectos por país, Grupo de Proyectos o Ejes de Integración y Desarrollo. El cronograma de carga de la información de los descriptoros en las fichas de proyectos del SIP acordado por los países es el siguiente:

- » **2014:** Proyectos API y Proyectos Ancla en etapa de preejecución y ejecución
- » **2015:** Proyectos de la Cartera en etapa de ejecución
- » **2016:** Proyectos de la Cartera en etapa de preejecución

# COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

## ¿Qué es la CELAC?

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue constituida el 23 de febrero de 2010 y puesta en funcionamiento en diciembre de 2011 durante la Cumbre de Caracas, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXII Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política -Grupo de Río- culminando el proceso de convergencia entre ambas entidades.

Se estableció un foro que agrupa a los 33 Estados soberanos de la región y que busca profundizar la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe, sobre la base del pleno respeto por la democracia y los derechos humanos.

La CELAC se propone:

- » Armonizar la arquitectura regional sin duplicar los esfuerzos, con el fin de potenciar elementos comunes y la complementariedad
- » Impulsar una agenda integrada, con base en los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación ya existentes, que constituyen un valioso activo regional que se sustenta en los principios y valores compartidos
- » Elaborar un programa de trabajo que promueva vínculos efectivos, la cooperación y el crecimiento económico con equidad, para un desarrollo sostenible y la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto

## Cumbre CELAC-UE 2013

En cuanto mecanismo representativo de América Latina y el Caribe, la CELAC asume entre sus atribuciones la interlocución de la Comunidad con otros países y grupos regionales.

Se destacan, entre otros, el Diálogo de la CELAC con la Unión Europea (UE), el Foro CELAC-China, el Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusia, así como los acercamientos con la República de Corea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón.

## Plan de Acción de Santiago

La Primera Reunión de Ministras y Ministros de Infraestructura, Transportes, Telecomunicaciones e Integración Fronteriza de la CELAC se realizó el 26 de octubre de 2012, en Santiago de Chile. En dicho encuentro se elaboró y aprobó el Plan de Acción de Santiago.

En la Primera Cumbre de la CELAC de 2013, los presidentes aprobaron el Plan de Trabajo elaborado por la Primera Reunión Ministerial y reafirmaron que en la integración física, el proyecto más amplio de integración latinoamericana y caribeña se beneficia del fortalecimiento de los programas regionales y subregionales en curso -como son COSIPLAN, el Proyecto Mesoamérica y la Comunidad del Caribe- y que cabe a CELAC actuar en complementación.

## Propuesta institucional

- » Crear una instancia conformada por las autoridades nacionales competentes en materia de infraestructura y/o planificación para la integración física o sus equivalentes
- » Elaborar una agenda e impulsar las acciones para el logro de los mandatos y las decisiones aprobados en el Plan de Acción de Santiago
- » Realizar reuniones anuales para evaluar los avances del Plan de Acción y aprobar el Plan de Trabajo para el próximo año

## Grupo de Trabajo sobre Infraestructura, Transporte e Integración Fronteriza de la CELAC

### Áreas de trabajo

Las áreas de trabajo encomendadas al Grupo sobre la infraestructura física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza de la CELAC son las siguientes:

1. Infraestructura para la integración física
2. Transportes
3. Telecomunicaciones y tecnologías de la información
4. Integración fronteriza
5. Financiamiento de los proyectos de infraestructura

### Reunión de diciembre de 2014

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública participó en la Coordinación de las distintas instancias técnicas involucradas en la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Infraestructura para la Integración Física, el Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza de la CELAC que se celebró en Montevideo, Uruguay, los días 5 y 6 de diciembre de 2014.

En su transcurso se dio inicio a la elaboración de una Hoja de Ruta para que guíe los trabajos del Grupo en el mediano plazo. En cuanto a los temas tratados se reseñan los principales lineamientos acordados.

### En materia de integración física

Se reafirma que la promoción de los proyectos de infraestructura física a nivel nacional, subregional y regional son prioridades de las políticas públicas y estrategias de desarrollo de los países miembros de la CELAC. Las iniciativas regionales deben considerar los programas y proyectos de infraestructura física, nacionales y subregionales, en curso y futuros, y se iniciará un proceso de convergencia y armonización que permita contar con una Cartera de Proyectos para el ámbito de la CELAC.

### En materia de transportes

Reconociendo la diversidad entre los sistemas nacionales y subregionales de regulación y control de tráfico multimodal, vigentes en los países latinoamericanos y caribeños, se realizará un intercambio de información, experiencias y proyectos conjuntos que eventualmente pueda derivar en acciones de cooperación recíproca en materia regulatoria.

### En materia de telecomunicaciones y tecnologías de la información

Discutir y analizar en el marco del Proyecto Mesoamérica y la Dirección Ejecutiva, COSIPLAN y CARICOM, cómo avanzar en la integración de redes de telecomunicaciones entre los países de la CELAC, estudiando y proponiendo alternativas para impulsar la interconexión de las diferentes estructuras y redes de fibra óptica en la región y la formación de conexiones ópticas.

### En materia de integración y facilitación fronteriza

La integración física no se agota con el desarrollo de redes de transporte y telecomunicaciones entre las regiones más desarrolladas de los países, siendo los pasos de frontera y las localidades fronterizas los puntos nodales en los que se materializa el tránsito de bienes y personas.

Es necesario hacer llegar los servicios básicos a las zonas más aisladas de los países miembros, especialmente a las localidades fronterizas que constituyen el espacio físico y humano en el que se hace realidad la convivencia vecinal.

La proximidad territorial, la interdependencia y la complementariedad de las localidades fronterizas, así como la distancia que habitualmente separa a cada una de ellas de los centros desarrollados de sus respectivos países, hacen necesaria una cooperación más intensa que permita compartir recursos y servicios y crear las sinergias para el desarrollo local. ■■■

*Cumbre CELAC-UE, Chile 2013*





# 4. Experiencias de Planificación y Ordenamiento Territorial

## Introducción y objetivos

La línea de trabajo Apoyo a Proyectos de Planificación Urbana y Regional encara el objetivo de consolidar la planificación territorial como política pública a través de su ejercicio en recortes geográficos cuyas problemáticas interpelan a gobiernos de distintos niveles. Tiene, por tanto, dos propósitos fundamentales: fomentar la instalación y profundización de los lineamientos del PET dialogando con las distintas escalas geográficas en las que se evidencian los conflictos del territorio -locales, metropolitanas, microrregionales y regionales- y, paralelamente, colaborar con los equipos de gobierno en la búsqueda de las herramientas de planificación y ordenamiento territorial más adecuadas para conducir los desafíos a los que se enfrentan.

En este marco, se desarrollan proyectos de planificación, tanto de escala regional y provincial como de carácter urbano y/o rururbano. El recorte geográfico resulta de la demanda institucional que lo origina en cada caso, la que es canalizada a través de los representantes provinciales en el Consejo Federal de Planificación. En algunos casos, este ha sido el ámbito de acuerdos entre Provincias a partir de los cuales han surgido experiencias de planificación. De este modo, se propicia desde el origen de los proyectos la visión interescalar e interjurisdiccional que compromete a todo fenómeno territorial. Esta decisión se refleja en el plano formal, en tanto los proyectos se llevan adelante bajo convenios firmados entre los diferentes niveles de gobierno involucrados.

Todas las iniciativas llevadas a cabo buscan, como premisa, constituirse en instrumentos eficaces para el gobierno del territorio, lo cual supone promover la articulación de conocimientos técnicos, participación comunitaria y dispositivos de decisión política. Entendidos los procesos de planificación territorial como ejercicios de gestión técnico-políticos, el apoyo político-institucional a estos es considerado un prerrequisito a la hora de evaluar su viabilidad. Esto se basa en la certeza de que para alcanzar resultados que incidan en la transformación efectiva de los territorios es indispensable que el proceso de planificación logre imbricarse con el proceso de gobierno. Es, asimismo, mediante esta dinámica que puede realizarse la articulación virtuosa entre saberes técnicos y políticos, a través de la transferencia mutua de conocimientos de distinta naturaleza.

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública se involucra en los procesos de gestación y formulación de los planes, así como en la toma de decisiones técnicas y político-institucionales durante su desarrollo, asumiendo un rol que excede ampliamente al de financiamiento. Esto responde a la decisión manifiesta de introducir la perspectiva nacional y regional en los procesos de planificación de todas las escalas, superando la tendencia dominante de décadas recientes, en la que una visión atomizada del territorio desdibujaba toda noción de proyecto nacional como motor de las estrategias de desarrollo.

La participación activa de la Subsecretaría en la realización de los trabajos significa, asimismo, la posibilidad de difundir la experiencia acumulada en otras regiones o ámbitos, cumpliendo con objetivos complementarios, entre los cuales se cuentan: generar un banco de experiencias que aporten aprendizajes susceptibles de ser socializados entre los gestores de políticas públicas; fortalecer las capacidades de los recursos humanos de las oficinas

de planificación del país -nacionales, provinciales y municipales- a través de la práctica conjunta; y poner en discusión las prácticas recientes de planificación en la Argentina, fomentando la construcción de una cultura anclada en el entendimiento de la naturaleza político-técnica de la planificación territorial y en el reconocimiento de las particularidades regionales como piedras angulares de la modalidad de implementación.

De esta manera, los proyectos son dirigidos en la mayoría de los casos por un equipo compuesto por representantes de la Subsecretaría y de los Gobiernos Provinciales y/o Municipales, conformando un entramado institucional que fomenta el compromiso entre los distintos niveles y sectores de gobierno con responsabilidades concurrentes en el desarrollo del territorio. El grupo de trabajo es completado por un equipo multidisciplinario de consultores cuyos perfiles son seleccionados de acuerdo con las necesidades de cada proyecto. En lo posible se da prioridad a la participación de consultores provenientes del área de estudio o con experiencia previa en ella, por lo que el programa ha capitalizado una red de especialistas y referentes a nivel nacional, entre los que se encuentran planificadores, arquitectos, geógrafos, abogados, economistas, sociólogos, antropólogos, politólogos y expertos en ambiente, producción y sistemas de información geográfica de diferentes regiones del país.

La estrategia de comunicación de cada plan fue concertada y diseñada ad hoc con los equipos de gobierno en orden a los objetivos particulares y al escenario político-institucional del caso. Esto supuso el desarrollo de dispositivos de comunicación específicos que fueron concebidos en pos de garantizar el liderazgo del proceso de planificación por parte de los poderes públicos, generando y administrando paralelamente espacios de intercambio entre los actores de la comunidad en los que

*Contaminación por aserraderos en Colonia Santa Rosa - Corrientes*



canalizar los conflictos que inevitablemente se ponen en juego en todo proceso de planificación. En este marco, la estrategia de comunicación adoptó diferentes formas: interpersonal -a través de las instancias de participación-; institucional -a través de la construcción de un discurso político sobre el proceso de planificación-; y masiva -instalando dicho discurso en los medios masivos de comunicación-.

Las instancias de participación fueron implementadas según esta visión, tanto en relación con los objetivos esperados como en lo que respecta a los actores convocados. En cuanto a los objetivos, estas instancias cumplieron una función específica en dos momentos particulares del proceso de formulación de los planes: la validación del diagnóstico y la validación de la etapa propositiva. Respecto de la convocatoria, aunque no excluyente, esta estuvo generalmente orientada a garantizar la presencia de las organizaciones intermedias de la sociedad civil -sindicatos, cámaras empresarias, colegios profesionales, etc.-, con el fin de dar voz a todos los sectores representativos de los intereses que confluyen en el territorio.

Por último, cabe destacar que esta línea de trabajo se ha desarrollado al compás de otros componentes del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, fomentando que su articulación tuviera los siguientes efectos sinérgicos: a) programas de capacitación en Planificación y Ordenamiento del Territorio y de Sistemas de Información Geográfica; y b) programas de apoyo a las oficinas de planificación mediante la entrega de equipamiento informático y bibliográfico. Muchos de los que participan en las mencionadas instancias de formación están también involucrados en la formulación de los planes y quedarán probablemente vinculados con la implementación y continuación del proceso de planificación una vez terminada la colaboración del Gobierno Nacional. Asimismo, todas las dependencias de gobierno involucradas en el proyecto son destinatarias potenciales del equipamiento. De esta forma, se pretende que una vez finalizada la etapa de formulación del plan, existan capacidades instaladas en las respectivas oficinas de planificación, tanto en términos de recursos humanos como en lo relativo al equipamiento, para dar continuidad al proceso de planificación en la etapa de implementación.

## Balance y aprendizajes

### Del ejercicio de la planificación

Las experiencias llevadas adelante por el Programa han variado significativamente en cuanto a la escala y localización del área de estudio e intervención: desde Colonia Santa Rosa, Corrientes, donde se formuló el primer plan de ordenamiento territorial de la localidad, hasta el proceso de planificación territorial llevado adelante en etapas en la Cuenca del Río Colorado, que in-

volucró superficies de cinco Provincias. A través de ellas se han acumulado aprendizajes en diferentes geografías y escenarios sociopolíticos e institucionales que aportaron a la reflexión y revisión de las prácticas de planificación territorial.

**Los proyectos son dirigidos en conjunto por un equipo compuesto por representantes de la Subsecretaría y de los Gobiernos Provinciales y Municipales.**

En primer lugar, acerca de los antecedentes y las prácticas de planificación territorial preexistentes o contemporáneas, se observan dos cuestiones significativas: por un lado, puede apreciarse que son relativamente pocos los espacios territoriales que no han sido objeto de alguna experiencia de planificación y, por otro lado, se constata la superposición descoordinada de iniciativas implementadas mediante fuentes de financiamiento diversas. Esto se explica en la existencia de una amplia oferta de financiamiento de agencias de crédito o cooperación internacional que operan en el territorio según su propia agenda y en relación directa con organismos de los distintos niveles de gobierno. La desarticulación entre estas iniciativas, así como su diversidad metodológica, resulta en un mal aprovechamiento de los recursos existentes y en cierto nivel de confusión en las agendas de planificación local. En particular, el hecho de que todas ellas conlleven procesos participativos puede traer aparejado el riesgo de cansancio o descrédito de la población convocada cuando los procesos no derivan en resultados tangibles. Esta situación constituye un alerta para las autoridades de todos los niveles del Estado -nacional, provincial y local- acerca de la necesidad de administrar los recursos disponibles para hacerlos eficientes como instrumentos de gobierno.

En segundo lugar, acerca de la respuesta que merece cada caso en relación con la problemática y el contexto que origina la iniciativa de planificación, se destaca que esta no siempre consiste en un plan de ordenamiento territorial de alcance preconcebido. Esto se refleja en las propuestas y en el instrumental de planificación llevados a cabo, que evitaron la reproducción de metodologías o formatos de planificación de un territorio a otro, procurando por el contrario que el producto y formato del trabajo estuviera al servicio de la demanda puntual oportunamente interpretada. Según las necesidades del lugar y su tiempo, se encaminaron procesos con resultados finales disímiles en términos de naturaleza y alcance, como por ejemplo: estudios que aportaron información y conocimiento para el diseño de una estrategia de desarrollo regional; la implementación de una política particular como la puesta en forma del catastro mediante el uso de sistemas de información geográfica; el proyecto de urbanización y gestión de un sector urbano-metropolitano; entre otros.

Por último, en relación con la vocación de la planificación te-

territorial como recurso para la administración del conflicto se considera al territorio como producto y a la vez productor de un entramado de relaciones sociales, políticas y económicas, encarnadas por actores con intereses de diferente naturaleza y peso político. En este sentido, el principal desafío de los procesos de planificación territorial consiste en reconocer las tensiones que inevitablemente entran en juego en el territorio. Paralelamente se deberán identificar los ejes en torno de los cuales será posible construir consensos para encaminar las transformaciones que se harán efectivas en tanto el desarrollo de la planificación vaya al compás de un proceso de acumulación social, liderado por las autoridades de gobierno.

Se asume de esta manera que las experiencias llevadas a cabo constituyen hitos que abonan de modo incremental al proceso en el que se encuentra cada espacio territorial en materia de planificación. Se han implementado en los proyectos recursos de diversa naturaleza para abordar las problemáticas que estuvieron en el centro de la toma de decisiones en todas las instancias del proceso de trabajo. En ciertos casos, desde la construcción de los diagnósticos se pusieron en evidencia conflictos de intereses, a partir de los cuales se trabajó en construir y encontrar coincidencias que permitieran consensuar proyectos estructurantes en un territorio. En otros casos, se propuso arbitrarlos mediante nuevos marcos regulatorios, siguiendo objetivos políticos y estrategias previamente concertadas. En suma, más allá del producto documental que resulte del proceso de planificación -de su pertinencia y calidad técnica-, su eficacia es mensurable en la medida en que se

conjugue con los dispositivos y tiempos de gobierno, aportando instrumentos para la solución de una coyuntura específica o abonando la maduración de un proceso decisorio de mediano plazo.

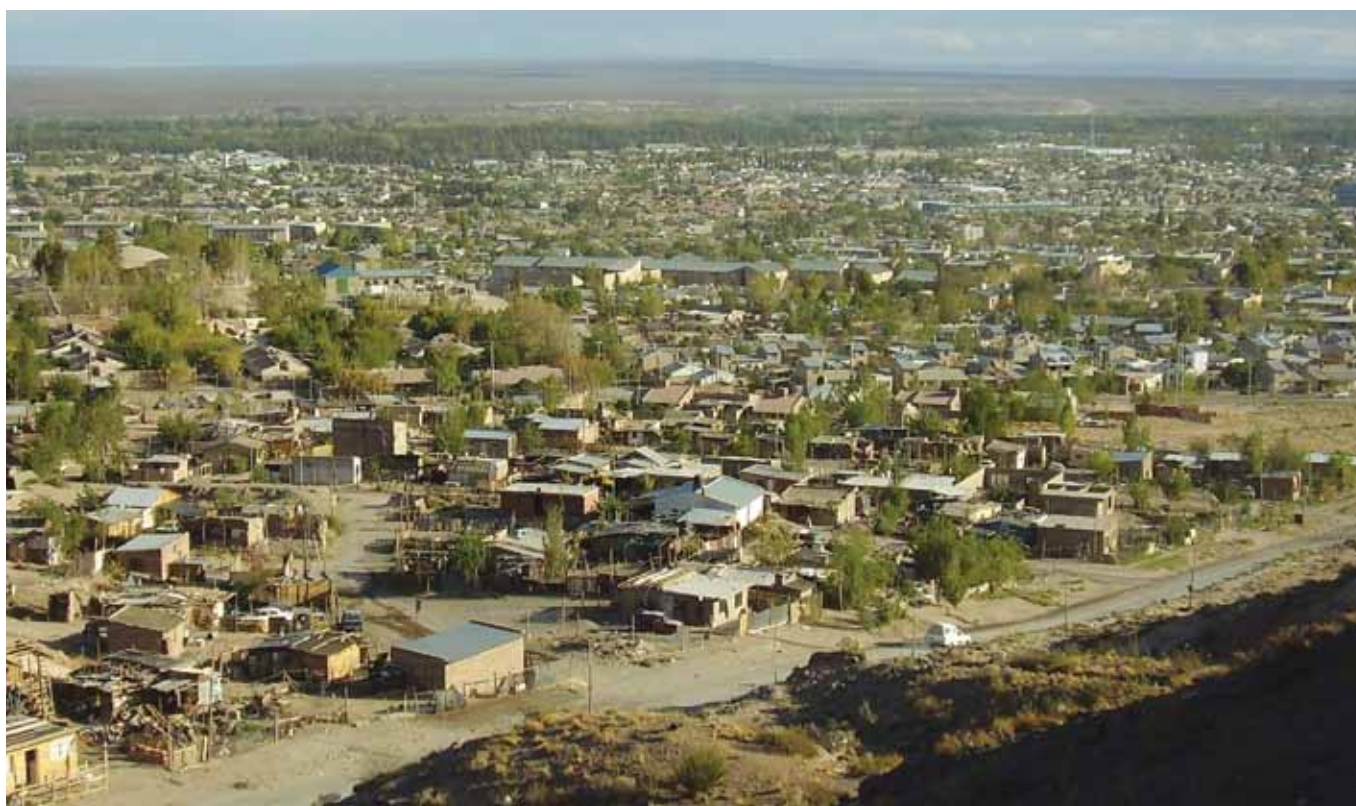
## De los ejes problemáticos detectados

Las experiencias de planificación acumuladas han permitido identificar ciertos ejes problemáticos cuya presencia es recurrente en diferentes regiones del país y que en un número significativo de casos dieron origen a la demanda de cooperación por parte de los Gobiernos locales y/o Provinciales. A continuación se sintetizan dichos ejes:

### » La distribución territorial de los recursos de inversión.

Existe una tensión en torno a la distribución de los recursos a escala regional, entre las zonas más desarrolladas y pobladas y las más postergadas y rurales, que expresa el dilema de potenciar las condiciones de desarrollo preexistentes o de fomentar el arraigo y evitar reproducir los desequilibrios territoriales históricos. La decisión de priorizar las áreas más pobladas responde a la racionalidad de llegar con los recursos disponibles a beneficiar a la mayor cantidad de habitantes posible mitigando situaciones sociales críticas y, al mismo tiempo, potenciar las economías de aglomeración, mediante inversiones que fomenten su productividad. Por otro lado, invertir en zonas menos pobladas o más rezagadas, constituye una decisión estratégica de

*Expansión urbana - Ciudad de Neuquén*





mediano plazo que apunta a reparar la inequidad heredada en materia de asignación de recursos para el desarrollo y propiciar un mayor equilibrio territorial. Ello requiere de políticas públicas intersectoriales que fomenten el desarrollo de economías regionales incipientes o menos dinámicas, entre ellas, las de aquellas que debido a procesos de reconversión productiva han pasado a ser expulsoras de población. Ejemplos de este eje problemático se manifestaron en el proyecto de la Puna Jujeña, en el de las áreas rurales de Mendoza, en los de los departamentos de Ambato, Ancasti, Paclín, Santa María y Tinogasta en Catamarca, o en los proyectos relativos a las áreas históricamente rezagadas de la Provincia del Chaco, entre otros.

» **La sustentabilidad del desarrollo económico.** Refiere al desafío de encontrar un equilibrio entre los procesos de desarrollo basados en la explotación de recursos naturales y la sustentabilidad ambiental y social de los territorios, habida cuenta de que es justamente en la riqueza de nuestros recursos naturales donde radica nuestro potencial económico. Cómo administrar su desarrollo en regiones ambientalmente frágiles y mitigar su impacto en el entorno natural o construido; cómo gestionar el manejo sustentable de los recursos naturales, en especial el agua, garantizando su supervivencia para las generaciones futuras; cómo mitigar el impacto del desarrollo repentino de nuevas industrias por sobre economías preexistentes -como la industria petrolera o minera por sobre la actividad agroindustrial-; cómo com-

patibilizar el uso de agroquímicos con la calidad ambiental de los centros de servicios rurales sin que ello penalice la actividad productiva; son algunas de las tensiones en las que se manifiesta este eje problemático. Este desafío se emparenta, asimismo, con la tensión histórica de la sociedad argentina entre el modelo de desarrollo basado en una economía exportadora de productos primarios y, por el contrario, el que propone -a partir de la abundancia de recursos naturales- fomentar la diversificación económica con inclusión social. Asumiendo la decidida apuesta por este último modelo, el desafío actual consiste en lograr que los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales apalanquen el desarrollo de economías diversificadas. La región de Vaca Muerta en Neuquén, el caso de Colonia Sarmiento en Chubut, la Reserva Yaboty en Misiones y el Departamento de Rawson en San Juan, si bien con rasgos distintos, son ilustrativas de este eje problemático.

» **La eficiencia y sostenibilidad de los procesos de urbanización.** La mayoría de las ciudades argentinas, particularmente las grandes y medianas, han experimentado en las últimas décadas procesos de urbanización expansiva asociados con la generalización de modelos residenciales de baja densidad -en loteos privados, vivienda pública, barrios cerrados y asentamientos informales- que colonizan el territorio dejando suelos intersticiales ociosos. Esto supone la producción de ciudades cada vez más extensas y dispersas que demandan ingentes recursos públicos para la provisión de infraestructura,

*Interfase rural-urbana*

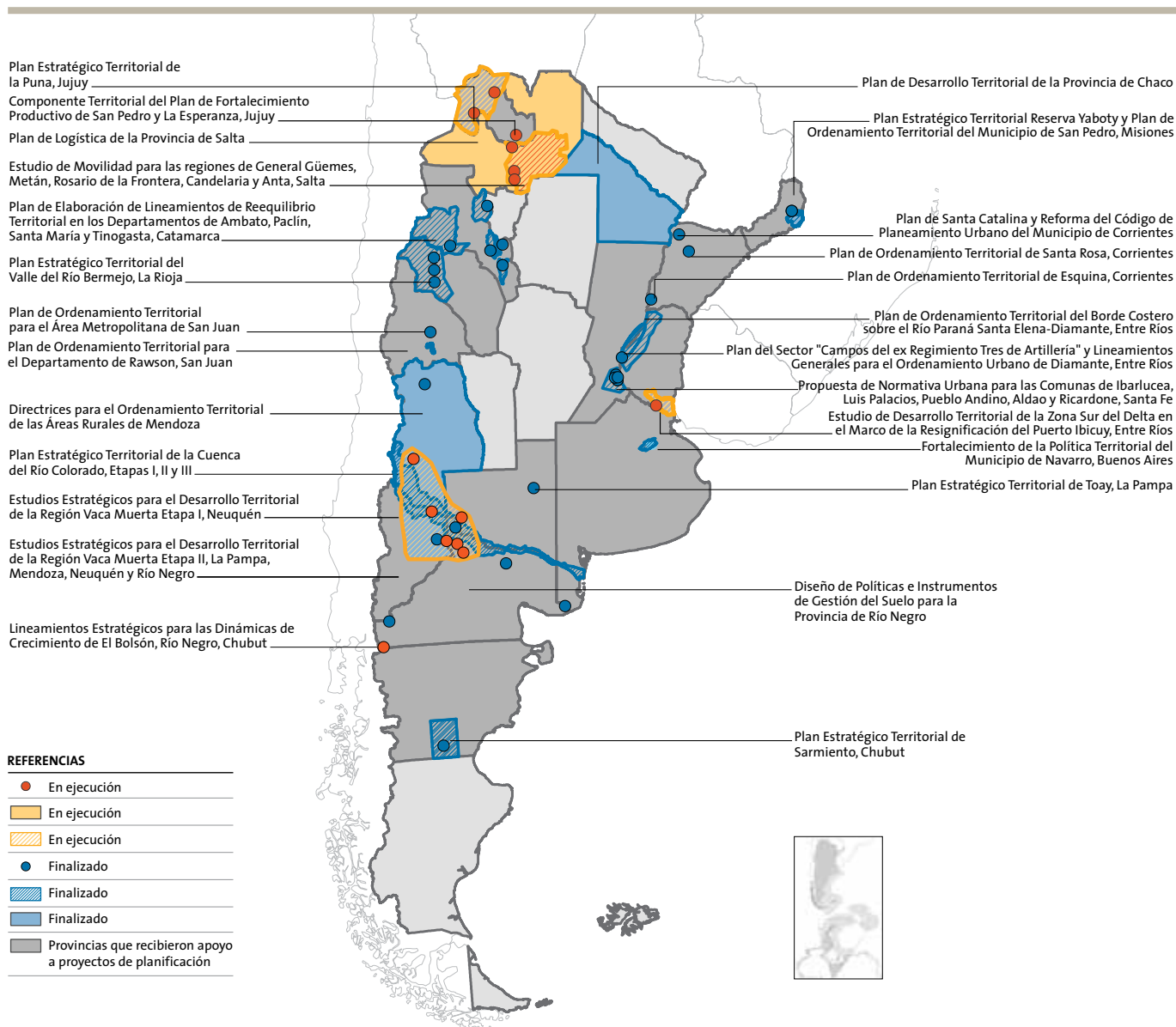


servicios, equipamiento y movilidad adecuados. Este conflicto se agudiza en los suelos del periurbano o interfase rural-urbana, con una disputa por su uso y aprovechamiento que está regulada fundamentalmente por la lógica del mercado y que comporta el desplazamiento sistemático de la producción rural y su sustitución por usos urbanos altamente rentables. Esto no solo lesiona la supervivencia de la agricultura familiar como proveedora de alimentos a la ciudad sino que además presiona al alza los precios del suelo, desplazando a la población de bajos ingresos a tierras cada vez más distantes y, en muchos casos, ambientalmente vulnerables. En suma, se trata de un patrón de urbanización no sustentable, que impone altos costos económicos, sociales y ambientales y que configura ciudades con un alto grado de segregación y polarización social. La generalización de este proceso alerta sobre la necesidad de fomentar en la sociedad la toma de

conciencia acerca de sus riesgos y de aplicar medidas de regulación e incentivo que lo reconduzcan hacia un modelo de crecimiento sustentable. Esta problemática, ya descrita en anteriores avances del PET, resurgió en proyectos localizados en el Gran Mendoza, el Gran Rosario, el Gran San Juan, en Colonia Sarmiento (Chubut) y en el Alto Valle del Río Negro, entre otros, siendo sus costos particularmente relevantes en los oasis de riego.

» **El déficit de regulación del uso del suelo.** El contexto actual de crecimiento económico y demográfico evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo territorial basado exclusivamente en el libre juego de la oferta y la demanda y en la gestión aislada de los distintos niveles de gobierno, y pone de manifiesto el vacío normativo existente en esta materia. Esta evidencia, presente en todas las experiencias de plani-

**Mapa 1. Proyectos de Planificación Territorial**



Fuente. Elaboración propia.

ficación llevadas a cabo, suscitó en el seno del COFEPLAN la redacción del Anteproyecto de Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial. Concebida como ley marco que oriente y garantice el desarrollo armónico del territorio nacional, la iniciativa supone la futura redacción de leyes provinciales que, en ejercicio de sus competencias, operativicen su contenido y le den un anclaje territorial específico. Entre los conflictos que ponen de manifiesto esta necesidad se destacan los relativos al acceso a la tierra y la vivienda, en la medida en que son recurrentes tanto en los territorios rurales como en los urbanos. En las áreas rurales estos conflictos -vinculados con la precariedad e irregularidad dominial histórica de amplias regiones del país- redundan en muchos casos en la expulsión de los pobladores originales y su migración a áreas urbanas en condiciones de alta vulnerabilidad social. A nivel urbano, los conflictos están presentes en todas las ciudades más allá de su jerarquía, siendo particularmente críticos en las de mayor tamaño, en las que se registra un proceso sistemático de ocupación informal de tierras. Los guarismos muestran que a pesar del enorme esfuerzo de inversión realizado por el Gobierno Nacional desde el año 2003 a través de distintos programas habitacionales, este proceso se sostiene y reproduce, debido al vínculo entre la demanda demográfica y el aumento exponencial del precio del suelo. Esta realidad contraviene el carácter constitucional del derecho a la vivienda, evidenciando la necesidad de aplicar políticas públicas que intervengan en el mercado de la tierra que lo condiciona. Se trata de políticas convergentes que demandan el fortalecimiento de legislación relativa al ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno, basada en la noción del suelo como recurso social escaso. Como se ha mencionado con anterioridad, esta problemática se expresa de diferentes formas en todas las experiencias de planificación llevadas a cabo.

La presente línea de trabajo se propuso encarar el análisis de los procesos que se manifiestan en los territorios, reconociendo los conflictos de intereses económicos, políticos y sociales que cada uno de ellos comporta, así como las dinámicas relacionales que los condicionan, excediendo los límites del ámbito geográfico predefinido. Esta impronta metodológica conllevó en todo momento la voluntad de superar la visión atomizada del territorio y, por el contrario, adentrarse en el entendimiento de los fenómenos como expresión de los desafíos pendientes del desarrollo nacional. En este contexto, entendemos que las experiencias realizadas representan un aporte como prácticas de planificación nutridas “de abajo hacia arriba” y “de arriba hacia abajo” que fortalecen la consolidación democrática de la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial.

A continuación se presentan, a modo de ejemplo, unas fichas que resumen el desarrollo y alcance de los siguientes planes:

- » Plan de Desarrollo Territorial de la Provincia de Chaco
- » Plan Estratégico Territorial Río Colorado
- » Plan de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana de San Juan
- » Plan de Santa Catalina y Reforma del Código de Planeamiento Urbano del Municipio de Corrientes
- » Plan Estratégico Territorial de Sarmiento - Provincia de Chubut
- » Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta - Provincia de Neuquén
- » Plan Estratégico Territorial Reserva Yaboty y Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Pedro - Provincia de Misiones
- » Propuesta de Normativa Urbana para las Comunas de Ibarlucea, Luis Palacios, Pueblo Andino, Aldao y Ricardone - Área Metropolitana Norte de Rosario
- » Plan Estratégico Territorial de la Puna - Provincia de Jujuy III



## La consolidación de la planificación y su relación con la gestión



### *Impenetrable chaqueño*

Contando con una serie de antecedentes de planificación sectorial, el Gobierno de la Provincia de Chaco se propuso elaborar un Plan de Desarrollo Territorial que articulara y alineara todas estas experiencias en un mismo horizonte estratégico: profundizar el proceso de desarrollo en marcha en la Provincia de Chaco. Este fue llevado a cabo en el año 2013 por el Ministerio de Planificación y Ambiente del Gobierno de la Provincia de Chaco, con el acompañamiento de la Subsecretaría. Asimismo, a través de encuentros y talleres, participaron en su desarrollo funcionarios provinciales de otros organismos y funcionarios de veintiséis Gobiernos Municipales.

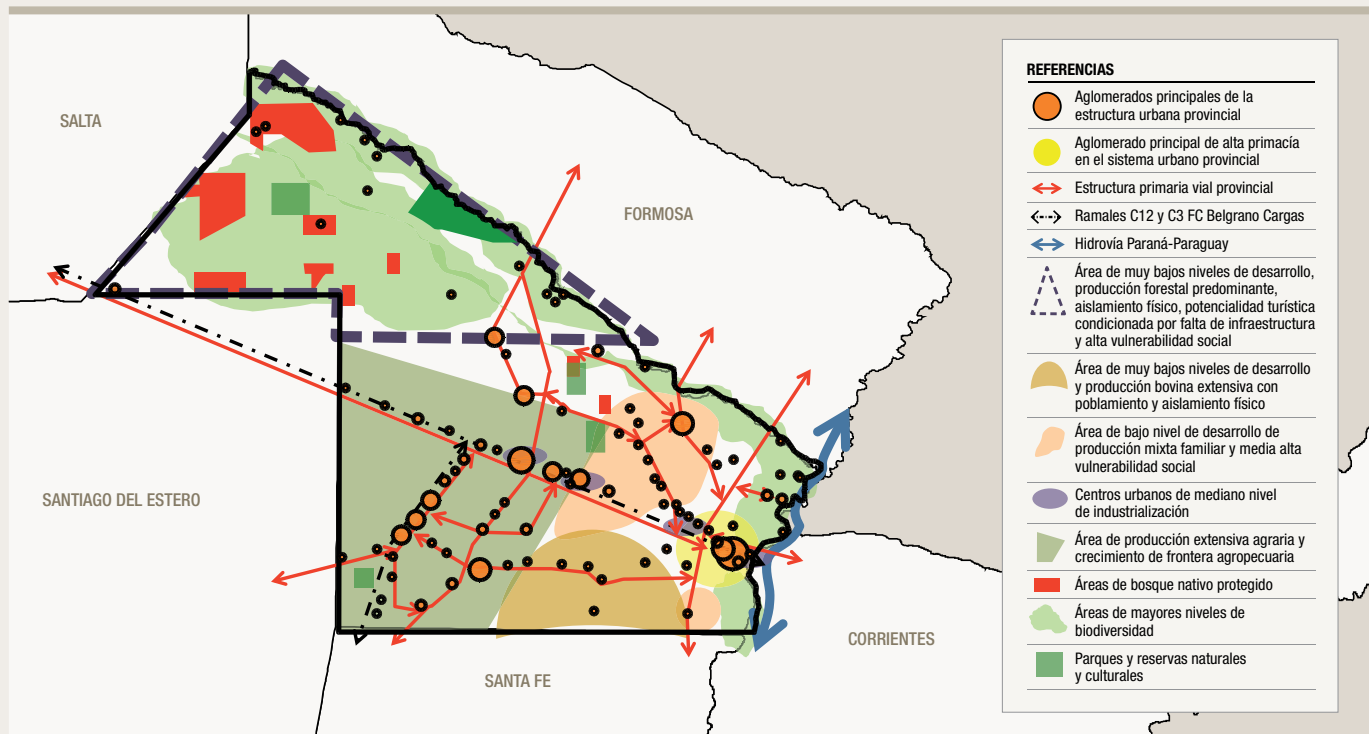
El proceso de trabajo supuso, en primera instancia, la recopilación, sistematización y el análisis de los principales antecedentes de planificación: los dos avances del PET de Chaco -2008 y 2011-, dos documentos de propuestas para la elaboración de un Plan Estratégico

-formulados en 2004 y 2011 por parte del Consejo Económico y Social de la Provincia de Chaco (CONES)- y el Plan Quinquenal de la Provincia Chaco 2011-2015. Este último, por la naturaleza conceptual y política de sus contenidos, tuvo un lugar protagónico como estructurante de la metodología y de los lineamientos que condujeron el proceso de trabajo. Desde el punto de vista técnico, el aporte sustantivo del Plan de Desarrollo Territorial consistió en territorializar las políticas y lineamientos de desarrollo propuestos en los mencionados antecedentes. Esto es, traducirlos a la dimensión espacial, haciéndolos dialogar con los conflictos y las contradicciones existentes en la geografía de la Provincia. Para lograrlo, se

sintetizaron, en primera instancia, dichas políticas en cinco ejes estratégicos, a saber: a) movilización de los recursos y creación de empleo; b) cohesión territorial y mejora de la calidad de vida; c) integración territorial; d) manejo y ocupación sostenible del territorio; y e) gobernabilidad democrática y transformación del Estado. En segunda instancia, se encaró su puesta en el territorio, lo que concluyó en la identificación de ocho Estrategias de Actuación Territorial. Estas últimas contienen propuestas específicas para los distintos recortes de la geografía provincial, que conjugan los contenidos de los anteriores ejes estratégicos. Asimismo, cada una contiene la propuesta de un sistema de proyectos estructurantes y

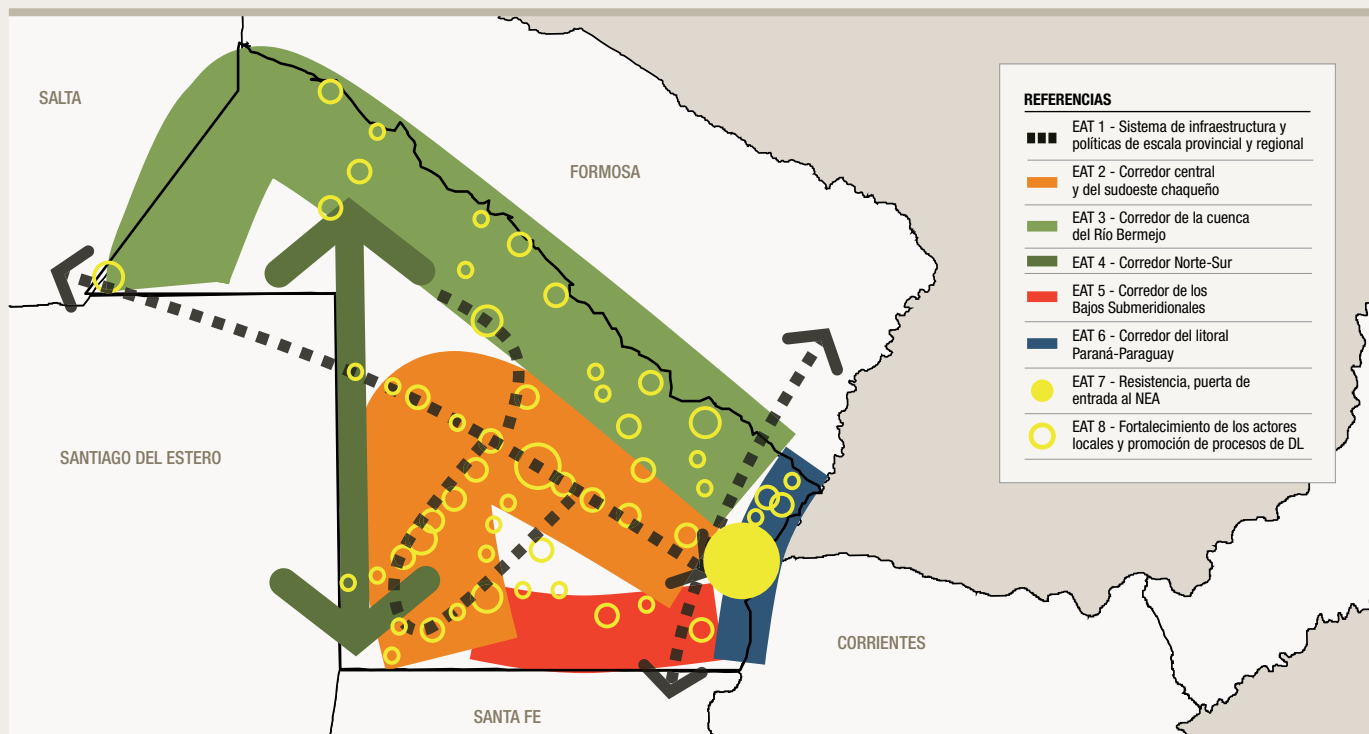
**El proceso de trabajo supuso el análisis de antecedentes de planificación provinciales para identificar estrategias de actuación territorial.**

**Mapa 2.** Esquema gráfico de caracterización de la situación actual



Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan de Desarrollo Territorial de la Provincia de Chaco.

**Mapa 3.** Síntesis gráfica de la incidencia territorial de las Estrategias de Actuación Territorial



Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan de Desarrollo Territorial de la Provincia de Chaco.

complementarios, que fueron organizados y ponderados con el fin de conformar un plan de inversión. Cabe destacar, por último, el valor de esta experiencia en lo que respecta a la articulación virtuosa del ejercicio político-

técnico de planificar el territorio. Partiendo de la determinación del Gobierno Provincial de dar un salto cualitativo en su propio proceso de planificación -en busca de la convergencia de objetivos planteados desde las diferentes áreas de gobierno-, el

desarrollo del trabajo contó con el apoyo y la participación permanente de las máximas autoridades de la Provincia. Esto viabilizó la producción de un documento de calidad y utilidad como futuro instrumento de gobierno. III



## » PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL RÍO COLORADO

# La planificación territorial en el marco de cuencas interprovinciales



*Embalse Casa de Piedra - La Pampa*

La Cuenca del Río Colorado (CRC) atraviesa a las Provincias de Mendoza, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires. Tiene una superficie de 28.000 km<sup>2</sup> y cuenta con un sistema de asentamientos humanos de baja población: en total suman 75.000 habitantes, aproximadamente. Dichos asentamientos, a su vez, mantienen una fuerte dependencia de las áreas de riego y de los sistemas urbanos localizados fuera de la región de la Cuenca, como el Alto Valle de Río Negro o la Ciudad de Bahía Blanca. Sin embargo, como resultado de la actividad petrolera y de los cultivos intensivos, que generan una fuerte demanda de mano de obra, el crecimiento poblacional de la mayoría de estos asentamientos ha estado por encima del promedio nacional.

La gestión interjurisdiccional de la CRC se canaliza a través del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO). Dicho organismo fue creado en 1976, con el aval de los gobernadores de las cinco Provincias, e incluía un acuerdo en el que se establecían pautas para la gestión de la Cuenca. Si bien este primer acuerdo constituyó un logro muy valioso, estuvo orientado casi exclusivamente a la administración del recurso hídrico de la Cuenca, dejando de lado otros aspectos igualmente relevantes. Ante esta carencia, COIRCO planteó la necesidad de un plan integral para la Cuenca, que diera cuenta de su realidad en términos económicos, sociales y ambientales.

De esta manera, COIRCO y la Subsecretaría encararon el PET de la Región del Río

Colorado, con la participación de las áreas de planificación de las cinco Provincias y los municipios involucrados. El trabajo consistió en el desarrollo de un diagnóstico y de una serie de escenarios de futuro para la región. Posteriormente, a partir de estos, se logró establecer un listado de proyectos microrregionales, consensuado y ponderado por los diferentes actores institucionales intervinientes en la Cuenca. Actualmente se está finalizando una tercera etapa del trabajo, que apunta a evaluar la factibilidad de proyectos hídricos, productivos y viales que surgieron en la elaboración del plan, junto con el desarrollo de un sistema de información territorial regional que permitirá monitorear los avances en la planificación del desarrollo de la región. La elaboración del PET Río Colorado permitió dar cuenta de la Cuenca como una región con problemáticas comunes y poner en relieve las potencialidades de desarrollo de un área históricamente rezagada respecto de los principales aglomerados

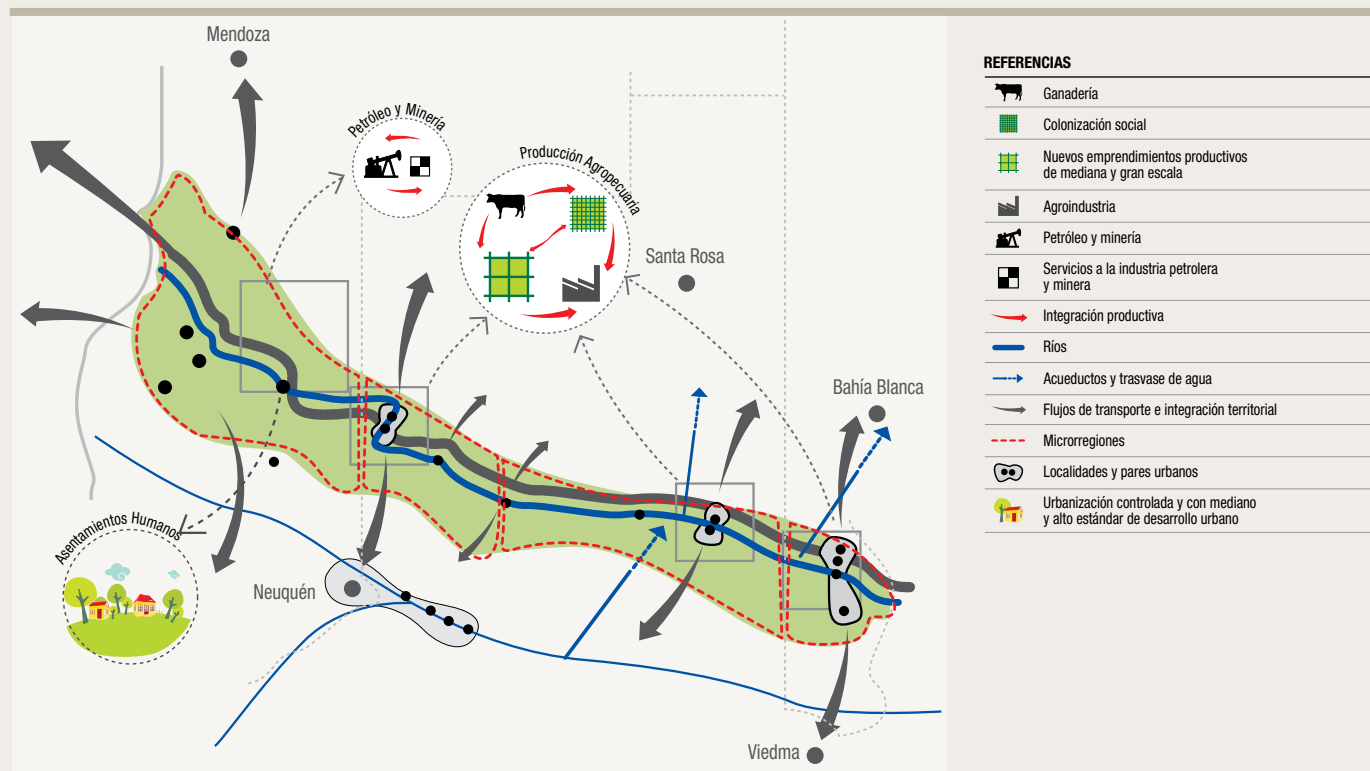
**El Plan permitió dar cuenta de las problemáticas comunes de la Cuenca, recuperando la planificación regional como herramienta de cohesión territorial.**

**Mapa 4. Modelo Actual de la Región del Río Colorado**



Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico Territorial Río Colorado.

**Mapa 5. Modelo Deseado de la Región del Río Colorado**



Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico Territorial Río Colorado.

de las Provincias. A nivel institucional, ha dado lugar a la creación de la Comisión del Río Colorado -con representación de los órganos de planificación de las cinco Provincias involucradas-, dentro del ámbito del COFEPLAN. Esta tiene

como objetivos consensuar estrategias regionales de acción para elevar a todos los niveles de gobierno; recomendar la realización de estudios y proyectos pormenorizados y definir estrategias de búsqueda de financiamiento para

su ejecución. Cabe por último destacar el significado de este proceso como recuperación de la planificación regional, abandonada durante las pasadas décadas y fundamental para fomentar la cohesión del territorio nacional. III



» PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE **SAN JUAN**

## El terreno metropolitano y la planificación consensuada



*Vista aérea de la Ciudad de San Juan*

El Área Metropolitana de San Juan concentra 494.639 habitantes -el 70% de la población total de la Provincia-, y está integrada por los municipios de Capital, Chimbas, Santa Lucía, Rawson, Pocito Norte y Rivadavia. Como parte de una Provincia que ha protagonizado un intenso y reciente proceso de crecimiento económico, comparte con las principales ciudades argentinas las oportunidades y conflictos que ello acarrea, estrechamente asociados con su dinamismo y productividad: insuficiencia de infraestructuras para atender las nuevas demandas, crecimiento expansivo de baja densidad avanzando sobre los suelos productivos, conflictos de conectividad y movilidad, fragmentación socioterritorial, necesidad de gestionar el gobierno metropolitano, entre otros. En este caso, las problemáticas se encuentran

agudizadas por tratarse de un territorio ambientalmente vulnerable, dada su condición sísmica y de oasis de riego. En este contexto, la Dirección Provincial de Planeamiento y Desarrollo Urbano decidió en el año 2012 la puesta en marcha del Plan del Área Metropolitana de San Juan, con el objeto de establecer lineamientos para la adecuación del territorio metropolitano a sus nuevos desafíos. Para la elaboración del plan, se creó un Comité Ejecutivo integrado por representantes de los seis municipios, el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Esto permitió generar un espacio de articulación institucional inédito, que funcionó como plataforma de soporte del proceso de planificación y de la toma de decisiones que este conllevó.

En este marco, se obtuvieron consensos acerca del modelo metropolitano deseado y de las estrategias de intervención, lineamientos y proyectos considerados fundamentales para alcanzarlo. Estos últimos se agruparon en tres ejes, dentro de los cuales se conjugaron diversas iniciativas y proyectos, tanto de inversión como de gestión. Tales fueron: a) gestión del desarrollo urbano, movilidad y servicios; b) gestión del desarrollo ambiental sostenible; y c) adecuación institucional para la gestión metropolitana.

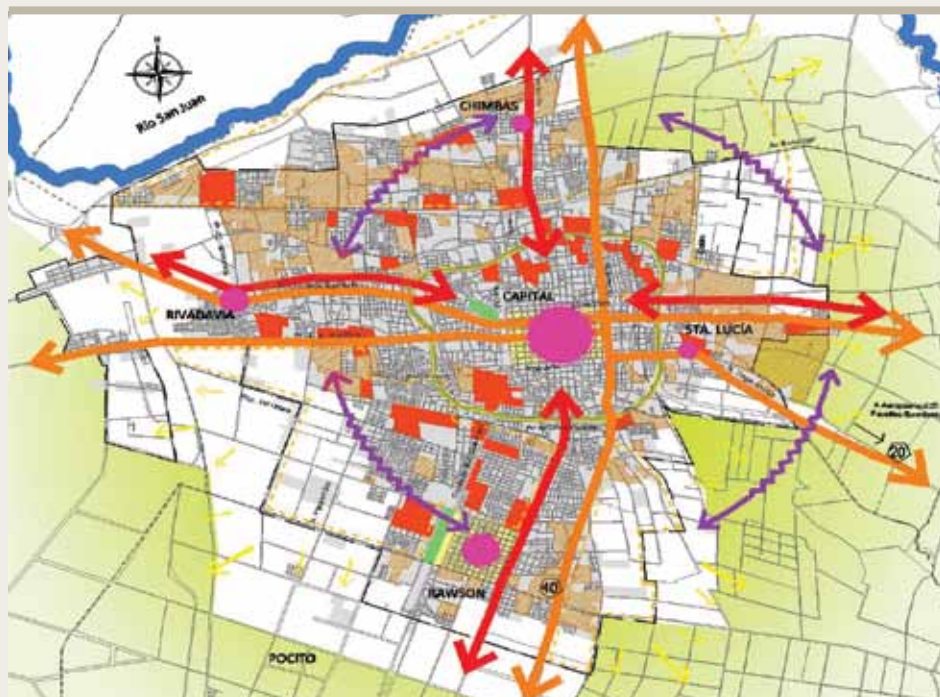
Más allá de sus resultados documentales, este trabajo merece ser valorado en tanto disparador de una dinámica de planificación concertada sin antecedentes, que ha instalado en los dirigentes locales la toma de conciencia acerca de los instrumentos disponibles para conducir el proceso de producción del territorio.

El proceso de planificación que en la actualidad está implementando el Municipio de Rawson, con el apoyo del Programa

**Este Plan funcionó como disparador de una dinámica de planificación concertada sin antecedentes en la Provincia.**



**Mapa 6. Modelo Actual**



**REFERENCIAS**

**MOVILIDAD**

- Ejes viales de mayor demanda
- Sistema de transporte público radial
- Falta de conectividad transversal

**PATRÓN DE OCUPACIÓN**

- Área urbanizada
- Vacíos urbanos
- Presión sobre suelo agroproductivo

**CENTRALIDADES**

- Elevada dependencia área central principal
- Debilidad áreas centrales departamentales

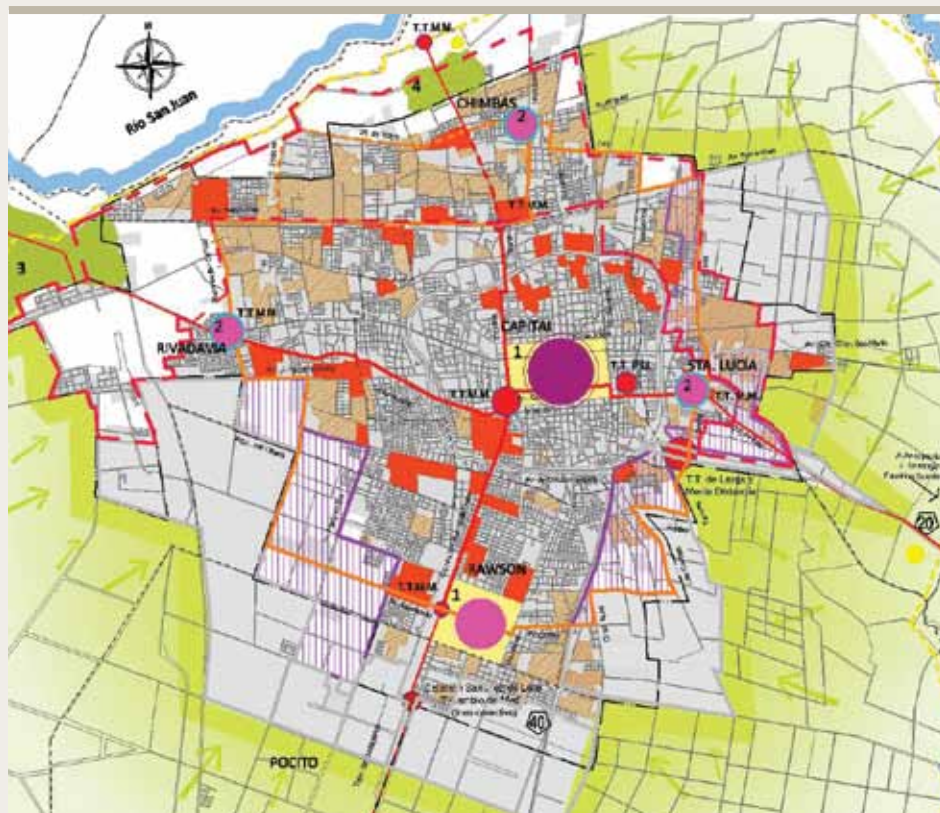
**AMBIENTE**

- Áreas construidas vulnerables
- Deficiente cobertura de servicio cloacal
- Grandes áreas verdes
- Áreas verdes borde Av. Circunvalación

- Límite área urbana
- Límite departamental

Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana de San Juan.

**Mapa 7. Modelo Deseado**



**REFERENCIAS**

**RED DE MOVILIDAD PRINCIPAL**

- Transporte masivo metropolitano
- Anillo de conexión interdepartamental
- Anillo de conexión interdepartamental futura ampliación
- Corredor ferroviario de pasajeros
- Anillo vial de carga
- Terminales y nodos de transferencia
- Nodo logístico

**SISTEMA DE CENTRALIDADES**

- Área central principal
- Centralidad departamental a recualificar y potenciar

**LINEAMIENTOS DE CRECIMIENTO**

- Área urbanizada
- Vacíos urbanos
- Áreas prioritarias de completamiento
- Polígonos vulnerables a renovar
- Áreas prioritarias de expansión
- Áreas de reserva urbana
- Áreas rurales de interés productivo y ambiental
- Cinturón verde

**GRANDES OPERACIONES METROPOLITANAS**

- 1. Centralidades a recualificar
- 2. Centralidades a potenciar
- 3. Parque metropolitano Marquesado
- 3.a-b-c Equipamiento cultural turístico
- 4. Nodo costanera

- Límite área urbana
- Límite departamental

Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana de San Juan.

de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, es cabal prueba de ello. La iniciativa surge como necesidad de reconducir desde el Gobierno uno de los principales problemas detectados en

la región: una dinámica de urbanización acelerada que está comprometiendo las tierras fértiles y productivas del valle sobre el que se asienta gran parte del territorio del Departamento. Este es un conflicto, por

otra parte, que está presente en la mayoría de las grandes ciudades de nuestro país, en el que se conjugan crecimiento poblacional acelerado, nuevas pautas de urbanización residencial y especulación inmobiliaria. III



» PLAN DE **SANTA CATALINA** Y REFORMA DEL CÓDIGO DE PLANEAMIENTO URBANO DEL MUNICIPIO DE **CORRIENTES**

## La promoción de una gestión innovadora del crecimiento urbano



*Proyecto de urbanización sobre expredio militar Santa Catalina - Corrientes*

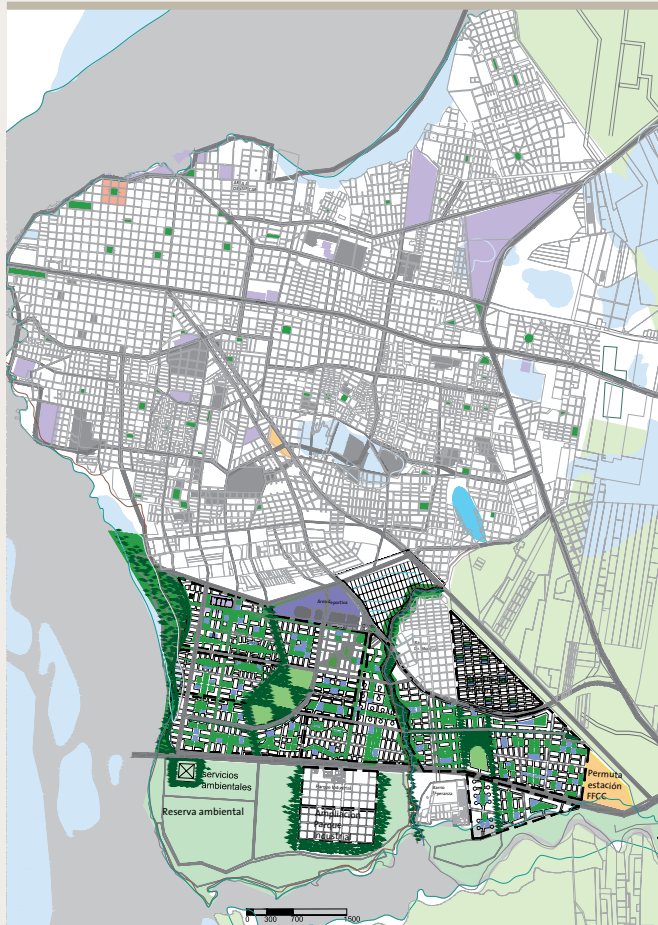
La adquisición del predio de 2.387 ha contiguas al ejido urbano, correspondientes al excuartel militar de Santa Catalina, significó para la Ciudad de Corrientes la realización de un viejo anhelo de sus habitantes. Esta operación supuso poder contar con un recurso valioso para orientar el futuro desarrollo de la Ciudad, permitiendo nuevas alternativas de crecimiento, así como la posibilidad de actuar sobre algunas de sus problemáticas estructurales. Conscientes de que para alcanzar este objetivo era fundamental contar con un instrumento de planificación que permitiera orientarlo, el gobierno de la Municipalidad de Corrientes decidió

encarar el denominado Plan de Santa Catalina, junto con la Reforma del Código de Planeamiento de la Ciudad. Este se puso en marcha a comienzos del año 2013, concluyendo a finales del mismo año, y fue llevado a cabo por un equipo técnico multidisciplinario conformado por profesionales predominantemente locales, que trabajaron en estrecha cooperación con

profesionales externos y de la propia Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Los objetivos planteados y alcanzados tuvieron como ejes fundamentales analizar el impacto de la incorporación de esta tierra a la Ciudad; proyectar la futura dinámica de crecimiento urbano; diseñar las etapas del proceso de urbanización del predio, con el

**El compromiso de la Municipalidad de Corrientes y su determinación para orientar el proceso de crecimiento de la Ciudad desde una perspectiva urbana integral son los factores que explican el buen desempeño del Plan.**

**Mapa 8. Última etapa del proyecto de urbanización**

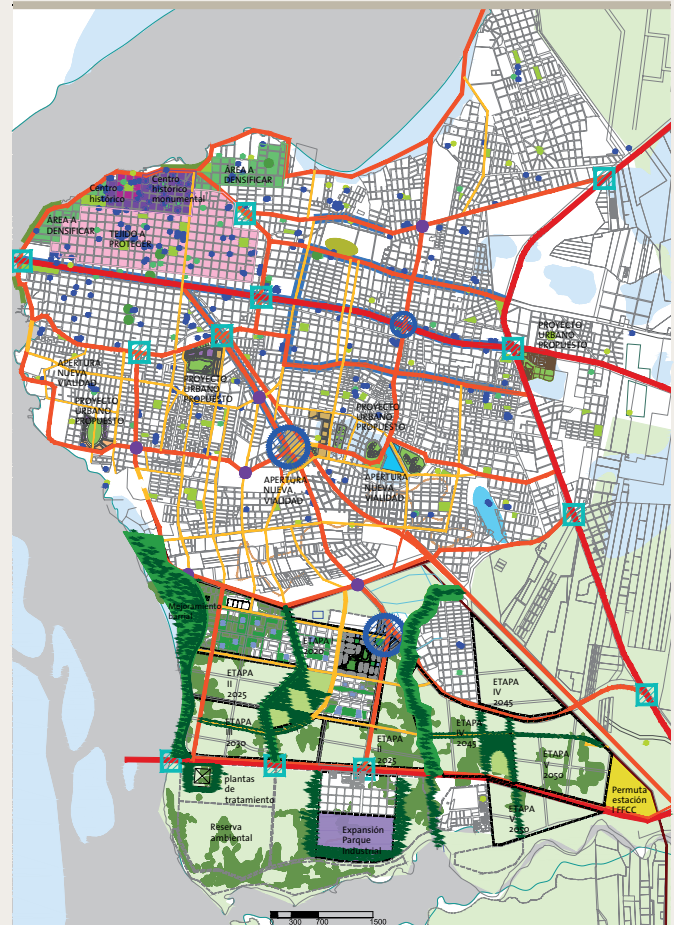


**REFERENCIAS**

	Escuela/CESAC		Vacios urbanos
	Parque regional		Permuta Estación FFCC
	Plaza barrial		
	Ampliación parque industrial		
	Predio permuta FFCC		
	Grandes equipamientos		

**Fuente.** Elaboración propia en el marco del Plan de Santa Catalina y Reforma del Código de Planeamiento Urbano.

**Mapa 9. Situación proyectada - Vialidad y subcentros**



**REFERENCIAS**

Equipamiento	Vialidades	Centralidad

**Fuente.** Elaboración propia en el marco del Plan de Santa Catalina y Reforma del Código de Planeamiento Urbano.

correspondiente análisis de factibilidad de las inversiones; y, por último, proponer el modelo de gestión más adecuado para implementarlo. Paralelamente, y sobre la base de la interpretación de las principales problemáticas y oportunidades de la Ciudad, se definieron lineamientos y proyectos estructurantes que nutrieron la reforma de su Código de Planeamiento. El compromiso de la Municipalidad de Corrientes y su determinación para orientar el proceso de crecimiento de la Ciudad desde una perspectiva urbana integral, son los factores que explican el buen desempeño del plan, tanto respecto de su elaboración como

de su implementación. Esto último se vio reflejado en ciertas decisiones que fueron tomadas a corto plazo. En primer lugar, la sanción de una modificación de la Carta Orgánica local, que dotó al municipio de instrumentos económicos, financieros y jurídicos que fueron indispensables para que el proceso fuera conducido por el Gobierno. En segundo lugar, la designación de un predio para la construcción de 654 viviendas de PROCREAR y, paralelamente, la conformación de un Fideicomiso, como instrumento financiero que posibilitaría la urbanización de un segundo predio con capacidad para 550 viviendas. Este

último daría prioridad a beneficiarios del PROCREAR y a empleados municipales, pudiéndose adquirir lotes hasta un 50% más baratos que los disponibles en el mercado inmobiliario. El inicio de ejecución de ambas piezas constitutivas del proyecto de Santa Catalina visibilizó de hecho la puesta en marcha de la urbanización del sector. Cabe mencionar, por último, que el trabajo fue reconocido en 2014 por el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, con el primer premio en la categoría Planes Urbanos Locales y/o de Sector, destacándose como proyecto de expansión urbana con pocos antecedentes en el país. III



## El avance del petróleo y la reconversión territorial



*Vista área de Sarmiento - Chubut*

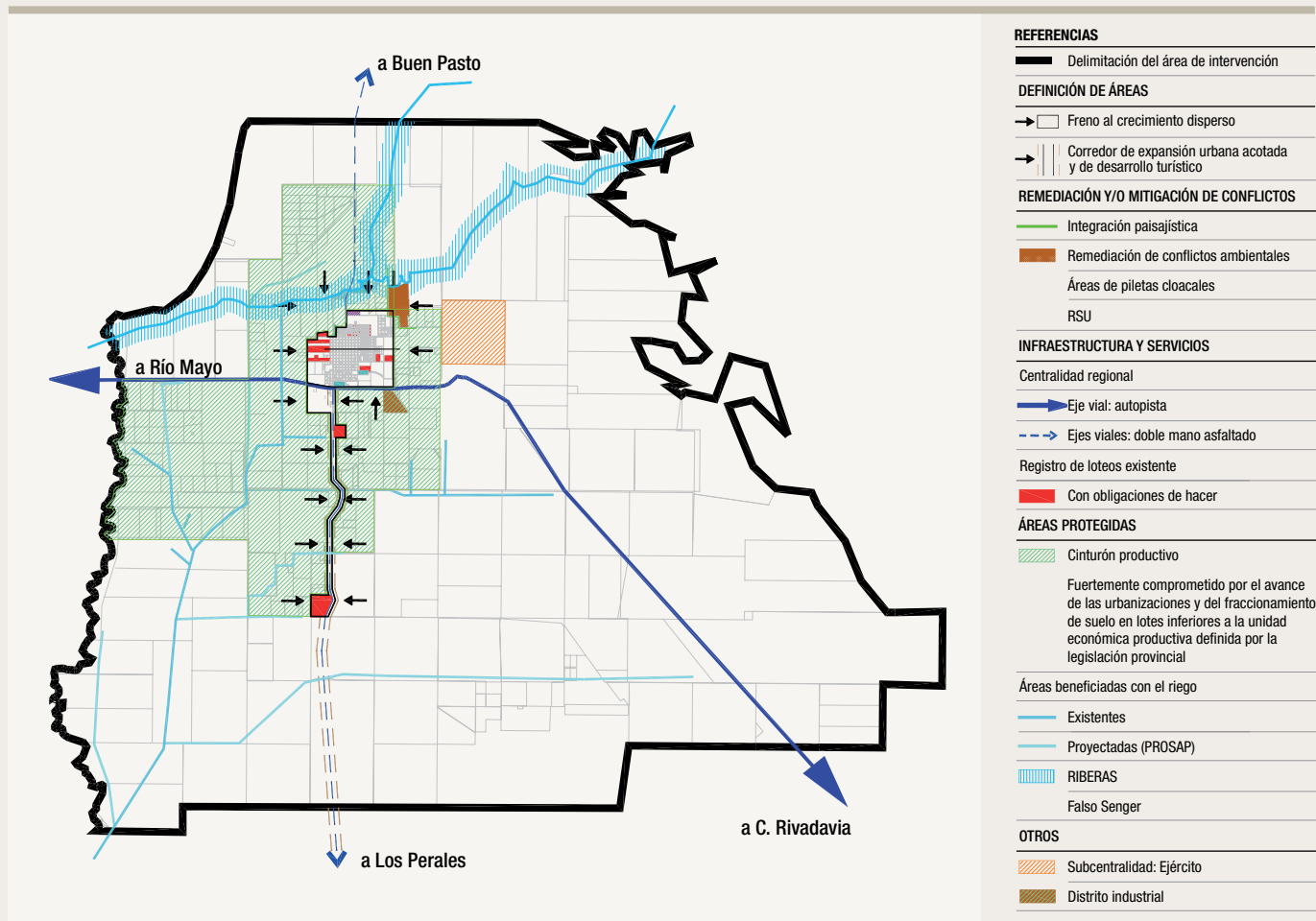
Históricamente considerada el oasis verde de la árida meseta del sur provincial, Colonia Sarmiento, donde se localizan los lagos Musters y Colhué Huapi, se destaca por su potencial de producción de alimentos frescos, su condición de proveedora de agua potable del Área Metropolitana de Comodoro Rivadavia y sus atractivos naturales y paleontológicos. Sin embargo, el impacto creciente de la actividad petrolera, predominantemente extractiva, ha generado un enclave de riqueza que afecta al resto de la dinámica productiva local y regional, reduce su competitividad y la posterga a condiciones de economía de subsistencia. Esta situación reveló la necesidad de desarrollar políticas que permitieran aprovechar las potencialidades de la actividad petrolera, reduciendo al mínimo su impacto distorsivo en la dinámica local. Es decir, transformar el crecimiento en desarrollo con diversificación e inclusión y cohesión social.

Frente a este desafío, la Subsecretaría y los Gobiernos de Chubut y de Sarmiento acordaron la realización del PET de Sarmiento, con el objeto de delinear una propuesta de desarrollo sostenible, integrando la planificación física y la socioeconómica, en un marco de sustentabilidad ambiental. El proceso de planificación se llevó a cabo durante el año 2014 y abordó el análisis de los condicionantes del desarrollo local en los planos social, económico, ambiental, institucional y de la gestión del suelo, así como la definición de propuestas de política pública para gobernarlos. A lo largo de este proceso, a través de conversaciones, intercambios e instancias participativas de distinto formato, se

debatieron los desafíos sustantivos de la Localidad en lo referente a su potencialidad dentro del territorio provincial. Estos generaron, asimismo, un marco propicio para reflexionar sobre la problemática identitaria que implica el cambio del patrón productivo regional y las políticas públicas específicas que esto requiere. El Plan produjo resultados concretos relativos, fundamentalmente, al manejo de la dimensión espacial del territorio, tales como los siguientes: una cartera ponderada de proyectos estratégicos de inversión pública; lineamientos para un sistema normativo de usos del suelo y de edificabilidad como aportes para la sanción de un Código de Ordenamiento Urbano; una propuesta de actualización

**El impacto creciente de la actividad petrolera, predominantemente extractiva, ha generado un enclave de riqueza que afecta al resto de la dinámica productiva local y regional.**

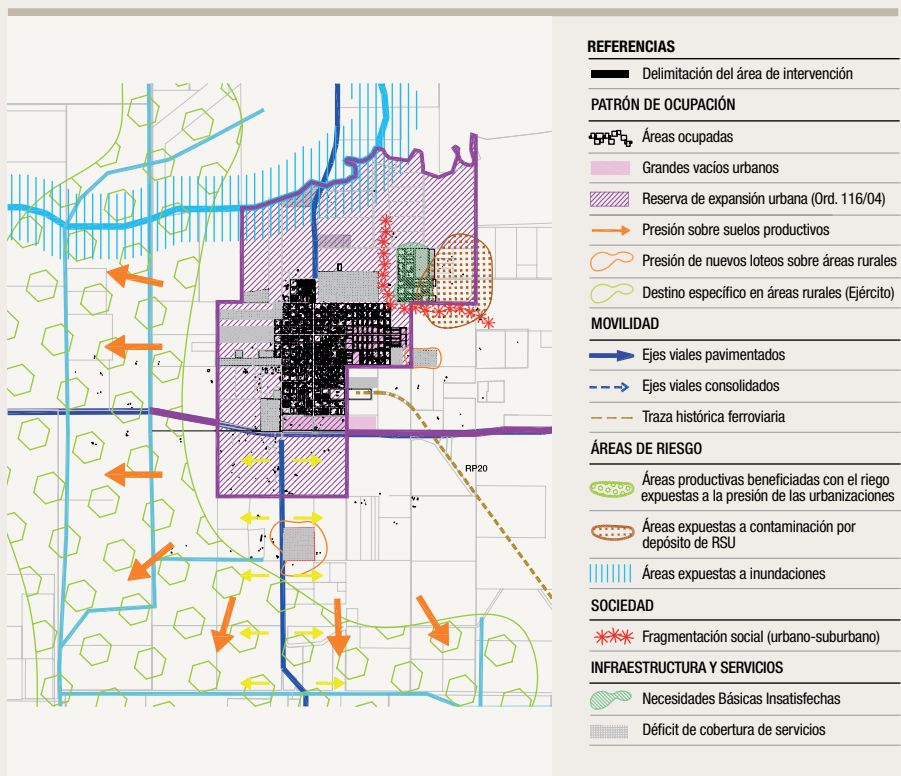
**Mapa 10. Modelo Deseado**



Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico Territorial de Sarmiento.

de instrumentos tributarios y normativos de gestión; la puesta en marcha de un Sistema de Información Geográfica multipropósito para el fortalecimiento de la gestión local; el desarrollo de una matriz de accesibilidad y la formulación de una nueva propuesta de traza para el servicio de transporte público; y la conformación de un banco de proyectos productivos. Esta experiencia dotó al Municipio de Sarmiento de instrumentos de planificación que permitieron guiar su desarrollo económico, social, ambiental y urbano en forma sostenible. Dicha sostenibilidad remite particularmente al hecho de haberse generado las condiciones para una alianza estratégica del Municipio con la Provincia, y con la Nación, en el marco de la cual promover inversiones públicas y privadas de infraestructura, de impulso al desarrollo de cadenas de valor y de acceso universal a servicios públicos de calidad. III

**Mapa 11. Modelo Actual**



Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico Territorial de Sarmiento.



» ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL DE LA REGIÓN  
**VACA MUERTA** - PROVINCIA DE **NEUQUÉN**

## La planificación pública de los impactos de la actividad petrolera



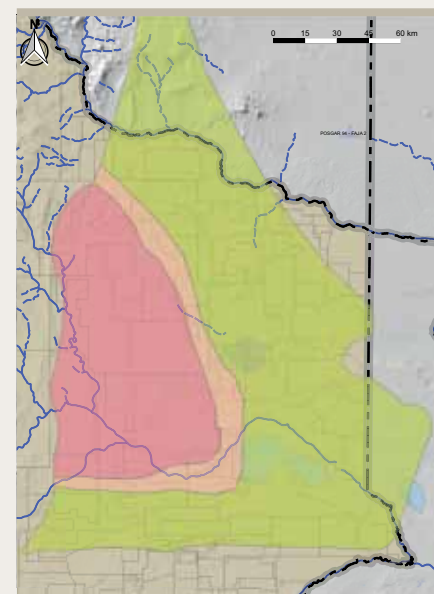
Vista aérea de yacimiento en Vaca Muerta

Vaca Muerta es una formación geológica que alberga una gran reserva de gas de esquisto (shale gas) con un enorme potencial de explotación basado en el desarrollo de tecnologías de estimulación hidráulica. Está situada en la Cuenca Neuquina y su extensión de 30.000 km<sup>2</sup> abarca parte del subsuelo de las Provincias de Neuquén, Río Negro, Mendoza y La Pampa. Su explotación tendrá un impacto directo sobre el desarrollo de la región y, particularmente, sobre la Provincia de Neuquén, donde se localiza el área plan piloto, actualmente en plena actividad.

La necesidad de dimensionar el alcance de dicho impacto, y de definir estrategias territoriales para orientar los ya evidentes procesos de transformación hacia un modelo de desarrollo sustentable, fundamentó

la iniciativa del Gobierno de Neuquén de realizar los estudios pertinentes. Impulsada por el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), la primera etapa de trabajo, circunscripta al territorio provincial, fue desarrollada durante el año 2014. En su contexto, se realizó el análisis de la situación actual y la proyección del impacto de la actividad petrolera en distintos sectores -en el desarrollo económico, en la estructura demográfica, en la dinámica institucional, en la estructura urbana, en la demanda de infraestructura y equipamientos, entre otros-, aportando información y conocimiento significativos para la gestión del territorio. Finalizada esta etapa, se creó la Comisión Norpatagónica en el ámbito del Consejo Federal de Planificación. Esta agrupa a las

Mapa 12. Ventanas hidrocarburíferas Shale



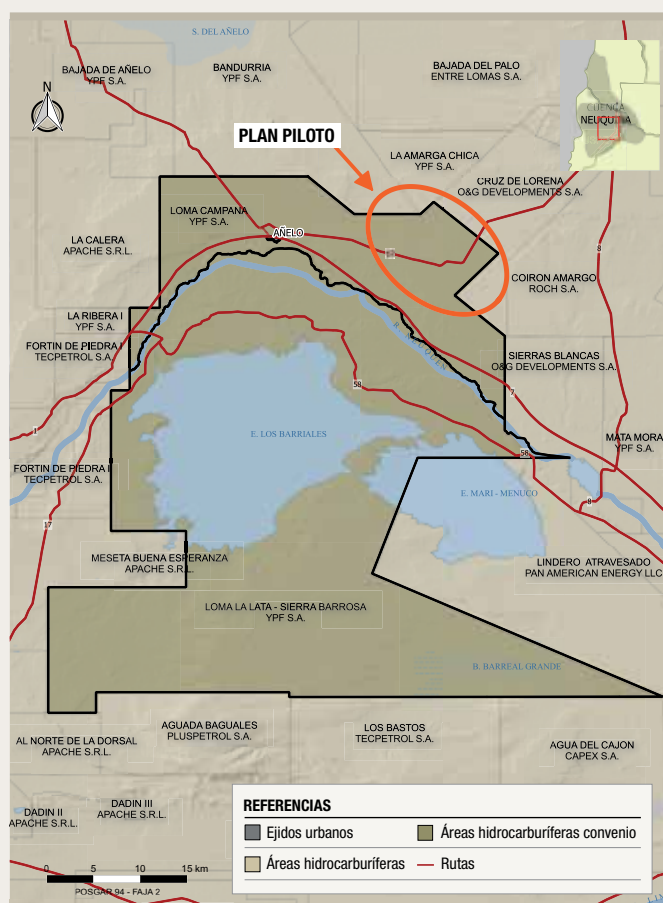
**REFERENCIAS**

Límites provinciales	<b>NO CONVENCIONALES</b>
Áreas hidrocarburíferas	Gas húmedo
	Gas seco
	Ventana petróleo

Fuente. COPADEV / IGN / Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Neuquén.

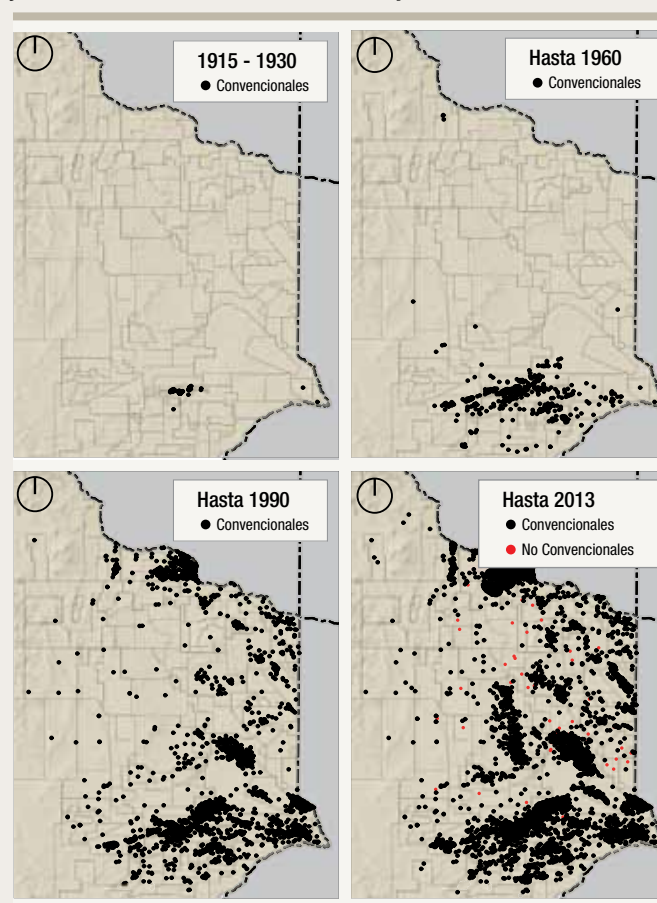
**La necesidad de dimensionar el impacto y definir estrategias para orientar los procesos de transformación de Vaca Muerta fundamentó la realización de los Estudios.**

**Mapa 13.** Área Exploración Inicial - Loma La Lata - Loma Campana Acuerdo YPF - Chevron



Fuente. COPADE / IGN / Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Neuquén.

**Mapa 14.** Evolución de Pozos Hidrocarburíferos, Convencionales y No Convencionales, Provincia del Neuquén (1915-2013)



Fuente. COPADE / IGN / Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Neuquén.

Provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa, Mendoza y Buenos Aires, y tiene entre sus objetivos la realización de una segunda etapa de trabajo que extienda la escala del estudio incorporando a todo el territorio de la cuenca de Vaca Muerta. Actualmente en pleno desarrollo, se espera que sus resultados no solo amplíen a nivel regional los contenidos de la primera etapa, sino que además los complementen y profundicen con otros aspectos como el análisis de las medidas adoptadas en escenarios similares en otros

países, el estudio pormenorizado del impacto en el sistema urbano y las recomendaciones generales y particulares para compatibilizar la actividad petrolera con un desarrollo socioterritorial sustentable. La realización de estos estudios representa un hito relevante para la agenda de planificación de la Argentina, tanto por el aporte que constituye para el proceso de recuperación de la planificación regional -relegada durante décadas recientes ante la preeminencia

de la planificación de escala local-, como por las condiciones institucionales en las que se gestó el proyecto. Impulsada por los representantes de los respectivos Gobiernos Provinciales en el COFEPLAN, esta experiencia revela la consolidación y el fortalecimiento gradual de este organismo como espacio institucional de articulación y concertación de políticas territoriales, cuya naturaleza y ámbito de influencia requieren de acuerdos interescales e interjurisdiccionales. III

**Tabla 1.** Escenarios probables de población total (en miles) - Años 2015-2024

ESCENARIO	FIN 2014	AÑOS PRIMER QUINQUENIO					AÑOS SEGUNDO QUINQUENIO				
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CONSERVADOR	58,5	71,5	84,5	97,5	110,5	162,5	260	270	280	290	300
Incremento ASA	13	13	13	13	13	52	97,5	10	10	10	10
MEDIO	58,5	71,5	84,5	110,5	143	260	428,4	457,6	487,6	518,4	550
Incremento ASA	13	13	13	26	32,5	117	168,4	29,2	30	30,8	31,6
AGRESIVO	58,5	71,5	110,5	156	208	390	630	660	690	720	750
Incremento ASA	13	13	39	45,5	52	182	240	30	30	30	30



» PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL **RESERVA YABOTY** Y PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL **MUNICIPIO DE SAN PEDRO** - PROVINCIA DE **MISIONES**

## El territorio y el ambiente como objetos de planificación



*Salto de Moconá - Provincia de Misiones*

La Reserva Biósfera Yaboty presenta un escenario complejo en términos de la articulación entre su realidad natural y su realidad antrópica. Creada en 1993, constituye un área protegida de 236.313 ha que se destaca por su biodiversidad y la presencia de recursos naturales singulares. Al mismo tiempo, presenta un escenario social complejo: dentro de la reserva se localizan San Pedro, San Vicente y El Soberbio, tres municipios que suman 98.343 habitantes y que detentan el mayor Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del país. Asimismo, en la microrregión se localizan casi el 30% de los 99 asentamientos de pueblos originarios registrados en la Provincia y catorce colonias rurales.

Ante este escenario, la Subsecretaría y el Ministerio de Ecología y Recursos Renovables de Misiones, con la participación de los municipios involucrados, encararon en el año 2013 un proceso de planeamiento, con el fin de establecer directrices para lograr una mayor armonización entre los recursos naturales y las actividades del hombre. De esta manera, se elaboraron un Plan de Ordenamiento Territorial para la zona de la reserva y su área de contención, y un Plan de Ordenamiento Territorial específico para San Pedro, el municipio de mayor crecimiento intercensal cercano al área protegida.

A partir del proceso de planificación, con un abordaje multiescalar, se lograron delimitar áreas urbanas, periurbanas y rurales y áreas

de expansión y de crecimiento urbano.

Además se identificaron vulnerabilidades y potencialidades ambientales en relación con los recursos naturales.

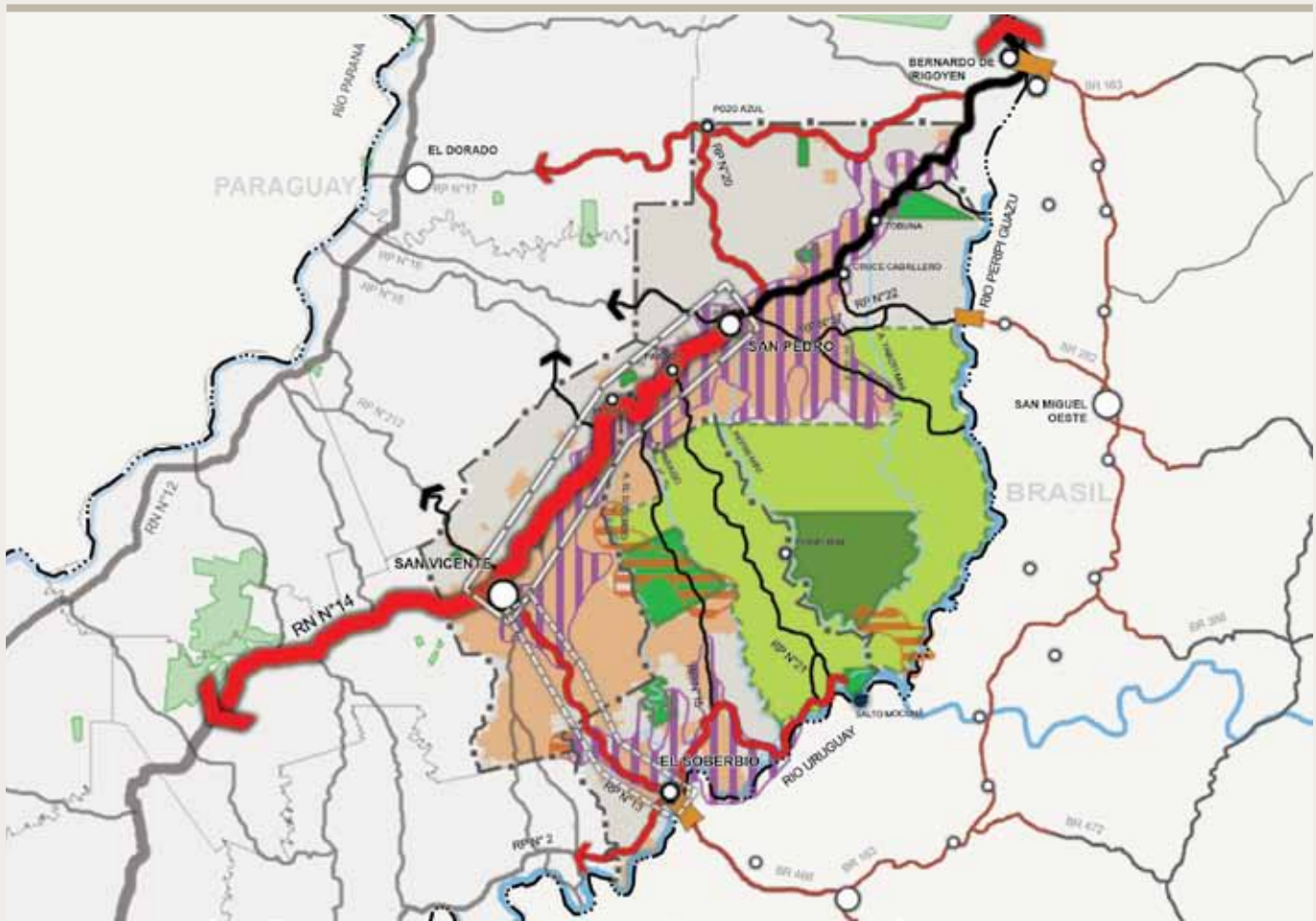
En este contexto, se señalaron problemáticas críticas en ciertas áreas fronterizas que requieren de la cooperación de todos los niveles de gobierno para su solución. Por último, se definieron programas y una cartera de proyectos de inversión pública ponderada y jerarquizada, y se incorporaron herramientas de gestión en el marco normativo.

El proyecto representa la primera experiencia de planificación en una reserva de esta naturaleza en la Argentina, por lo que constituye un antecedente importante para otros territorios con problemáticas similares. Entre sus aportes más significativos se destaca la toma de conciencia del valor que tiene la Reserva Yaboty como único espacio remanente de la selva paranaense, habida cuenta

**A partir del abordaje multiescalar del proceso de planificación se delimitaron, por un lado, áreas urbanas, periurbanas y rurales y, por otro, áreas de expansión y crecimiento.**



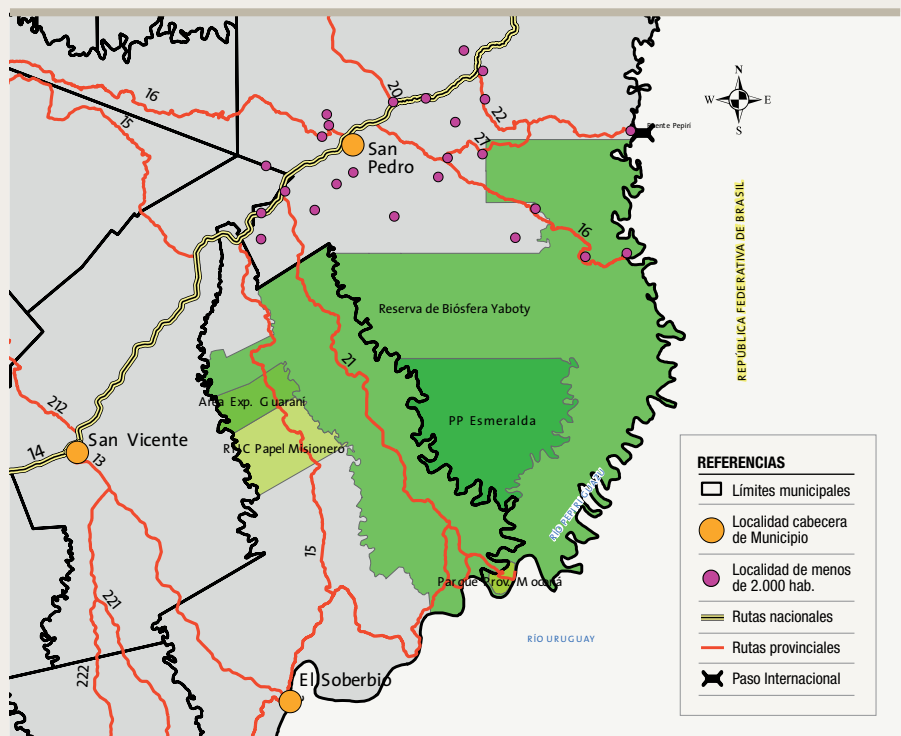
**Mapa 15. Configuración territorial**



**Fuente.** Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico Territorial Reserva Yaboty y Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Pedro.

de que las superficies correspondientes tanto a Brasil como a Paraguay han sido devastadas por el avance antrópico. Esto ha sido fundamental para lograr una mayor valorización institucional sobre la importancia ambiental de la reserva y la puesta en agenda de una problemática antrópico-ambiental singular en el país. Cabe considerar, por último, que esto fue posible gracias a la dinámica participativa que acompañó el avance del trabajo. A lo largo del proceso de planificación se realizaron una serie de encuentros y talleres que generaron fuerte movilización social. Estos contaron con la participación de múltiples actores locales -propietarios de lotes, empresarios del sector maderero y de la yerba mate, representantes de las comunidades de pueblos originarios y de las colonias rurales, entre otros-, acompañados por representantes del Gobierno Provincial y Nacional. III

**Mapa 16. División físico-política**



**Fuente.** Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico Territorial Reserva Yaboty y Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Pedro.



» PROPUESTA DE NORMATIVA URBANA PARA LAS COMUNAS DE IBARLUCEA, LUIS PALACIOS, PUEBLO ANDINO, ALDAO Y RICARDONE - ÁREA METROPOLITANA NORTE DE ROSARIO

## El avance de las urbanizaciones y la respuesta de los municipios metropolitanos



Vista aérea de Rosario - Santa Fe

Las comunas de Ibarlucea, Luis Palacios, Pueblo Andino, Ricardone y Aldao están contenidas entre los corredores Norte y Oeste del Área Metropolitana Rosario que en las últimas décadas ha vivido un acelerado proceso de crecimiento expansivo, sobre la base de loteos de baja densidad. Esto ha generado una fuerte presión sobre las administraciones locales, sobre las que ha pesado la responsabilidad de extender y mantener las infraestructuras necesarias para garantizar a dichas urbanizaciones los servicios básicos. Esta misma presión ha actuado sobre los entornos agrícolas de las localidades, generando un proceso de reconversión de uso productivo a uso residencial. Este proceso se ha dado en un marco institucional en el cual la competencia de la regulación sobre los procesos de urbanización -compartida por los Gobiernos locales y el Gobierno Provincial- fue

generando un escenario de fragmentación institucional y normativa. Asimismo, en un contexto de presión del mercado de tierras, se puede llegar a suscitar una dinámica de rivalidad entre las administraciones locales frente a posibles inversiones, la que deviene, generalmente, en una disminución de las exigencias en beneficio de los desarrolladores inmobiliarios. Conscientes de esta problemática, los Gobiernos de las cuatro comunas mencionadas tomaron la iniciativa de

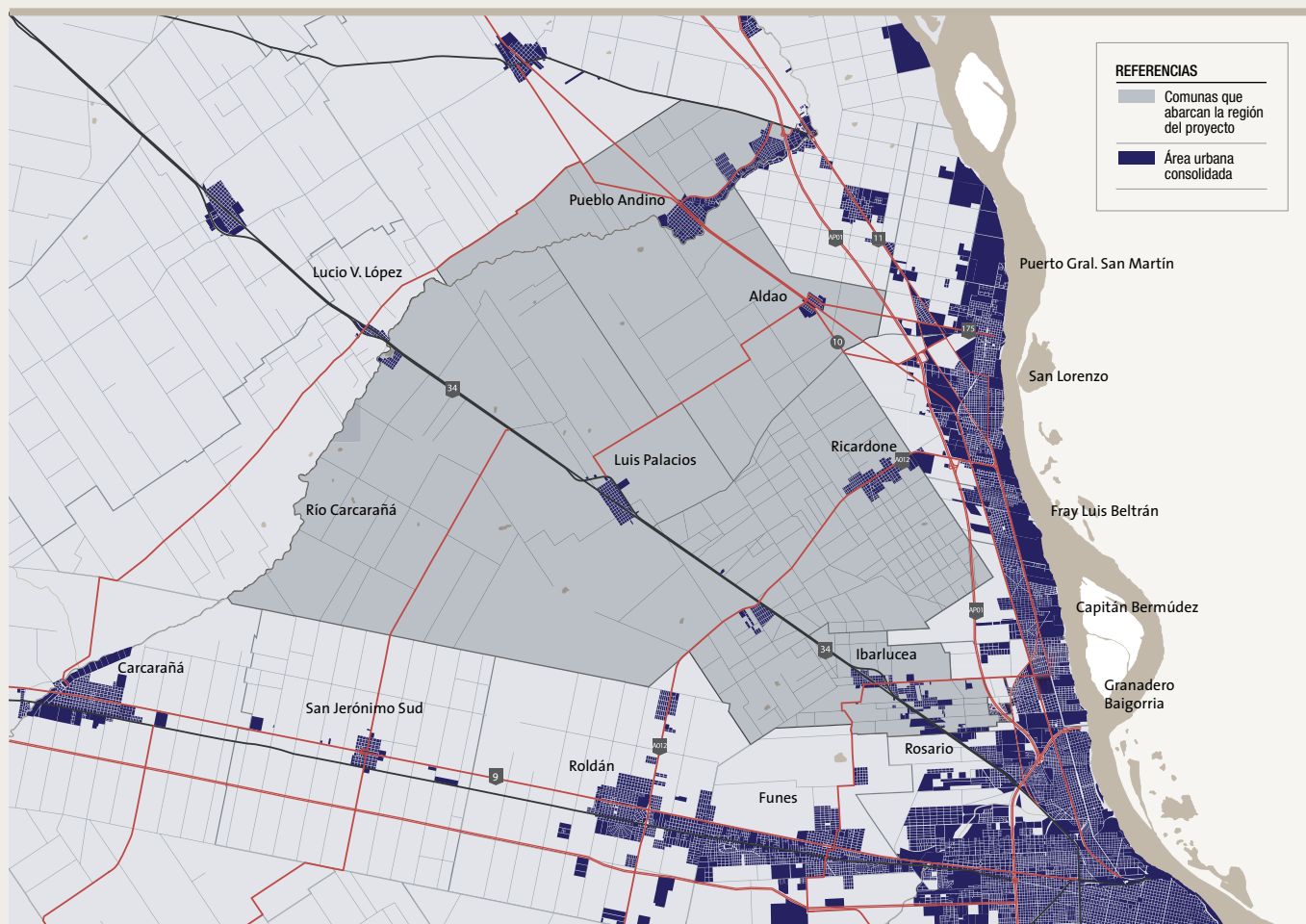
congregarse con el objetivo de concertar estrategias comunes que, dando cuenta de sus particularidades territoriales e identitarias, los fortalezcan como poder público. La iniciativa contó con el apoyo de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe y de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Mediando una dinámica de encuentros de trabajo entre equipos técnicos y autoridades políticas, se llegaron a elaborar una serie de criterios normativos

Tabla 2. Datos Comunas

LOCALIDAD	POBLACIÓN TOTAL	VARIACIÓN INTERCENSAL	SUPERFICIE DISTRITO	SUPERFICIE URBANA (APROX.)
Ibarlucea	4.402	40,87%	4.700 HA	430 HA
Ricardone	2.703	38,85%	9.400 HA	250 HA
Luis Palacios	1.035	-11,01%	25.200 HA	175 HA
Pueblo Andino	2.226	15,77%	4.800 HA	620 HA
Aldao	587	33,10%	8.816 HA	75 HA
	10.953			

Fuente. Elaboración propia sobre la base de interpretación de imágenes satelitales Landsat y datos censales INDEC 1991 y 2010.

**Mapa 17.** Plano general de la Región Luis Palacios, Ricardone, Ibarlucea, Pueblo Andino y Aldao

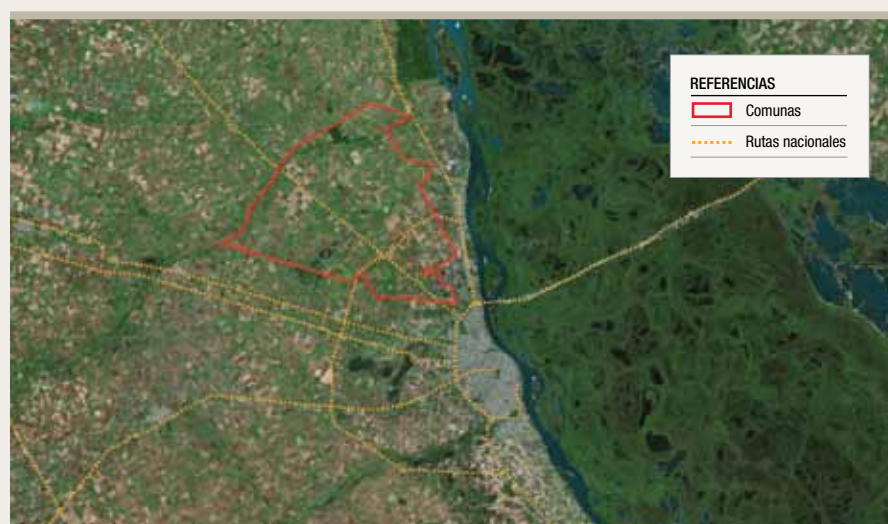


Fuente. Infraestructura de datos espaciales Santa Fe.

y procedimientos administrativos comunes que posicionan a los gobernantes locales en mejores condiciones ante los actores del mercado inmobiliario. Entre los resultados concretos del trabajo, se destacan:

- » La unificación de criterios de urbanización para afrontar los pedidos de extensión, elevando las exigencias de la normativa vigente
  - » El acuerdo de un protocolo de trámites ante dependencias provinciales y de servicios para autorizar expansiones urbanas
  - » La determinación de áreas de reserva, expansión urbana e industrial consensuadas, evitando perjuicios hacia comunas vecinas
  - » La definición de un mecanismo uniforme de actualización de la Tasa General de Inmuebles
  - » La generación de un espacio de articulación institucional para el tratamiento de las problemáticas intercomunales
- Cabe destacar como antecedente que parte

**Mapa 18.** Plano general ríos, canales, lagunas en las Comunas Luis Palacios, Ricardone, Ibarlucea, Pueblo Andino y Aldao



Fuente. Elaboración propia en el marco de la Propuesta de Normativa Urbana para las Comunas de Ibarlucea, Luis Palacios, Pueblo Andino, Aldao y Ricardone.

de los equipos municipales y provinciales implicados en esta iniciativa asistieron al Curso de Formación en Planificación Territorial dictado en convenio entre la Universidad del Litoral y el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial.

Los debates habidos acerca de la problemática de las pequeñas localidades rurales fueron sin duda un factor movilizador que encontró en este caso el contexto político-institucional para canalizarse en medidas concretas de gestión pública. III



## El arraigo y las posibilidades de desarrollo



### *Puna Jujeña*

La región de la Puna Jujeña tiene una extensión de 29.643,30 km<sup>2</sup> con una población total de 42.551 habitantes. El 60% de ella se localiza en sus dos principales ciudades -La Quiaca y Abra Pampa-, mientras que el resto se encuentra dispersa en múltiples pequeñas localidades, con importantes deficiencias relativas a la oferta de servicios, oportunidades laborales y conectividad, estrechamente vinculadas con su geomorfología.

En el año 2013, la Secretaría de Planificación de la Provincia de Jujuy y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública acordaron la elaboración del PET de la Puna Jujeña, con el objetivo de dotar a la región de un instrumento de planificación capaz de identificar medidas para promover un modelo de desarrollo sostenible, que permitiera a sus habitantes reproducir su vida sin necesidad de abandonar su lugar de origen.

El proceso de trabajo duró ocho meses e

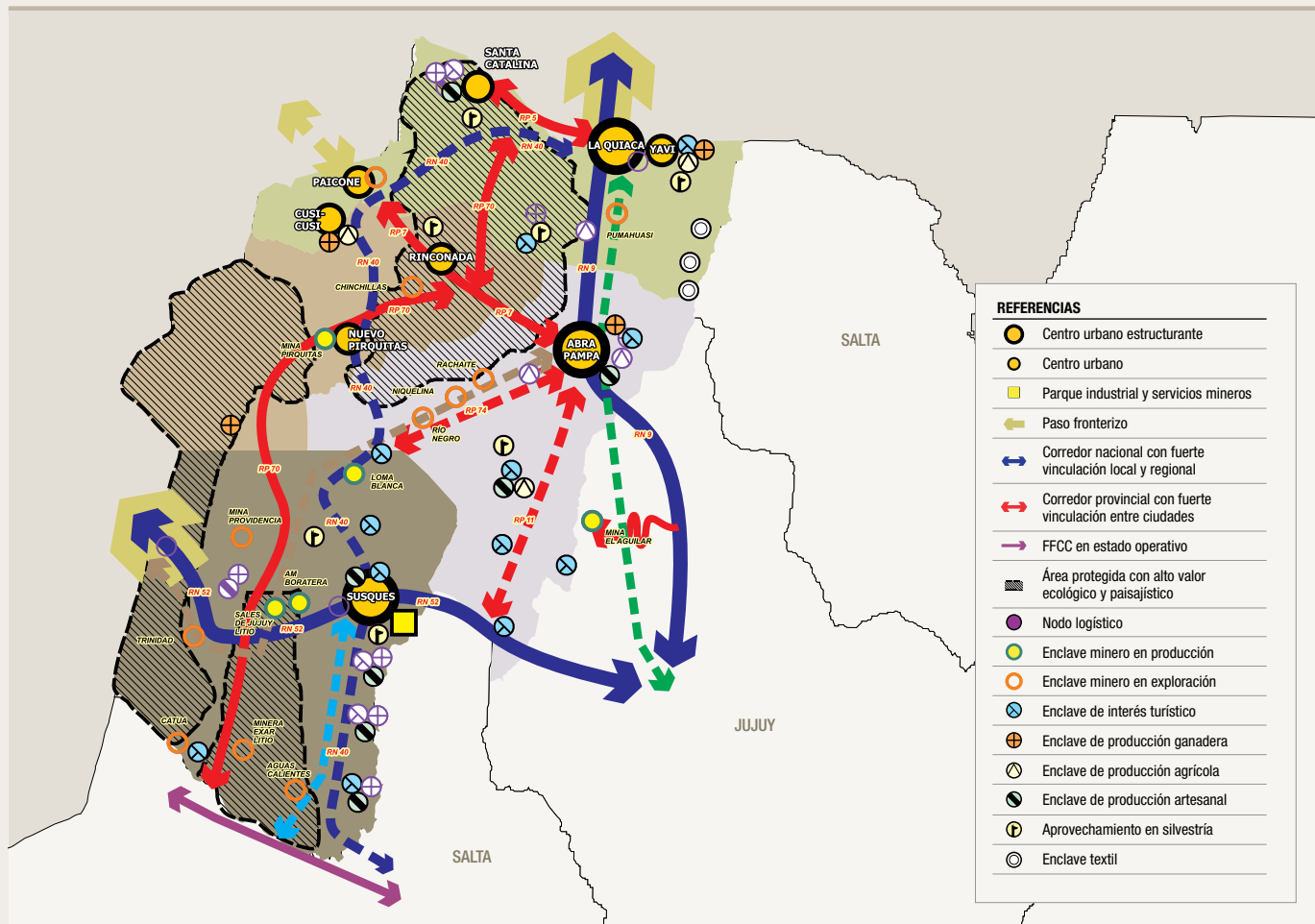
involucró a los municipios, comisionados municipales y a las comunidades de pueblos originarios, quienes discutieron en torno a temas de interés en común, en inédita articulación. Esto habilitó el alcance de dos resultados concretos y complementarios. En primer lugar, se arribó a un documento de diagnóstico en el que se definen las necesidades del territorio tanto en lo físico como en lo normativo-institucional; a una cartera de planes sectoriales y locales jerarquizada y ponderada; y a directrices para el ordenamiento urbano de Susques y Abra Pampa. En segundo lugar, se suscitó la realización del Encuentro de Autoridades Municipales de la Región Puna del cual participaron autoridades de nivel local,

provincial y nacional. Durante este, se intercambiaron experiencias de gobierno y se acordaron prioridades y acciones comunes sobre cuyas bases se definió la agenda de la segunda fase del trabajo. Esta se agrupó en cuatro dimensiones:

- » **Educación:** lograr que el currícula se adecúe a los valores, tradiciones y necesidades productivas de la región y que los propios habitantes de la Puna accedan a los cargos docentes
- » **Infraestructura de movilidad:** mejorar la accesibilidad mediante la adecuación de rutas y caminos rurales, y a través de la dotación de servicios de transporte público
- » **Infraestructura de comunicaciones:** garantizar el acceso del grueso de la población a la telefonía básica,

**El Plan involucró el trabajo articulado de municipios, comisionados municipales y pueblos originarios para discutir un modelo de desarrollo sostenible de la región.**

Mapa 19. Modelo Deseado



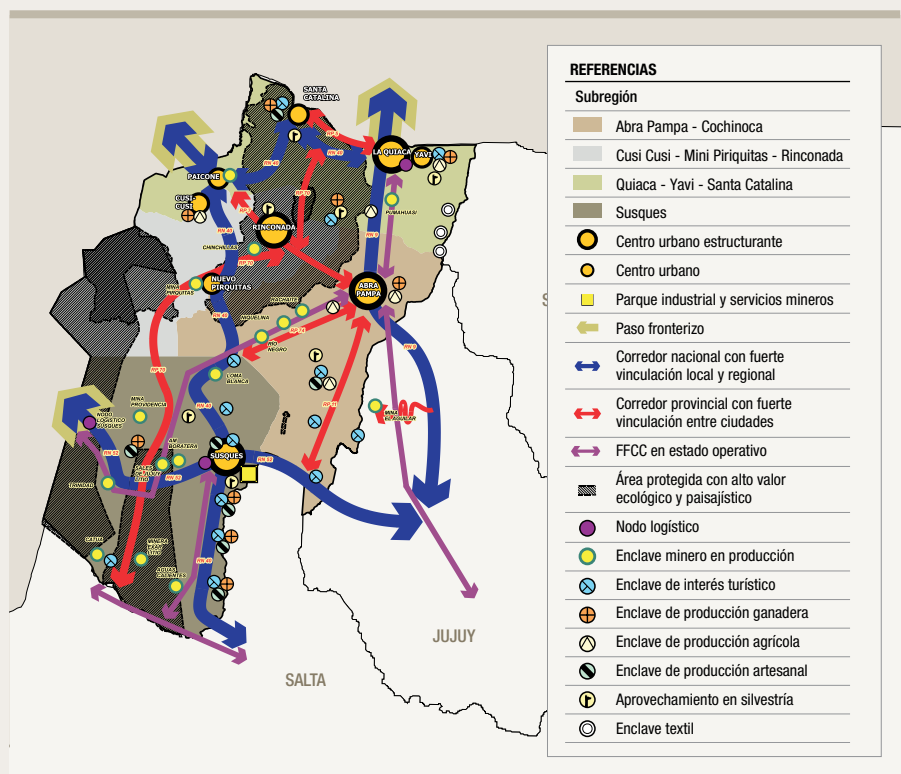
Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico de la Puna - Provincia de Jujuy.

móvil e Internet, haciendo efectiva la implementación del Plan Argentina Conectada

» **Gestión administrativa:** contar con apoyo técnico para la gestión de proyectos ante el Gobierno Provincial y lograr la descentralización de oficinas provinciales para la realización de trámites cotidianos

En la actualidad, se encuentra en desarrollo la fase descrita anteriormente. A tales efectos se han encomendado estudios de factibilidad técnica en cada materia que, previo proceso de consulta con los habitantes de la región, se espera lleguen a propuestas de implementación concreta. Cabe considerar que esta agenda ha dado lugar a una dinámica de trabajo cooperativo entre los distintos sectores de gobierno involucrados, la que es en sí misma auspiciosa como práctica de planificación al servicio de las necesidades de un territorio históricamente rezagado. III

Mapa 20. Modelo Actual



Fuente. Elaboración propia en el marco del Plan Estratégico de la Puna - Provincia de Jujuy.



# 5. Investigación y Estudio del Territorio

El territorio es resultado de un proceso de producción social que conjuga múltiples dimensiones -económico-productiva, sociocultural, ambiental, institucional, etc.-, configurando históricamente su modelo de desarrollo. En este marco, el PET ha asumido como vocación incidir en las transformaciones que requiere la esfera espacial del territorio, promoviendo su adecuación al modelo de desarrollo al que aspira mayoritariamente la sociedad. Sin embargo, dada la aproximación integral que esto requiere, ha sido necesario ampliar sistemáticamente la información y el conocimiento acerca de las múltiples dimensiones que gravitan en dicho proceso de producción.

Los estudios que se exponen en este apartado resumen el producto de algunas de las investigaciones más significativas que se han llevado a cabo, parte de ellas desarrolladas mediante la cooperación entre los equipos técnicos de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y equipos consultores pertenecientes a otras instituciones públicas y/o del ámbito académico. Se incluye, asimismo, una síntesis de la indagación prospectiva realizada durante el año 2012, que desplegó un proceso participativo en todas las regiones del país.

Estos estudios, a su vez, expresan una manera virtuosa de ampliar y potenciar las capacidades del Estado como productor y gestor de políticas públicas de planificación, dado que la dinámica de trabajo con la que fueron implementados sustituye la mera terciarización de las encomiendas por la articulación de saberes que retroalimenta las capacidades del sector público.

# DINÁMICA ECONÓMICA EN LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL DESEADO

Dentro del Convenio Marco de Cooperación Técnica firmado entre la Subsecretaría y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se realizó un estudio sobre el impacto de la dinámica económica en la configuración del territorio, a través de la caracterización y el análisis de la incidencia territorial de las principales cadenas productivas argentinas. El trabajo contó, además, con la colaboración del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El estudio tuvo como objetivo la producción de datos sistemáticos sobre la actividad económica, desde una perspectiva territorial, con el fin de contribuir al diseño de políticas públicas, tales como planes pormenorizados de desarrollo regional y planes sectoriales de inversión pública. Asimismo, la producción de información constituyó de por sí un importante aporte ya que, si bien existen algunos antecedentes de estudios que han analizado la distribución espacial de las actividades económicas, estos cuentan ya con cierta antigüedad y no abarcan una mirada de nivel nacional. Finalmente, el trabajo permitió visualizar las actividades económicas no como conjuntos que funcionan autónomamente sino como un sistema de relaciones.

## Metodología

El primer paso consistió en seleccionar los complejos productivos que se analizarían. Para ello se utilizó, como base, la priorización realizada en los planes estratégicos de los ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Industria; y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Este proceso tuvo como resultado una selección de veintinueve complejos, abarcando gran parte del aparato productivo argentino.

Una vez definido este universo, se procedió a su territorialización. Para ello, se tomó como referencia la microrregionalización elaborada por la Subsecretaría para la presentación del Modelo Económico que formó parte del primer avance del Plan Estratégico Territorial. Dichas microrregiones habían sido conformadas siguiendo tres criterios: grandes áreas urbanas y su entorno regional; áreas de articulación urbano-rural; y áreas predominantemente rurales y homogéneas desde el punto de vista productivo. La configuración sintética de los límites regionales de dicho modelo fue adaptada a los límites departamentales, a efectos de permitir la georreferenciación de la información, así como su asociación con los datos censales disponibles. De esta forma, de las 58 microrregiones originales del PET, se adoptó una subdivisión en 52 microrregiones.

Una vez identificados los veintinueve complejos productivos y las 52 microrregiones que cubren el total del país, se procedió a

elaborar la base de datos que caracteriza a cada complejo.

Los complejos fueron agrupados según tres categorías:

- » Los de base agropecuaria: arrocero, aviar, azucarero, biocombustibles, cárneo-bovino, lácteo-bovino, frutícola, ovino, porcino, hortícola, girasolero, maicero, sojero, triguero, minero, pesquero, foresto-industrial y vitivinícola
- » Los de base industrial: automotriz y autopartes, cuero y calzado, electrónica, maquinaria agrícola, materiales para la construcción, medicamentos de uso humano, química y petroquímica, siderúrgico, textil e indumentaria
- » Los de servicios: software y turismo

Cada uno de estos complejos fue a su vez dividido en fases productivas definidas según su categoría de pertenencia. Para aquellos de base primaria, las fases productivas fueron: producción primaria, proveedores de insumos, primera industrialización, segunda industrialización, logística y comercialización. Para los de base industrial: proveedores, núcleo articulador, logística y comercialización. Finalmente los servicios solo cuentan con la fase núcleo articulador.

A partir de la información aportada por el OEDE se construyó la base de datos que registra, para el año 2012 y para cada fase productiva de los complejos analizados, la información relativa a empleos, número de empresas, masa salarial y número de firmas exportadoras. Esta última es agrupada y georreferenciada a escala de microrregión. Esta base fue a su vez complementada con información secundaria proporcionada por estudios disponibles y por entrevistas a informantes clave, para atenuar posibles distorsiones generadas por dos cuestiones. En primer lugar, la base da cuenta únicamente del empleo registrado. Esto supone cierto nivel de subestimación de los empleos totales, particularmente en las fases primarias de algunos complejos productivos. En segundo lugar, el sistema de registro de las sedes empresarias y el secreto estadístico podrían provocar cierta distorsión en la localización de los empleos. Más allá de estas aclaraciones, la caracterización de los complejos puede considerarse una buena aproximación a la distribución regional de la actividad económica.

## Resultados

### Análisis desde las microrregiones

Desde el punto de vista de las microrregiones, el estudio permite realizar una caracterización general de la geografía económica. A continuación se presentan algunas de las principales observaciones que se revelan desde esta perspectiva.



En el mapa 3 -Microrregiones según presencia de complejos- se refleja que, si bien se encuentran actividades económicas en todo el territorio, ellas se concentran fuertemente en el cinturón industrial Buenos Aires-Rosario-Córdoba. Asimismo, se puede observar que existe cierta correspondencia entre una mayor presencia de complejos y una mayor diversidad productiva, y viceversa.

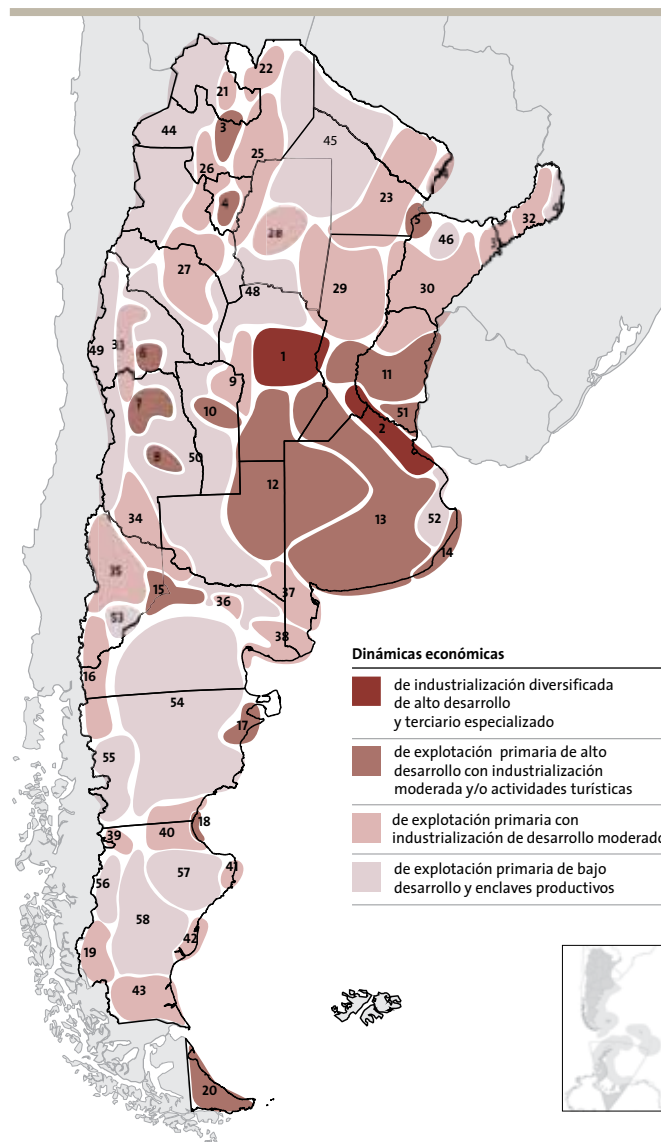
El análisis de las microrregiones según el predominio de las fases de producción permitió caracterizarlas según su grado de complejidad. Asimismo, se pudo observar el grado de desarrollo de los complejos en cada una de ellas. Esto permitió identificar microrregiones con posibilidad de incorporar mayor cantidad de fases de un mismo complejo, y así incrementar el valor agregado. Aquellas microrregiones en las que predominan las fases secundarias constituyen en general los principales nodos del sistema urbano. Se destacan el frente fluvial de los ríos Paraná y Río de la Plata, junto con amplios sectores de las Provincias del centro del país, las tradicionales áreas industriales de Cuyo y del Noroeste y las áreas de promoción industrial del Noroeste y

Cuyo. También participan algunas microrregiones de la Patagonia, con una importante presencia industrial concentrada, en especial, en los nodos urbanos.

Por su parte, las microrregiones con predominio de las fases primarias suelen estar localizadas en gran parte del Norte del país, a excepción de los valles y los principales núcleos urbanos, y en la Patagonia, ocupando la mayor parte de la Meseta Central. Específicamente, las áreas con mayor primarización se localizan en el Chaco Seco y en la diagonal árida que vincula Cuyo con Patagonia.

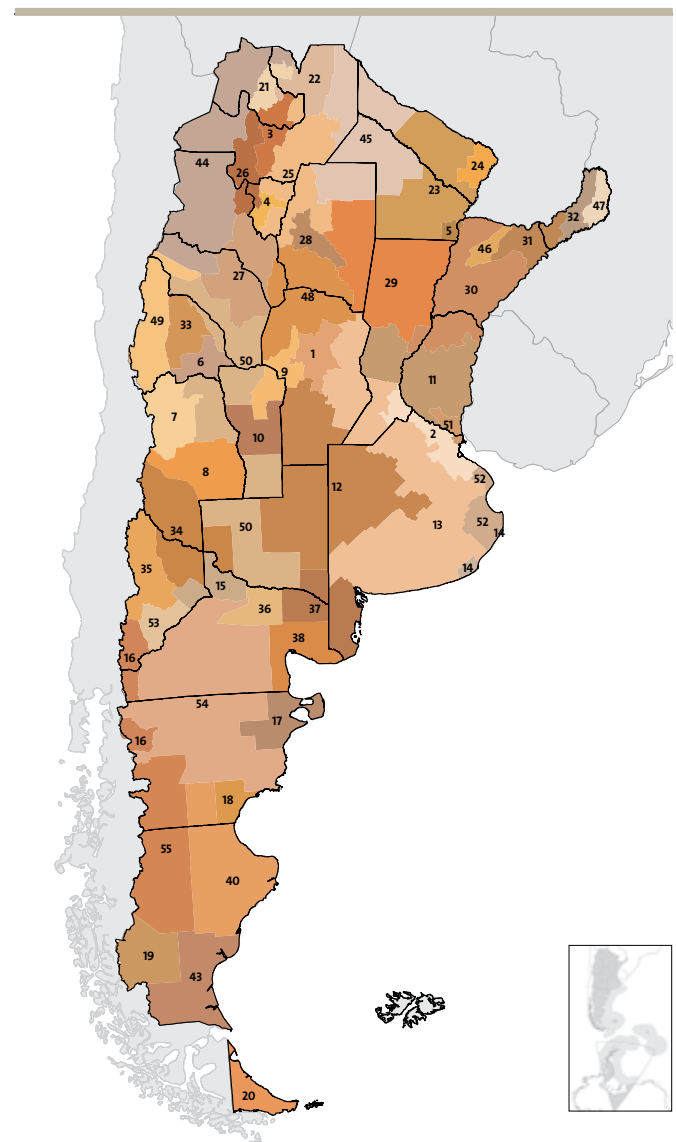
Finalmente, con la información obtenida sobre salarios, fue posible representar el ingreso medio por trabajador en cada microrregión. Los promedios más altos se observaron en las economías urbanas más diversificadas y en las regiones con economías primarias de alto valor basadas en recursos naturales no renovables como la minería y el petróleo, ubicadas en el Oeste y Sur del país. Los promedios medios se localizan en un conjunto de microrregiones ubicadas en el Centro del país, que

**Mapa 1. Regionalización preliminar del PET**



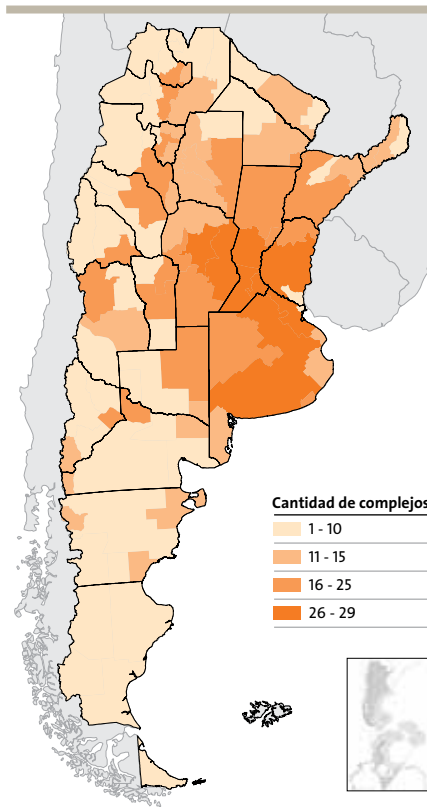
Fuente. PET Avance I.

**Mapa 2. Ajuste operativo de microrregiones económicas**

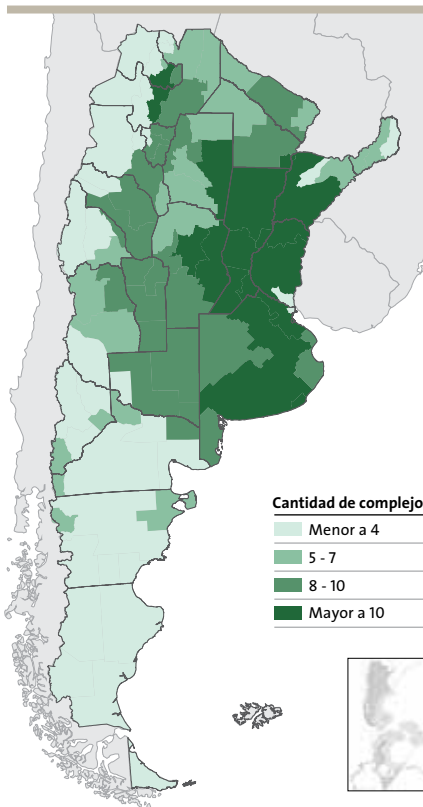


Fuente. Elaboración propia con datos del PET Avance I.

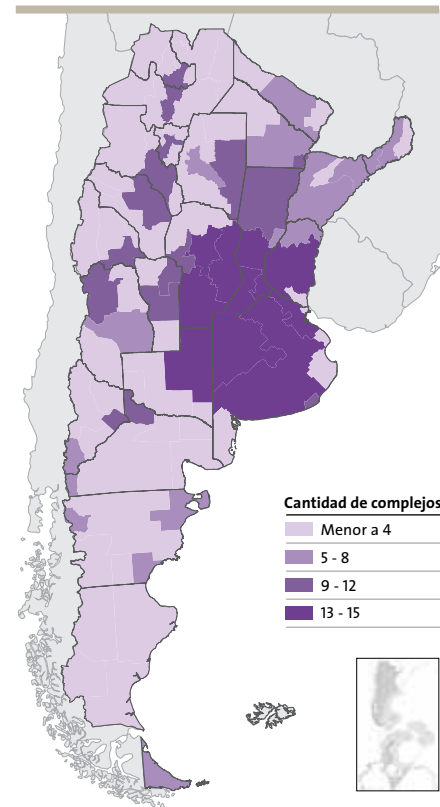
**Mapa 3. Microrregiones según presencia de complejos**



**Mapa 4. Complejos productivos de base agropecuaria**



**Mapa 5. Complejos productivos de base industrial**



Fuente. Elaboración propia con datos del OEDE (2012).

presentan una alta diversificación productiva y un importante nivel de articulación entre fases primarias e industriales de los complejos seleccionados. Por último, las microrregiones con los promedios salariales más bajos coinciden con aquellas de menor diversificación productiva y menor desarrollo industrial, localizadas en la Región Norte y en la Meseta Patagónica.

### Análisis desde los complejos

Al analizar la base desde el punto de vista de los complejos, se observa que los más concentrados regionalmente son en su mayoría de base industrial: automotriz y autopartes, siderúrgico, biocombustibles, química y petroquímica, software, cuero y calzado, maquinaria agrícola, electrónica, textil e indumentaria y minero. En contraposición, los complejos más dispersos son predominantemente de base agropecuaria: hortícola, frutícola, maicero, triguero, materiales para la construcción, girasolero, ovino, sojero, aviar y lácteo-bovino.

El complejo maquinaria agrícola, por ejemplo, es de base industrial y mantiene una fuerte articulación con la actividad agrícola, lo que se refleja en su marcada presencia en la zona núcleo pampeana. A su vez, los proveedores de insumos están también localizados en relación con las empresas del núcleo articulador. Asimismo, el complejo automotriz presenta una alta concentración en pocas microrregiones, vinculando la producción de autopartes con las terminales automotrices.

El complejo sojero, por su parte, cuenta con una amplia dispersión de la producción primaria, con tendencia a la expansión pero con una elevada concentración regional en la zona núcleo en cuanto a la provisión de insumos e industrialización. Este complejo está básicamente orientado hacia la exportación. En cambio, el lácteo-bovino articula en casi todas las regiones las fases de producción primaria y de industrialización y, si bien la Región Pampeana concentra una parte importante de los empleos, existe diversidad de cuencas lecheras regionales.

### Principales observaciones y lineamientos preliminares

La actividad económica está distribuida a lo largo y a lo ancho del país. Esto es, casi no hay departamento o partido en el que no sea posible encontrar actividades industriales, comerciales y de servicios. Las actividades agropecuarias y extractivas también están presentes en una porción considerable de los departamentos y partidos del país. Sin embargo, la distribución de esas actividades a nivel de complejos no es igual en todas las áreas. Estas diferencias se dan en tres planos: el nivel de diversidad/uniformidad, el nivel de concentración/dispersión geográfica de los complejos y, finalmente, el nivel de concentración en términos de volumen de actividades que concentra cada microrregión.

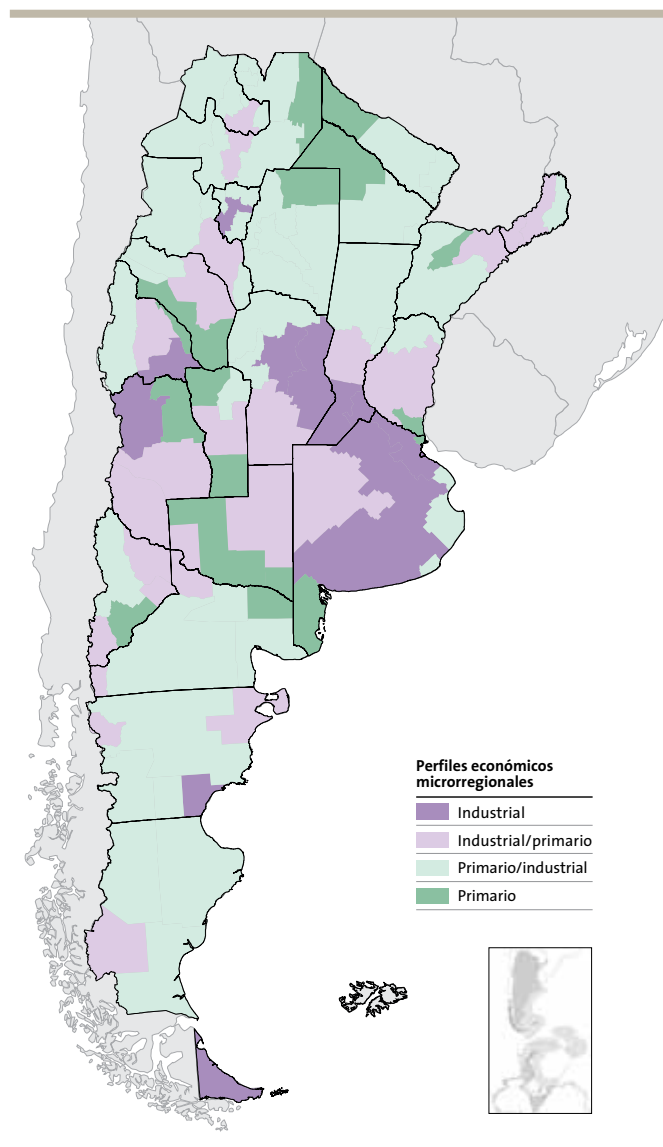
El análisis de estas diferencias permite hacer algunas inferencias de importancia para la política pública orientada hacia la actividad económica:

» La ya mencionada alta concentración de la actividad económica en la región que se extiende entre el Gran La Plata y el Gran Rosario, podría plantear una tensión entre la eficiencia -invertir donde se concentra la actividad económica- y la equidad -invertir en zonas de menor actividad económica para contar con un territorio más equilibrado-. Sin embargo, como las microrregiones no son unidades aisladas, atender a la eficiencia puede también significar responder al principio de justicia territorial, esto es, que todos los habitantes tengan un similar acceso a los bienes y servicios básicos que produce una sociedad. Por ejemplo, las plantas de biodiesel de Puerto San Martín, en Rosario, no se explican sin considerar la actividad económica de Charata (Chaco) o de Bandera (Santiago del Estero). Es decir, que si bien es necesario dotar de infraestructura pú-

blica de índole productiva a la costa industrial, también es preciso apuntalar esa infraestructura en su hinterland, y no solamente por una razón de justicia territorial sino en función de la eficiencia económica del sistema global que encierra a ambos territorios. La tensión sería, entonces, entre eficiencia e ineficiencia productiva, antes que entre eficiencia y justicia territorial.

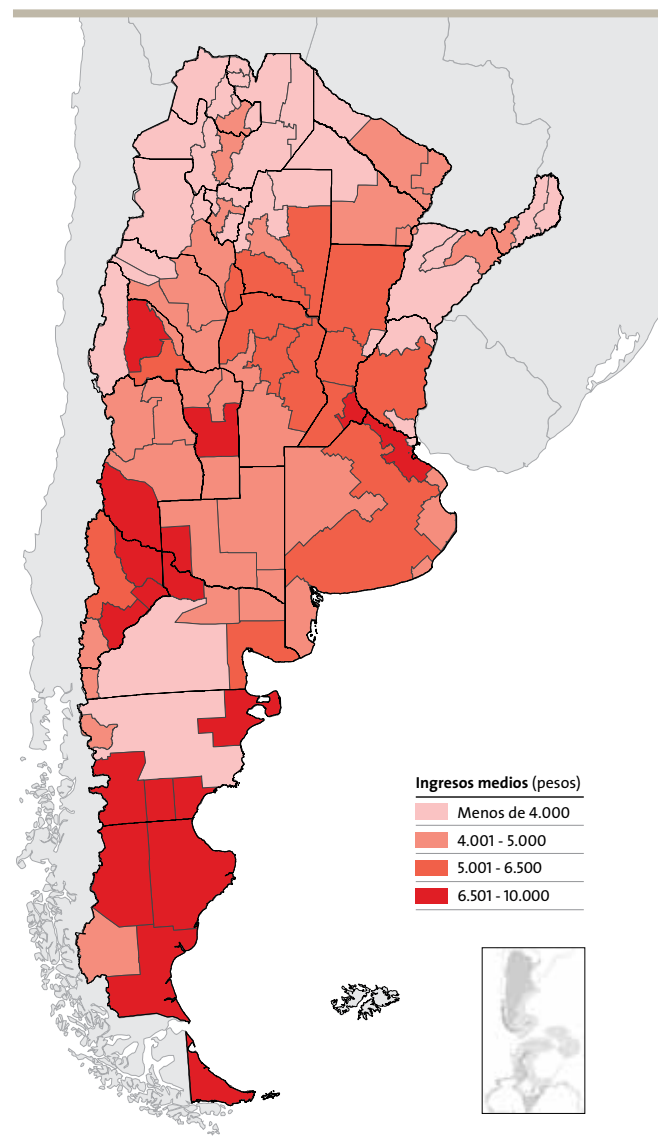
» Las microrregiones presentan matrices productivas muy diversas. No solo es posible identificar diferencias cuantitativas entre microrregiones sino que también existen diferencias cualitativas en términos del tipo de actividad económica y las características empresariales que es posible encontrar en cada microrregión. Esto plantea necesidades específicas de inversiones en materia de transporte y comunicaciones, saneamiento, salud y educación. Estas especificidades deberían ser tenidas en cuenta más allá de la voluntad de lograr una oferta similar de servicios públicos a lo largo y a lo ancho del país. Asimismo, desde una perspectiva económica,

**Mapa 6.** Perfiles económicos microrregionales



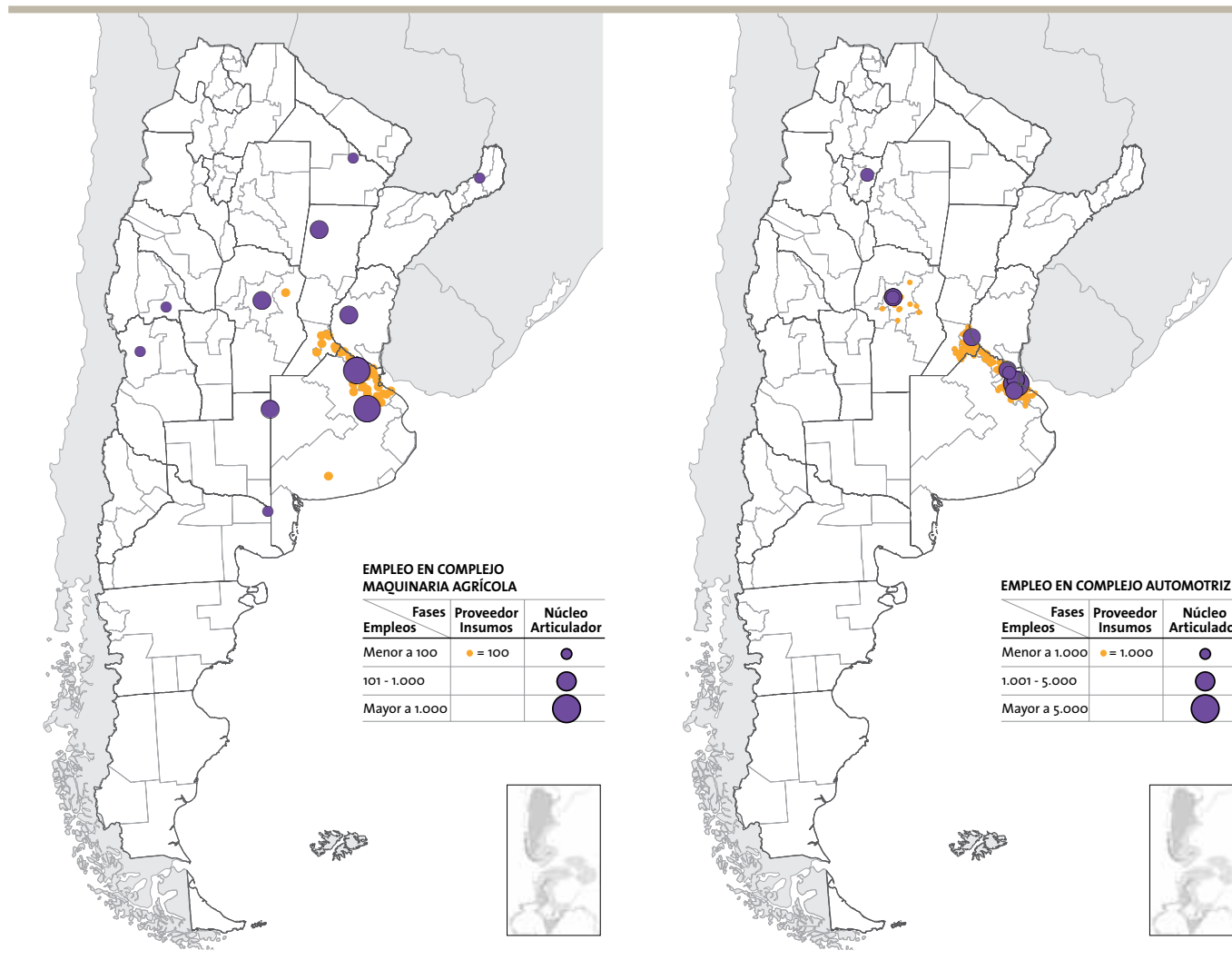
Fuente. Elaboración propia con datos de OEDE (2012).

**Mapa 7.** Complejos productivos según ingresos



Fuente. Elaboración propia con datos de OEDE (2012).

**Mapa 8. Empleo en complejo maquinaria agrícola y automotriz**



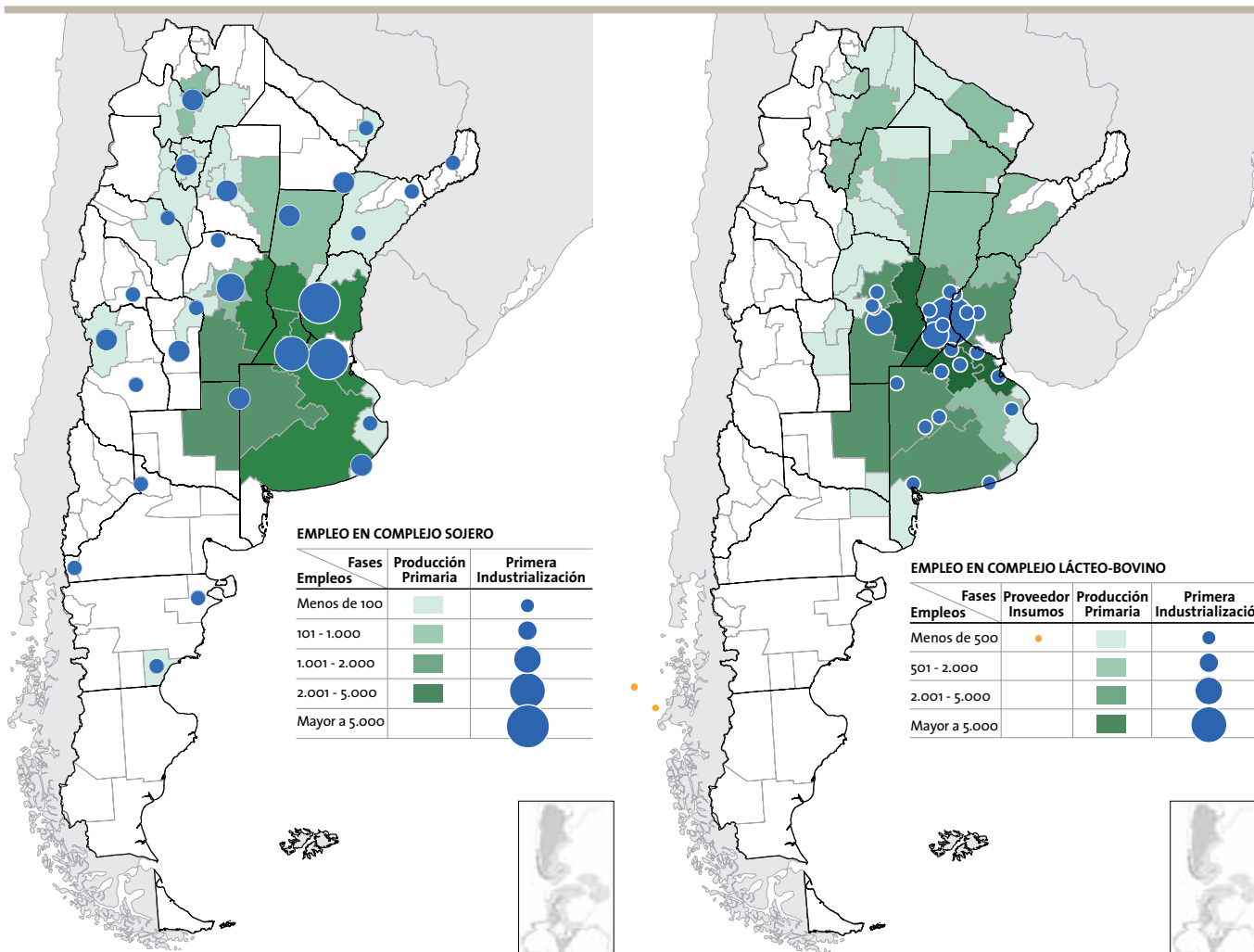
Fuente. Elaboración propia con datos de ODE (2012).

los sistemas productivos locales cambian y se transforman, más allá de la evidente inercia de la inversión física y de la resistencia al cambio que ofrecen los sistemas institucionales y el tipo de formación y experiencia de trabajadores y empleados. En este sentido, uno de los propósitos centrales de la inversión pública es facilitar la transformación de los sistemas productivos operando, al mismo tiempo, tanto sobre la especialización y profundización de actividades existentes como también sobre la creación de nuevas actividades locales en el cruce entre las distintas ramas.

- » Existen debilidades en la malla productiva en el sentido de fases ausentes o endebles en algunos complejos de ciertas microrregiones. Es preciso identificar y caracterizar potencialidades para la inversión pública en formación técnica y en el desarrollo de capacidades emprendedoras como así también planificar esquemas de fomento para la localización de inversiones privadas nacionales o transnacionales en algunas microrregiones.
- » El estudio revela la importancia de algunas actividades que han sido tradicionalmente poco tenidas en cuenta

en el análisis de la actividad económica, como el turismo y la minería. El primero aparece no solo como una actividad cuantitativamente importante en función del peso del empleo del complejo sino también como una actividad que está presente en gran parte de las microrregiones. Por su parte, la minería aparece como un complejo cuyo peso económico es significativo pero que está presente en un número más limitado de microrregiones. A estas actividades, en términos de su peso en el empleo, les siguen otras más tradicionales, como automotriz y autopartes, textil e indumentaria, medicamentos de uso humano, cárneo-bovino y sojero. Debe destacarse, sin embargo, que ese *ranking* se explica fundamentalmente porque la mayoría de estos complejos concentra su empleo no en el núcleo articulador o en la producción primaria y primera industrialización sino en las otras fases, como las de proveedores, comercialización, logística y transporte. En este sentido, es necesario dirigir la atención a los servicios orientados hacia la actividad económica. Por su enorme capacidad para relacionarse con múltiples complejos e impulsar la acción pública hacia

**Mapa 9. Empleo en complejo sojero y lácteo-bovino**



Fuente. Elaboración propia con datos de OEDE (2012).

el mejoramiento de la oferta privada de servicios de distinto tipo tiene un gran potencial multiplicador.

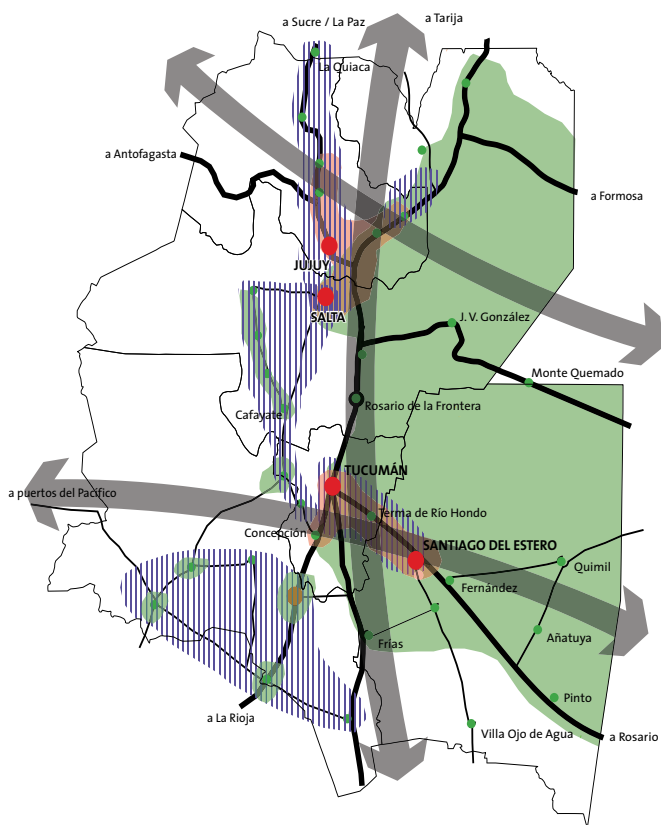
» El estudio permite dimensionar, de forma muy general pero sistemática, dónde se encuentran las concentraciones de actividades potencialmente contaminantes. Esto tiene una serie de correlatos inmediatos respecto a la priorización de la inversión y de la política pública referida a la contaminación, su prevención y la remediación de suelos y cursos de agua pero también respecto a esquemas de compensación futuros basados en ideas de justicia ambiental.

» Finalmente, el estudio aporta información sustantiva que permite hacer algún balance respecto de la relación entre actividades económicas e inversión en infraestructura pública, de manera de identificar lugares en los que la inversión pública vaya por detrás o por delante del volumen de actividad económica presente. En este sentido, por ejemplo, varias zonas del interior del país, que han venido teniendo un crecimiento más rápido que diversos lugares del Litoral, se encuentran retrasadas respecto a necesidades de infraestructura de distinto tipo. III

# TERRITORIOS DEL FUTURO

Territorios del Futuro consiste en un trabajo de reflexión sobre los escenarios territoriales prospectivos argentinos en torno a tres ejes: los sistemas urbanos, las áreas rurales y naturales, y los sistemas de conectividad. El estudio se elaboró sobre la base de la recopilación y el análisis de información cualitativa y cuantitativa sobre elementos estructurantes que pueden condicionar las tendencias de evolución de los territorios en el futuro. Los escenarios prospectivos resultantes de esta investigación fueron debatidos y adecuados en talleres en los que participaron funcionarios públicos, académicos, empresarios y representantes de la sociedad civil de todas las regiones del país. A partir de esta reflexión, se elaboraron tres tipos de escenarios regionales y, utilizando estos insumos, tres grandes escenarios tendenciales nacionales, acompañados de orientaciones de política pública para el desarrollo y la consecución del Modelo Territorial Deseado.

**Mapa 10.** El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del NOA



## REFERENCIAS

<span style="color: red;">●</span> Ciudades de jerarquía regional o nacional con desarrollo industrial y de servicios de complejidad	<span style="background-color: #90EE90;">■</span> Producción agropecuaria de alta densidad y producción
<span style="color: green;">●</span> Ciudades que lideran dinámicas de desarrollo local o microrregional	<span style="border: 1px solid black;">□</span> Producción agropecuaria de baja densidad y alto valor ambiental
<span style="border-bottom: 2px solid black; width: 20px; display: inline-block;"></span> Ejes o corredores de alta calidad y tránsito	<span style="background-color: #FFB6C1; border: 1px solid black; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></span> Redes urbanas en desarrollo
<span style="border-bottom: 2px dashed gray; width: 20px; display: inline-block;"></span> Grandes ejes de integración territorial	<span style="background-color: #ADD8E6; border: 1px solid black; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></span> Áreas con desarrollo turístico

Fuente. Elaboración propia.

## Prospectiva territorial

La metodología prospectiva constituye un instrumento para intervenir en contextos de creciente complejidad territorial, entendida como una disciplina para la acción que intenta comprender el futuro para poder actuar en el presente, que no se orienta a predecir sino a explorar los futuros posibles para clarificar decisiones y prioridades.

La metodología prospectiva que se implementó en Territorios del Futuro se desarrolló en etapas sucesivas. En primer lugar, se elaboraron documentos sectoriales específicos sobre tres grandes sistemas espaciales: urbano, rural y natural, y de flujos y conectividad, cada uno de los cuales dio cuenta del estado de situación del sistema espacial correspondiente para cada región -NOA, NEA, Centro, Cuyo y Patagonia- y para el conjunto del país. En segundo lugar, se realizaron talleres de reflexión y debate en cada una de estas regiones con base en los documentos elaborados, que permitieron validar el estado de situación actual, identificar factores de cambio y proyectar escenarios de futuros posibles con un horizonte sugerido al año 2026. Finalmente, sobre la base de los documentos y los aportes realizados en los talleres, se elaboraron los documentos finales de escenarios prospectivos para cada una de las regiones y para el territorio nacional.

Debido a la especificidad territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires, se consideró necesario, en este caso, utilizar una metodología diferente. Se realizó una recopilación y síntesis comparativa de los documentos diagnósticos y propositivos de índole territorial desarrollados por organismos oficiales y por entidades no oficiales de reconocida trayectoria, se identificaron los factores de cambio que evidencian modelos tendenciales, no deseados y deseados, subyacentes a cada documento y se detectaron las coincidencias y divergencias y el grado de desarrollo de cada propuesta.

## Escenarios prospectivos

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

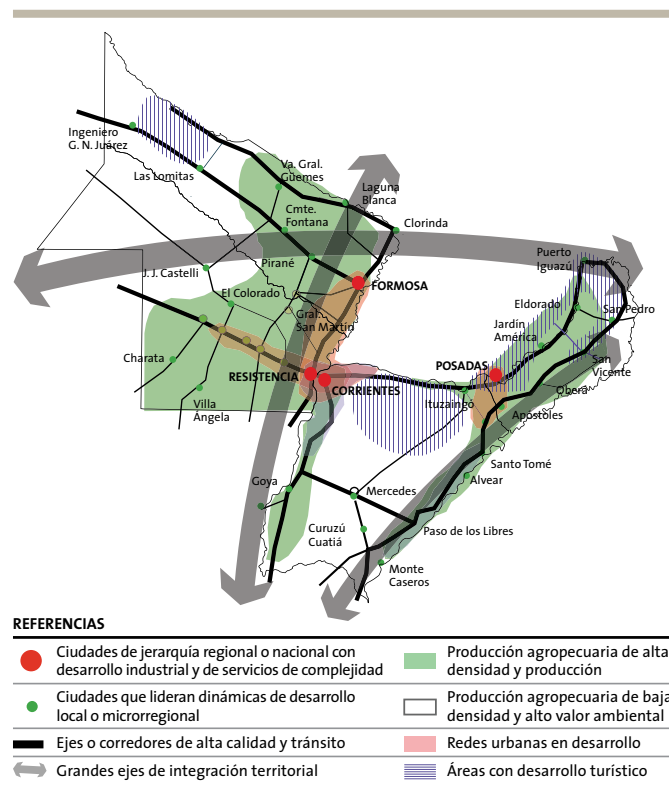
Estos factores han definido un modelo de organización territorial asimétrico, en el cual muchas zonas que fueron funcionales al modelo agroexportador tradicional se beneficiaron con infraestructuras, equipamientos y dinámicas de desarrollo, mientras que otras se mantuvieron rezagadas o con bajos nive-

les de equipamiento. Este modelo de organización del territorio nacional se está transformando debido a varios elementos que interactúan entre sí. En primer lugar, el cambio tecnológico, especialmente en los transportes y las comunicaciones, que imprime nuevos patrones de movilidad espacial. En segundo lugar, el aprovechamiento de nuevos recursos que permiten valorizar territorios o zonas históricamente relegados y dan origen a actividades como la explotación minera y el turismo. Finalmente, cabe mencionar el proceso de planificación territorial y de creación de infraestructuras, que busca equilibrar e integrar el territorio en función de un proyecto de desarrollo endógeno, que atienda las necesidades de mejora de la calidad de vida de la gente.

A partir del análisis de los factores de cambio que actúan sobre los tres sistemas territoriales estudiados en cada una de las regiones del país, así como de los resultados obtenidos en los talleres regionales de debate, se pudieron construir tres escenarios centrados en dos variables que se consideraron decisivas: la dinámica económica global y el grado de proactividad estatal. En cada caso, se consideraron los factores de cambio territorial en las dimensiones demográfica, económico-productiva y físico-territorial, incluyendo las variables ambientales y socioinstitucionales.

Por un lado, se identificaron dos tipos de escenarios no deseados. El primero, condicionado por un entorno internacional recesivo y, a nivel nacional, un Estado con escasa capacidad de respuesta, conduciendo a un escenario de estancamiento de la actividad productiva, un deterioro generalizado de las condiciones de vida y mayor segmentación social. El segundo, considerando un marco internacional expansivo con demanda sostenida de *commodities* de producción nacional pero, a nivel país, con una baja proactividad estatal y una planificación inadecuada o insuficiente, conduciendo a un escenario de crecimiento con escaso desarrollo, caracterizado por el reforzamiento de la tendencia a la primarización productiva, la transnacionalización de la propiedad de los activos agroindustriales y la resolución insatisfactoria de los desequilibrios sociales y territoriales. Por otro lado, se identificó una proyección correspondiente al Modelo Territorial Deseado, que se caracterizó como escenario de equilibrios dinámicos. Este escenario supone una secuencia narrativa definida por la combinación de un marco expansivo, a nivel internacional, en el cual la demanda y los precios de los productos argentinos de exportación tienden a crecer a un ritmo sostenido durante más de una década y, a nivel nacional, una situación caracterizada por una proactividad sistemática de las instancias con capacidad planificadora y decisoria, en la que se van tomando y concatenando oportunamente conjuntos de medidas orientadoras del desarrollo productivo, social y territorial. La macroimagen resultante es la de un escenario de crecimiento con desarrollo. No exento de problemas ni de nuevos y constantes desafíos, dicho escenario se presenta como diversificado, sustentable y favorecedor de equilibrios sociales y territoriales. Este es el escenario hacia el cual se pretende avan-

**Mapa 11.** El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del NEA



Fuente. Elaboración propia.

zar articulando y asociando en forma equilibrada, con un ritmo creciente, las múltiples iniciativas públicas y privadas.

## Orientaciones de política pública

El escenario identificado como deseado sirve como objetivo de desarrollo territorial a mediano y largo plazo y, para hacerlo operativo, requiere una serie de lineamientos estratégicos que se proponen como plan de acción. Entre las conclusiones de Territorios del Futuro, se definieron seis grandes desafíos de política para el desarrollo del territorio argentino que, tomados en conjunto, pretenden dar cuenta de la macroimagen planteada por el escenario de los equilibrios dinámicos. Cada uno de estos desafíos está acompañado por recomendaciones de política pública para avanzar en ese sentido.

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

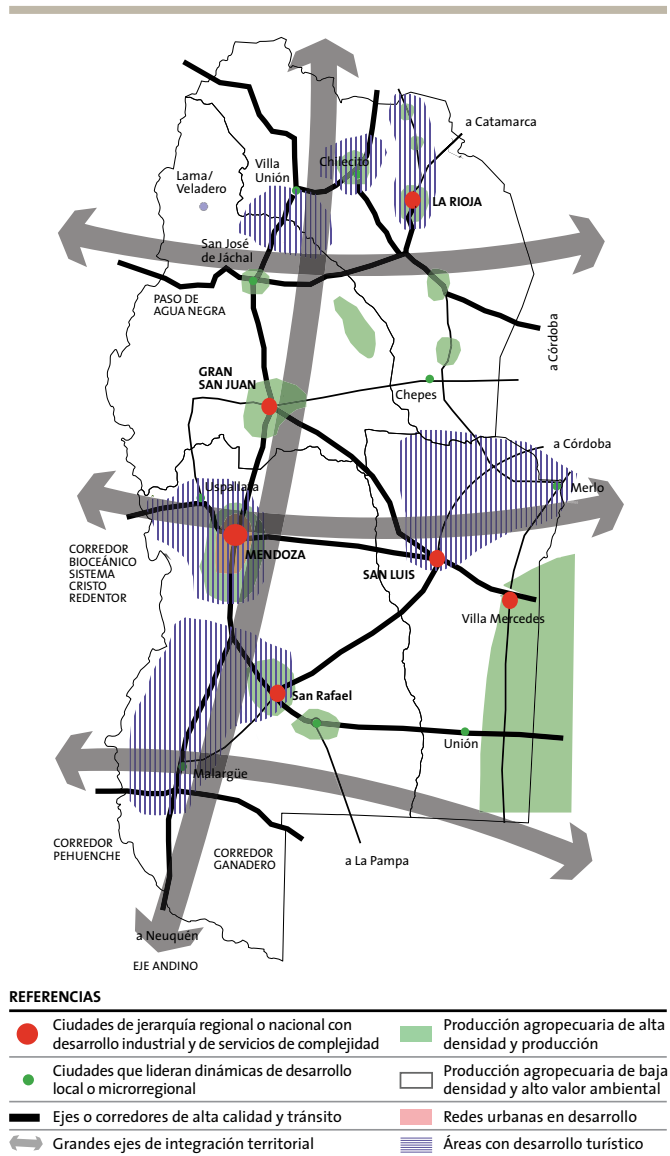
Las áreas de baja densidad y las áreas rurales en general han tenido en el último medio siglo una pérdida constante de población, lo cual ha generado un fuerte proceso de crecimiento urbano. Este proceso de desequilibrio territorial debe revertirse, pero no con políticas de alto costo fiscal que no puedan sostenerse en el tiempo sino con base en la valorización de los recursos genuinos de los territorios y en el arraigo de su población, generando las condiciones económicas y de calidad de vida que per-

mitan que la población pueda arraigarse con las mismas posibilidades de desarrollo humano en cualquier lugar del país. En función de ello, el gran desafío consiste en generar condiciones de vida adecuadas, con acceso a los bienes y servicios necesarios para el desarrollo humano, con acceso a empleos de calidad en las zonas rurales y de baja densidad, procurando así lograr un mayor equilibrio poblacional en el conjunto del territorio nacional. Para ello, se plantean dos grandes objetivos de largo plazo: revalorizar las áreas rurales como territorios estratégicos y generadores de externalidades positivas y de bienes públicos, y diversificar la matriz productiva de las áreas rurales para generar nuevas oportunidades de empleo, de equilibrio territorial y de superación del modelo agroexportador basado en la producción primaria y de *commodities*.

A su vez, se proponen varias políticas estratégicas:

- » Promover el crecimiento de la producción y la mejora de los complejos agroalimentarios para que satisfagan múltiples

**Mapa 12.** El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región del Nuevo Cuyo



Fuente. Elaboración propia.

demandas con base en una creciente complejidad organizativa y tecnológica

- » Promover la diversificación y densificación de las actividades productivas, el agregado de valor en origen y el crecimiento del empleo rural
- » Generar las condiciones estructurales para construir una nueva mirada sobre la ruralidad y acciones estratégicas que fortalezcan los procesos de renacimiento rural

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

El desarrollo del territorio argentino depende del funcionamiento de la red nacional de pueblos y ciudades. Si esta red es competitiva y dinámica desde el punto de vista económico y productivo, tendrá entonces capacidad de liderar las dinámicas de desarrollo de sus áreas rurales y su entorno territorial general. De esta manera, el desarrollo económico-productivo de la red de pueblos y ciudades es la contracara del desarrollo de las áreas rurales y constituye la clave fundamental de una adecuada relación campo-ciudad. En función de esta premisa, aumentar la competitividad y la capacidad de innovación de la red nacional de pueblos y ciudades es fundamental para aumentar y cualificar el empleo, reduciendo la marginalidad y la pobreza en las áreas urbanas, producto en parte del éxodo desde sus entornos rurales. No obstante, no basta con sostener actividades y roles urbanos tradicionales, como la prestación de servicios básicos y el comercio minorista, sino que es necesario apelar a nuevas ideas, propuestas y actividades, por lo cual la innovación, la conectividad y el cambio tecnológico son elementos fundamentales a tener en cuenta.

En función de estas premisas se plantea un triple objetivo: generar empleos sostenibles y de calidad en los mismos pueblos y ciudades, dinamizar el desarrollo regional a partir de mayores y más cualificados servicios y promover un ambiente de innovación y cambio que permita construir regiones más competitivas. Para esto se proponen varias políticas estratégicas:

- » Promover la creación de redes urbanas locales y regionales capaces de establecer y sostener dinámicas productivas innovadoras
- » Diversificar la matriz productiva de los pueblos y las ciudades
- » Promover la innovación científica y tecnológica como sustento de nuevas dinámicas productivas

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

En la actualidad, la mayoría de las ciudades posee serios problemas que afectan a la calidad de vida de sus habitantes: el crecimiento descontrolado, la falta de infraestructura de agua y cloacas, los problemas en la gestión de residuos, el transporte público altamente contaminante y desorganizado, la escasez



de espacios verdes y el consumo de agua en forma irracional son algunas de estas dificultades. La propuesta del escenario deseado plantea repensar el tipo de ciudades de Argentina, avanzando hacia ciudades justas, accesibles, ecológicas, con medios de transporte eficientes, con infraestructura apropiada y con una adecuada gestión de residuos, en suma, ciudades que mejoren la calidad de vida de sus habitantes y permitan hacer frente a los grandes desafíos ecológicos de la humanidad, como el cambio climático y los problemas energéticos. En función de ello, se plantea un doble objetivo: desarrollar la conciencia de ciudades justas, accesibles y ecológicas, que permitan elevar la calidad de vida, en entornos más seguros, sustentables y de un consumo energético eficiente; y garantizar la equidad en la provisión de infraestructuras y equipamientos en todas las ciudades del país atendiendo a las problemáticas de escala de cada una de ellas.

Para el logro de este objetivo se establecen algunas recomendaciones de política estratégica:

- » Promover prácticas de planificación urbana y políticas de uso del suelo activas que permitan regular y gestionar en forma efectiva el desarrollo urbano
- » Desarrollar infraestructuras y equipamientos en las ciudades en función del rango urbano y de estándares nacionales
- » Promover el transporte público y otros mecanismos alternativos de movilidad urbana para evitar la congestión vial y reducir los impactos negativos del transporte automotor

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

Los medios de transporte y las comunicaciones constituyen hoy un punto central en el desarrollo económico-productivo de cualquier localidad o región. Por este motivo, resulta de vital importancia asegurar la conexión de toda la red urbana nacional a través de sistemas de transporte y comunicaciones de calidad en todos los modos, permitiendo una mayor competitividad económica de las ciudades y una mayor eficacia en la prestación de bienes y servicios. Esta conexión debe, además, garantizar la conectividad real y efectiva de las áreas rurales para que puedan articularse con el sistema urbano y mejorar la relación campo-ciudad. En función de estas premisas se definen cuatro objetivos vinculados: mejorar sustancialmente la conectividad en términos de comunicaciones -telefonía e Internet- en todo el país, de manera de generar condiciones equitativas para el crecimiento; desarrollar la multimodalidad del transporte en función de los modos más eficaces según el contexto local y regional de manera de reducir costos, mejorar el medio ambiente y reducir los tiempos de transporte de personas y mercaderías; desarrollar el sistema ferroviario de pasajeros entre ciudades de carácter regional y el sistema ferroviario de cargas, de manera de reducir el uso del camión; y mejorar las condiciones de

movilidad, de manera de reducir el alto nivel de muertes por accidentes viales.

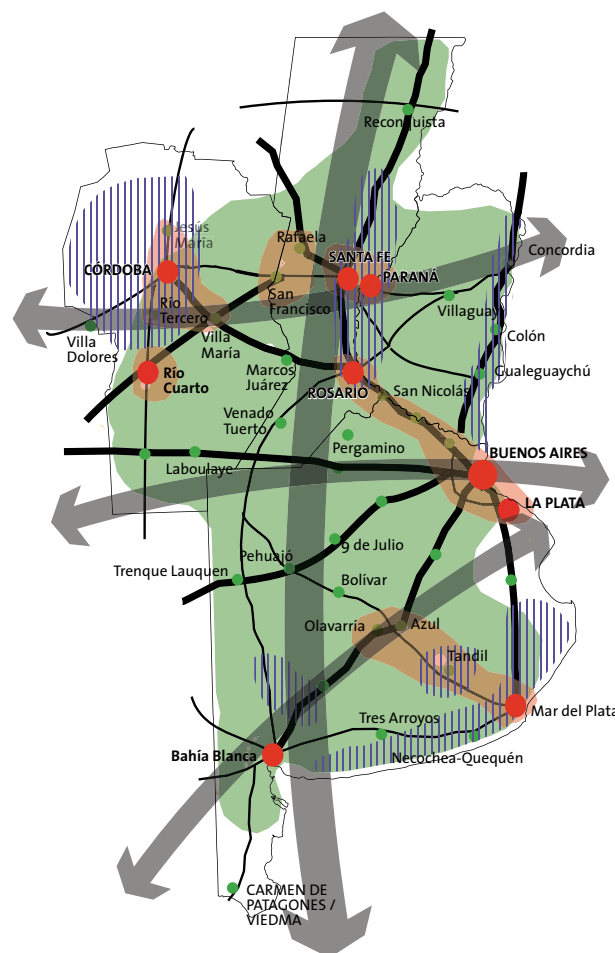
Asimismo, se plantean una serie de políticas estratégicas específicas:

- » Garantizar la planificación y creación de infraestructuras de transporte y comunicaciones necesarias para satisfacer las demandas de las diferentes actividades socioeconómicas
- » Promover el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación

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

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

**Mapa 13.** El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región Centro Pampeana

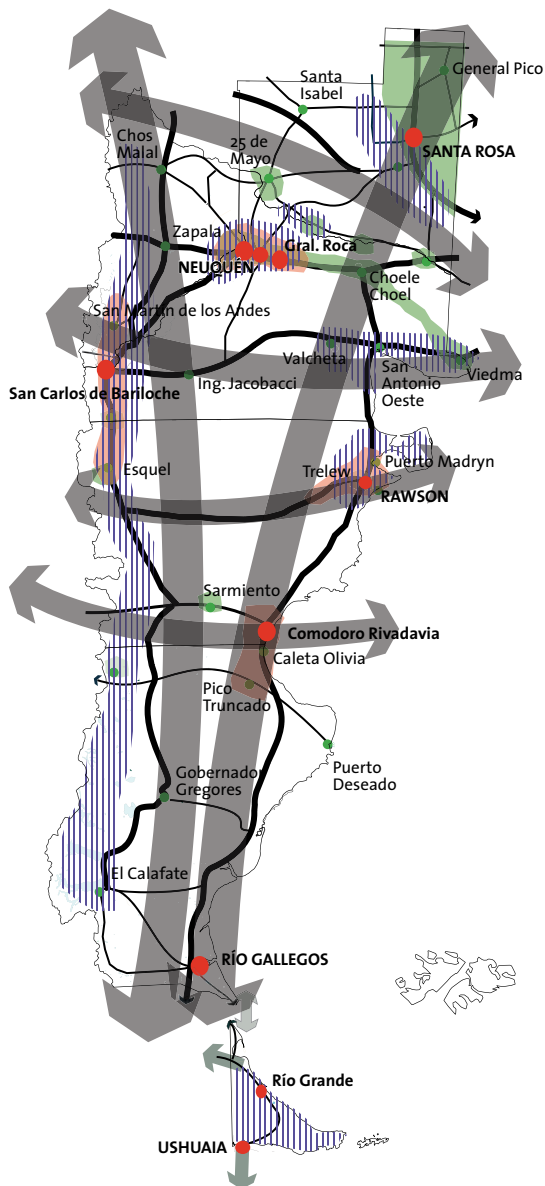


#### REFERENCIAS

● Ciudades de jerarquía regional o nacional con desarrollo industrial y de servicios de complejidad	■ Producción agropecuaria de alta densidad y producción
● Ciudades que lideran dinámicas de desarrollo local o microrregional	□ Producción agropecuaria de baja densidad y alto valor ambiental
— Ejes o corredores de alta calidad y tránsito	— Redes urbanas en desarrollo
— Grandes ejes de integración territorial	— Áreas con desarrollo turístico

Fuente. Elaboración propia.

**Mapa 14.** El escenario territorial de los equilibrios dinámicos para la Región Patagónica



**REFERENCIAS**

● Ciudades de jerarquía regional o nacional con desarrollo industrial y de servicios de complejidad	■ Producción agropecuaria de alta densidad y producción
● Ciudades que lideran dinámicas de desarrollo local o microrregional	□ Producción agropecuaria de baja densidad y alto valor ambiental
— Ejes o corredores de alta calidad y tránsito	■ Redes urbanas en desarrollo
➔ Grandes ejes de integración territorial	■ Áreas con desarrollo turístico

Fuente. Elaboración propia.

paisajes y organizar en forma más equitativa y sustentable el territorio en toda su diversidad implica consolidar la estrategia nacional de ordenamiento territorial, no solo por una consideración de tipo ambiental sino también para reducir los conflictos sociales, organizar más adecuadamente los asentamientos humanos, mejorar la calidad de vida, reducir los riesgos y potenciar la actividad económica. Para lograr este objetivo se proponen tres lineamientos estratégicos de política:

- » Consolidar la implementación de planes de ordenamiento territorial y ambiental que sirvan como marco de referencia para las políticas de regularización de la tierra y para iniciativas de desarrollo territorial
- » Incluir en las políticas públicas la gestión del riesgo de desastres en todas las instancias de planificación, decisión e inversión
- » Ordenar y consolidar la normativa ambiental y clarificar las incumbencias de las autoridades de aplicación, a fin de compatibilizar sus funciones en las diferentes escalas territoriales

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

La problemática de la tierra -uso, tenencia y ocupación- es un tema de creciente interés en Argentina, tanto en las áreas rurales -las cuales se ven sometidas a procesos de concentración por parte de algunas empresas, al desalojo de pequeños productores o al arrendamiento- como en las zonas urbanas -donde se generan procesos especulativos y de ocupaciones ilegales, situaciones que afectan un desarrollo urbano equitativo-. Para poder avanzar en la resolución de estas problemáticas se plantea un doble objetivo: generar una política federal para el tratamiento de la problemática de la tierra que permita resolver en el mediano y largo plazo los conflictos existentes, contribuyendo así a mejorar y a tornar más eficaces los procesos de ordenamiento territorial; y concebir un conjunto de instrumentos y metodologías que sirvan para dar solución a los problemas de tierras en Argentina.

Para dar concreción a estos objetivos se proponen algunos lineamientos estratégicos de política:

- » Generar condiciones político-institucionales para la creación de una política federal de tierras
- » Favorecer el acceso y la regularización dominial de tierras
- » Regular el uso y la propiedad de la tierra. III



**917 PARTICIPANTES**

Territorios del Futuro partió de la premisa de que los actores locales son imprescindibles para aportar conocimiento sobre las realidades territoriales. Por ello se abrió una convocatoria para participar en cinco talleres de debate sobre escenarios prospectivos regionales. Más allá de los resultados concretos, la experiencia supuso una movilización institucional y un ejercicio de reflexión colectiva sobre el territorio sin precedentes.

- » **Cuyo.** San Juan, 16 y 17 de mayo de 2012
- » **NOA.** Salta, 6, 7 y 8 de junio de 2012
- » **Centro.** Córdoba, 4 y 5 de julio de 2012
- » **NEA.** Resistencia, 11 y 12 de julio de 2012
- » **Patagonia.** Neuquén, 9 y 10 de agosto de 2012



**226 INSTITUCIONES NACIONALES, PROVINCIALES Y MUNICIPALES**



**23 PROVINCIAS**



# REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La integración de la reducción del riesgo de desastre a la planificación del territorio requiere el desarrollo y la aplicación de una serie de instrumentos que permiten detectar, en la etapa diagnóstica, áreas con alta exposición a diversos tipos de amenazas. Estas áreas requieren, en la etapa propositiva, consideraciones especiales para su uso y ocupación: dependiendo de su grado de criticidad, es posible recomendar determinados usos y desalentar otros. Al mismo tiempo, de manera complementaria, es importante determinar zonas con potencialidades ambientales para el desarrollo de distintas actividades productivas.

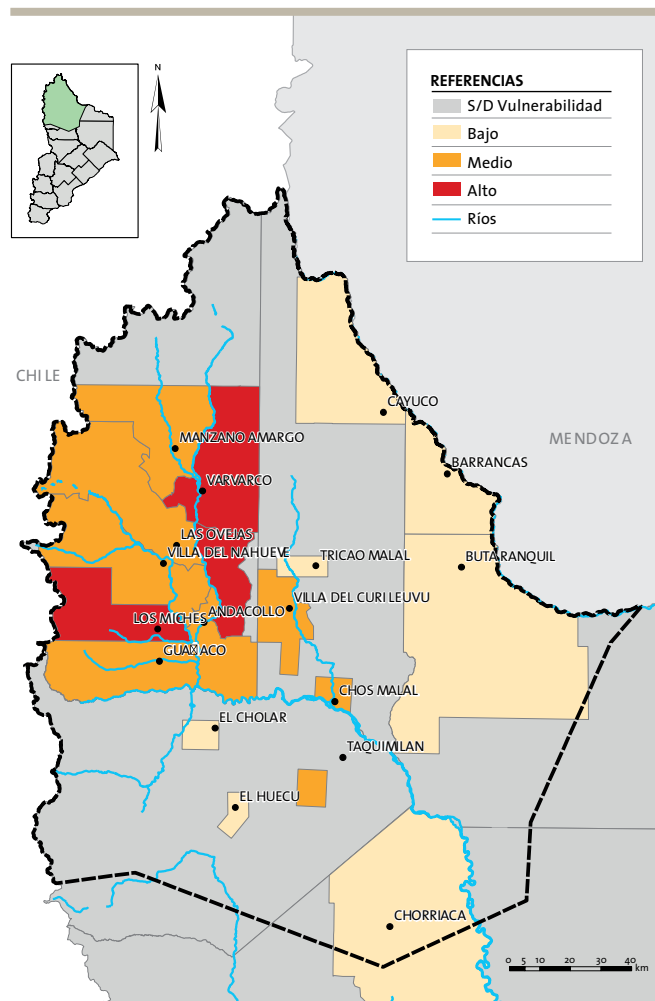
La Unidad de Ambiente y Reducción del Riesgo de la Subsecretaría ha elaborado un conjunto de lineamientos metodológicos tendientes a articular el análisis de riesgo con el ordenamiento territorial y la ponderación de proyectos de inversión pública. En este sentido, se convocó a las Provincias a desarrollar un Programa de Reducción del Riesgo que se integre a los planes estratégicos territoriales de cada jurisdicción. Dada la compleja diversidad territorial e institucional del país, los lineamientos son lo suficientemente flexibles como para que cada Provincia pueda adaptarlos y aplicarlos a su realidad específica, en línea con el espíritu general del PET. Se contempla en su formulación la articulación de la reducción del riesgo en la planificación territorial, los componentes para alcanzar la escala local y la participación activa de los Gobiernos Municipales en la elaboración de propuestas territoriales y preparación frente a los eventos de desastre.

## Lineamientos metodológicos para formular un Programa Provincial de Reducción del Riesgo

El Programa Provincial propuesto en estos lineamientos tiene como objetivo contribuir, en el marco del PET, a la reducción del riesgo de desastres. Su formulación se organiza en tres fases:

- » **Análisis**, que incluye la descripción somera del territorio y la identificación inicial de sus principales problemáticas y actores involucrados
- » **Diseño**, que contiene la formulación del Programa y de los cuatro componentes propuestos para su ejecución
- » **Ejecución y seguimiento**, que supone la materialización de las acciones previstas para cada componente a través de un plan de actividades

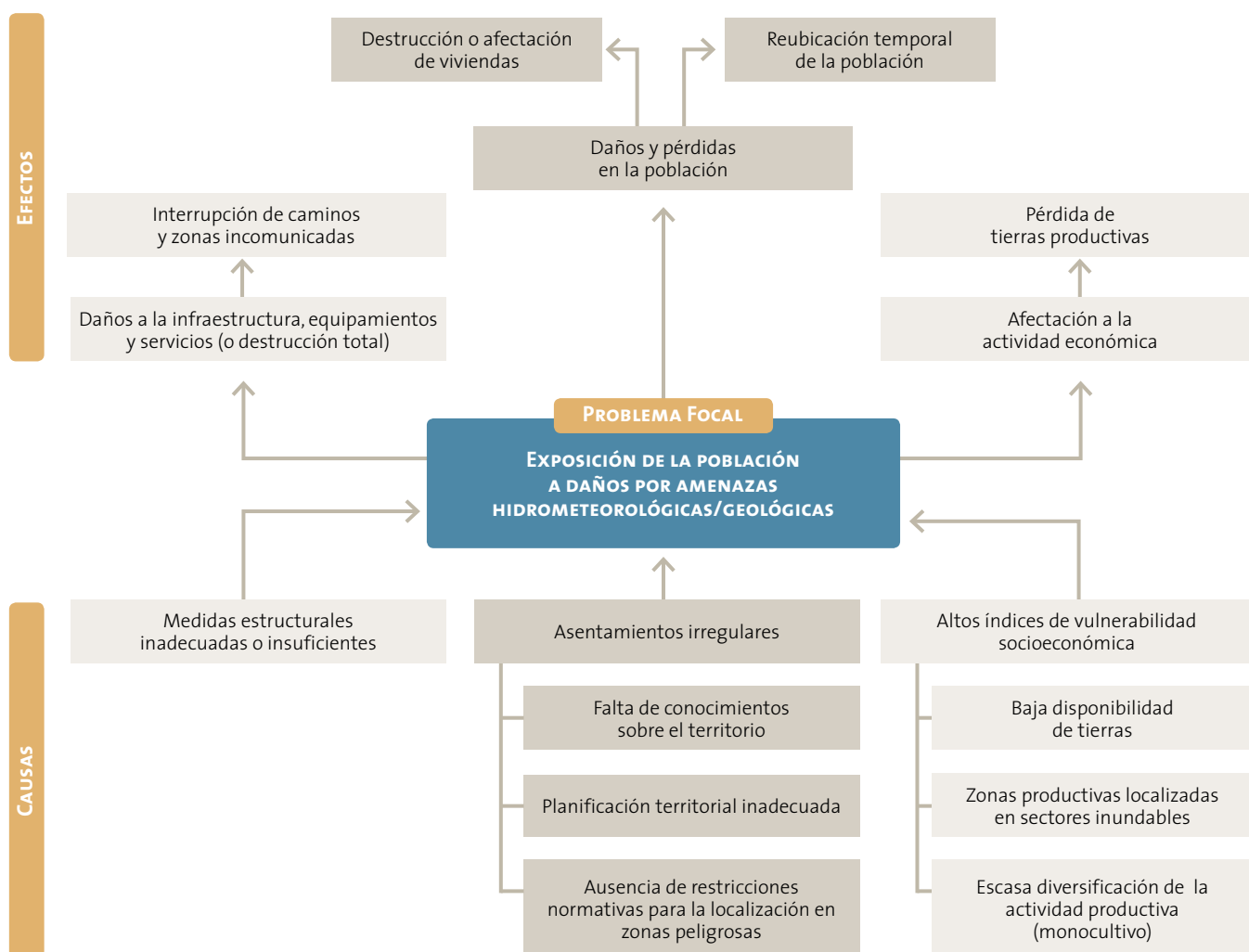
**Mapa 15.** Riesgos ante eventos hidrometeorológicos - Región Norte, Provincia de Neuquén



Los mapas de riesgo son herramientas esenciales en la identificación de áreas críticas para el desarrollo territorial. El equipo de la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén elaboró mapas de riesgo por diversos tipos de amenaza que afectan la Región Norte de la Provincia, en el marco de la formulación de su Programa Provincial de Reducción del Riesgo. Uno de ellos es el Mapa de Riesgo por Amenazas Hidrometeorológicas, obtenido a partir de la definición de las áreas con diferente nivel de peligrosidad y la ponderación de una serie de factores sociales, productivos e institucionales que dan cuenta de la vulnerabilidad. En el caso de la peligrosidad, se trabajó con información procesada por el propio organismo provincial así como con otras fuentes como la Autoridad de Cuenca de los ríos Neuquén, Limay y Negro. En el caso de la vulnerabilidad, se trabajó a escala de las localidades evaluando las condiciones de las viviendas, el acceso a los servicios de salud, el analfabetismo, la presión ganadera y los aspectos institucionales como la presencia de organizaciones locales de defensa civil o bomberos y la existencia de planes de contingencia o de ordenamiento territorial.

**Fuente.** Elaboración de COPADE sobre la base de información sobre eventos meteorológicos.

**Figura 1.** Árbol de problemas y objetivos - Microrregión de los Valles Cálidos, Provincia de Jujuy



*El árbol de problemas permite identificar, de manera rápida y esquemática, los vínculos entre las múltiples causas de un problema focal y los impactos que genera en el territorio. En este caso, se trata de la identificación de los factores que explican la alta exposición frente a procesos de remoción en masa en la microrregión de los Valles Cálidos, en la Provincia de Jujuy.*

Fuente. Elaboración propia.

## Componente 1 - El riesgo de desastre en el marco de la planificación territorial

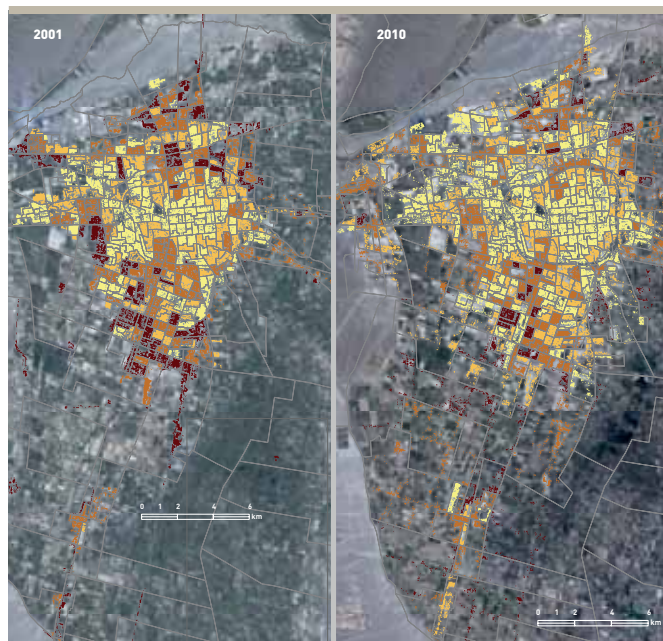
El primer componente incluido en la fase de diseño es el riesgo de desastre en el marco de la planificación territorial. Este apunta a la elaboración de una propuesta de medidas no estructurales, es decir, aquellas que no involucran la construcción de grandes obras de ingeniería -como por ejemplo una defensa frente a inundaciones-. Se trata de intervenciones que acompañan el despliegue de los proyectos de inversión pública tendientes a mitigar los efectos negativos de las amenazas.

La batería de medidas no estructurales posibles es amplia y depende de la amenaza considerada. No obstante, en estos lineamientos se coloca el énfasis en el desarrollo, la modificación y la implementación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

La definición de esos instrumentos requiere, como paso fundamental, el análisis de riesgo, esto es, la identificación de las áreas susceptibles o con restricciones para el desarrollo territorial. Asimismo, la integración a los planes estratégicos provinciales implica vincular las áreas críticas con las áreas a cualificar, a desarrollar y a potenciar identificadas por cada jurisdicción en sus Modelos Deseados.

El análisis de riesgo demanda la utilización de un variado conjunto de instrumentos y acciones, entre los que se destacan, por un lado, los mapas de riesgo, los árboles de problemas, los indicadores territoriales y los mapas de actores, y, por otro lado, la construcción participativa de escenarios o la elaboración de caracterizaciones socioeconómicas que permitan identificar aspectos críticos de la vulnerabilidad, las entrevistas con informantes clave y la consideración de la influencia de los cambios observados en el clima sobre los procesos de

**Mapa 16.** Exposición sísmica - Área Metropolitana de San Juan



La utilización de indicadores territoriales permite analizar la evolución de ciertas características de los asentamientos humanos en relación con el riesgo, en este caso, la exposición sísmica de hogares en viviendas construidas con materiales deficientes o poco apropiados en el Área Metropolitana de la Ciudad de San Juan. El indicador combina la peligrosidad sísmica de la zona, según la evaluación hecha por el Instituto Nacional de Prevención Sísmica, con el porcentaje de hogares en viviendas con materiales deficientes, medido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en los relevamientos.

**GRAN SAN JUAN**

**Exposición a sismos** de hogares en viviendas Calmat 3, 4 y 5 (2001) Inmat 3 y 4 (2010)

- Muy baja
- Baja
- Alta
- Muy alta

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INDEC (2004 y 2013) e Imágenes Landsat TM.

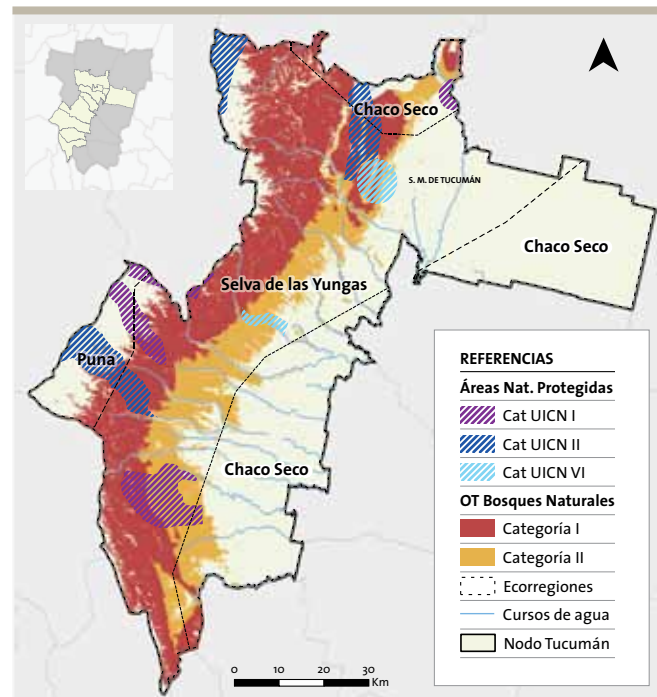
degradación (como la erosión o la desertificación) o sobre las amenazas hidrometeorológicas (como inundaciones, sequías y tormentas).

Finalmente, en esta etapa también resulta de gran importancia la identificación de áreas con algún estatus de protección, ya sea para la conservación de la naturaleza o para la salvaguarda de procesos o zonas de alta sensibilidad o fragilidad ambiental.

Los productos esperados de esta etapa son:

- » A corto plazo
  - Espacialización de amenazas y procesos de degradación
  - Espacialización de factores de vulnerabilidad
  - Componente ambiental del PET y el diagnóstico de riesgo actualizados
  - Diagnóstico del marco normativo
  - Lineamientos para el análisis de riesgo en la normativa de ordenamiento territorial
  - Infraestructura de datos espaciales destinada a la confección de cartografía de usos del suelo
- » A mediano y largo plazo

**Mapa 17.** Áreas con estatus de conservación - Gran Tucumán



La identificación de áreas con algún estatus de protección, como las áreas naturales protegidas, acompaña la definición de áreas críticas para el desarrollo territorial señalando potenciales de uso. El mapa muestra un avance del trabajo de análisis ambiental de las microrregiones económicas en el marco del PET. En este caso particular, se observa en el Nudo Tucumán la importancia de la selva de Yungas como proveedora de servicios ambientales, que ha sido protegida con categoría I en el ordenamiento territorial de bosques nativos, a lo cual se agrega la dominancia de las categorías de manejo I y II (según la clasificación propuesta por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) de alta protección de los ecosistemas de las ecorregiones involucradas.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2014) y Dirección de Bosques (2014).

- Escenario de riesgo por amenaza identificada
- Definición de restricciones al uso del suelo según escenarios de riesgo
- Nuevos instrumentos que incorporen la reducción de riesgo de desastres en la planificación territorial, como por ejemplo las normas especiales para urbanización de áreas inundables
- Planes de ordenamiento actualizados con la incorporación del análisis de riesgo

## Componente 2 - El riesgo de desastre en el marco de la inversión pública

El segundo componente apunta a orientar la inversión pública, tanto para la mitigación de alguna amenaza identificada en el primer componente como para reconsiderar la construcción de obras en áreas definidas como críticas o para establecer medidas de protección complementarias en obras ya construidas. Se trata, en todos los casos, de transformar el gasto que genera la reconstrucción de las obras públicas afectadas

durante los desastres en inversión en medidas estructurales para la prevención.

La evaluación de proyectos de inversión pública requiere considerar al menos tres situaciones respecto de la presencia de amenazas y la generación de riesgos: el riesgo puede ser inexistente y la obra lo activa; el riesgo puede ser latente, es decir, haber tenido una etapa activa y haberse estabilizado con el tiempo; o el riesgo se encuentra activo y la obra acelera su desarrollo.

Como herramientas para el análisis de riesgo en vinculación con los proyectos de inversión, se proponen los árboles de problemas, la construcción participativa de escenarios y los mapas de riesgo. Al igual que en el primer componente, el uso de sistemas de información geográfica se vuelve un aspecto clave para la sistematización, espacialización y análisis de la información referida a las amenazas y los factores de vulnerabilidad en relación con las obras.

Es recomendable que este tipo de análisis se incorpore como dimensión de referencia en el proceso de elegibilidad de un proyecto de inversión pública. De esta forma, se anticipa la probable relación que la futura obra tendrá con el medio soporte y se pueden tomar las medidas necesarias para evitar daños y gastos a futuro. Una buena forma de evaluar la relación costo-beneficio de incorporar este tipo de análisis es el cálculo de gastos derivados de la reconstrucción de obras dañadas o destruidas durante eventos de desastre pasados.

Los productos esperados de esta etapa son:

» A corto plazo

- Gastos derivados de la reconstrucción de obras de infraestructura
- Mapa de exposición de la infraestructura física frente a distintos tipos de amenazas
- Selección y/o priorización de proyectos incluidos en el PET que contribuyan a la reducción del riesgo
- Listado de proyectos estratégicos (nuevos y reformulados) para la reducción del riesgo en áreas críticas
- Inversión en reconstrucción de obras de infraestructura existentes y expuestas
- Inversión en medidas de emergencia para obras de infraestructura
- Capacitación de técnicos en inversión pública y reducción del riesgo
- Instructivo para el análisis del riesgo

» A mediano y largo plazo

- Guías operativas y el mecanismo de seguimiento para la reducción del riesgo en la inversión pública
- Guía metodológica para la aplicación del análisis de riesgo en proyectos de infraestructura y su puesta en práctica en los municipios mayormente expuestos a amenazas
- Proyectos formulados con la incorporación del análisis del riesgo
- Plan de inversión pública para la reducción del riesgo
- Fortalecimiento de las instituciones involucradas

### Condiciones de interacción del Proyecto con el Riesgo



#### Caso 1. Riesgo inexistente activado por la obra

La imagen muestra el anegamiento producido por el desborde de la laguna de Navarro, en octubre de 2012, e ilustra el caso de una obra que funcionó como factor negativo en la configuración de la amenaza. La compuerta que sirve de salida a la laguna no fue eficiente para drenar el exceso de agua, provocando el desborde e ingreso de las aguas al casco urbano y áreas aledañas.



#### Caso 2. Riesgo latente estabilizado

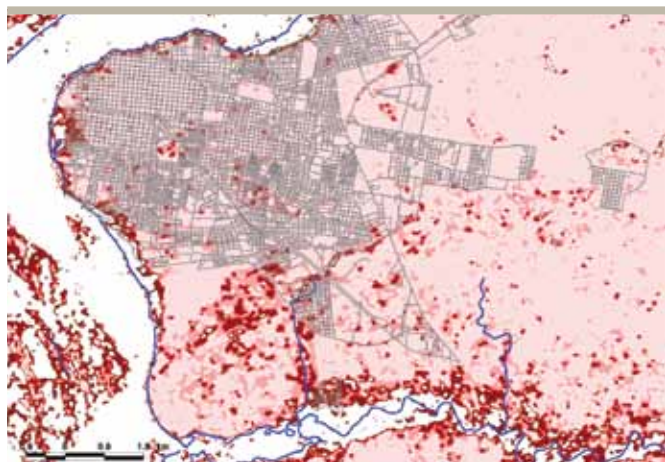
Los procesos de remoción en masa, típicos de laderas de fuertes pendientes o inestables, pueden mitigarse a través de la forestación. Fenómenos asociados a las masas boscosas, como incendios provocados por la caída de rayos, pueden generar claros en la flora. Sin embargo, la presencia de abundante vegetación tiende a estabilizar este riesgo potencial, como se observa en este caso en el camino al lago General Vintter, en el Departamento Tehuelches de la Provincia de Chubut.



#### Caso 3. Riesgo activo potenciado por obra

Algunas obras, como el trazado de una ruta seccionando un humedal activo, provocan una disrupción en la dinámica del sistema natural. En este caso, en el área de influencia de la interconexión vial Reconquista-Goya, se observa la separación entre la vegetación a la izquierda de la ruta y la fuente superficial de agua a la derecha.

**Mapa 18.** Amenaza de anegamiento - Área de expansión de Corrientes



#### REFERENCIAS

Amenaza de anegamiento (msnm)

■ Anegado permanente: 54 - 55	■ Amenaza baja: 59 - 60	— Cursos de agua
■ Amenaza muy alta: 55 - 57	■ Amenaza muy baja: 60 - 61	— Calles
■ Amenaza alta: 57 - 59	■ No anegable: Más de 61	

*A escala local se propone la identificación de áreas con distintos niveles de criticidad respecto a una determinada amenaza y su vinculación con factores de vulnerabilidad considerados clave, como en el mapa elaborado como parte del Plan de Santa Catalina y Reforma del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Corrientes. En el mapa se observan las áreas sujetas a amenaza de anegamiento, donde los rojos más intensos señalan las áreas de mayor peligro.*

**Fuente.** Plan de Santa Catalina y Reforma del Código de Planeamiento Urbano del Municipio de Corrientes.

### Componente 3 - Infraestructura de datos espaciales para la construcción de cartografía de riesgo

Este componente tiene como objetivo principal el diseño y la implementación de una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) en el marco de los sistemas de decisión para la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial.

La IDE no es solo una herramienta central en la sistematización y el análisis de información georreferenciada y en la elaboración de cartografía de riesgo sino que también facilita el acceso a la información por parte de diferentes usuarios y mejora la comunicación entre los distintos organismos que intervienen en la gestión del riesgo y el ordenamiento del territorio en múltiples escalas.

Estas herramientas tienen una importancia creciente en el análisis territorial y la gestión pública, dados los buenos resultados que pueden alcanzarse articulando información georreferenciada de orígenes diversos sobre un mismo territorio. Es por ello que se propone un componente enteramente dedicado a la implementación de una IDE que sirva de base para la toma de decisión y el desarrollo del resto del Programa. Adicionalmente, muchas Provincias han desarrollado sus IDE, antecedentes que resultan útiles en la implementación de este componente.

Los productos esperados de esta etapa son:

- » A corto plazo
  - Catálogo de objetos espaciales
  - Bases de datos georreferenciadas
  - Cartografía de riesgo según tipo de amenazas
- » A mediano y largo plazo
  - Cartografía de riesgo según tipología de amenazas con incorporación del cambio climático
  - Zonificación del riesgo

### Componente 4 - Acciones de respuesta destinadas a Municipios con alta exposición a amenazas

Este cuarto componente apunta a la aplicación de mecanismos tendientes a incrementar la capacidad de preparación, respuesta y recuperación de los municipios. Se propone priorizar, en un primer abordaje, aquellos municipios, localidades o comunas que hayan sido identificados como particularmente expuestos a una o varias amenazas según el análisis realizado en el componente 1. Esta elección se sustenta, además, en la aplicación de herramientas metodológicas y mecanismos para la inserción del análisis de riesgo en proyectos de inversión pública.

Una vez seleccionada la localidad objetivo, se plantea la detección de áreas críticas frente a diferentes amenazas y factores de vulnerabilidad a través del análisis de las capacidades locales, integrando las fortalezas de las autoridades locales y de los actores clave del territorio identificadas en el proceso de reducción del riesgo de desastres y/o la gestión del territorio.

Durante el desarrollo de las actividades contempladas se busca generar ámbitos de participación ciudadana en los que se definan prioridades por parte de las comunidades afectadas para traducirlas en planes de contingencia. Esta participación se implementa a través de la realización de talleres en los cuales se discuten e identifican los problemas focales y se diseñan las posibles soluciones.

En este proceso interesa, particularmente, incorporar la percepción pública en relación con las áreas críticas, a fin de diseñar las propuestas más adecuadas en materia de ordenamiento territorial y prevención del riesgo. Asimismo, se contempla la capacitación de recursos humanos adecuados para la gestión local, a través del fortalecimiento de las capacidades tanto del gerenciamiento en los niveles de conducción como de los conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales.

Los productos esperados de esta etapa son:

- » A corto plazo
  - Actores locales identificados y comprometidos en el proceso de gestión de riesgos
  - Planes de contingencia actualizados
  - Equipo técnico municipal conformado
- » A mediano y largo plazo
  - Planes de contingencia aplicados a sitios críticos
  - Sistema de gestión del riesgo y de emergencias integrado



Los lineamientos expuestos han sido aplicados en la identificación de áreas críticas sujetas a diversos tipos de peligros en la microrregión Norte de la Provincia de Neuquén. En este caso, el equipo técnico provincial de la Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo sistematizó información de enfoque de riesgo en las políticas de planificación territorial producida por el propio organismo y otros integrantes de la Red Provincial de Reducción del Riesgo (creada según la ley provincial 2.713). La información sobre amenazas y factores de vulnerabilidad fue ponderada y volcada en un sistema de información geográfica, a partir del cual se pudieron obtener los primeros mapas de riesgo por amenaza en la microrregión Norte.

## Desafíos y oportunidades

Las diversas tareas desarrolladas han permitido un importante avance en la articulación entre la planificación territorial y la reducción del riesgo de desastre en Argentina. El respaldo de organismos internacionales como la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el Instituto para la Formación Profesional e Investigaciones de Naciones Unidas, entre otros, es un signo de la importancia de este trabajo. La experiencia adquirida en el marco del PET permite señalar algunos desafíos para dar continuidad y consolidar esta tarea.

Un primer desafío es continuar con el desarrollo de estrategias de reducción del riesgo desde la perspectiva de la planificación territorial en todas las escalas, en especial provincial y municipal. Los lineamientos metodológicos presentados pueden funcionar como una guía en tal sentido.

Un segundo punto a abordar es el desarrollo y la implementación de criterios de análisis de riesgo en el proceso de evaluación de proyectos de inversión pública. La identificación y ponderación de los proyectos estratégicos impulsada en la etapa II del PET, que incluyó la consideración de amenazas y procesos de degradación, es un punto de partida para profundizar aspectos metodológicos que faciliten la priorización de obras a los responsables de la ejecución de proyectos. De manera complementaria, esta tarea requiere el fortalecimiento de los agentes de organismos públicos que participan en estos procesos tanto a través de encuentros presenciales como de instructivos metodológicos.



*El Centro Internacional de Formación para Actores Locales, miembro del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, entregó a la Subsecretaría el Premio Américas 2013 por su contribución al Objetivo del Milenio "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente", por la labor en la integración del manejo de riesgo de desastres y políticas de adaptación al cambio climático en la planificación del territorio.*

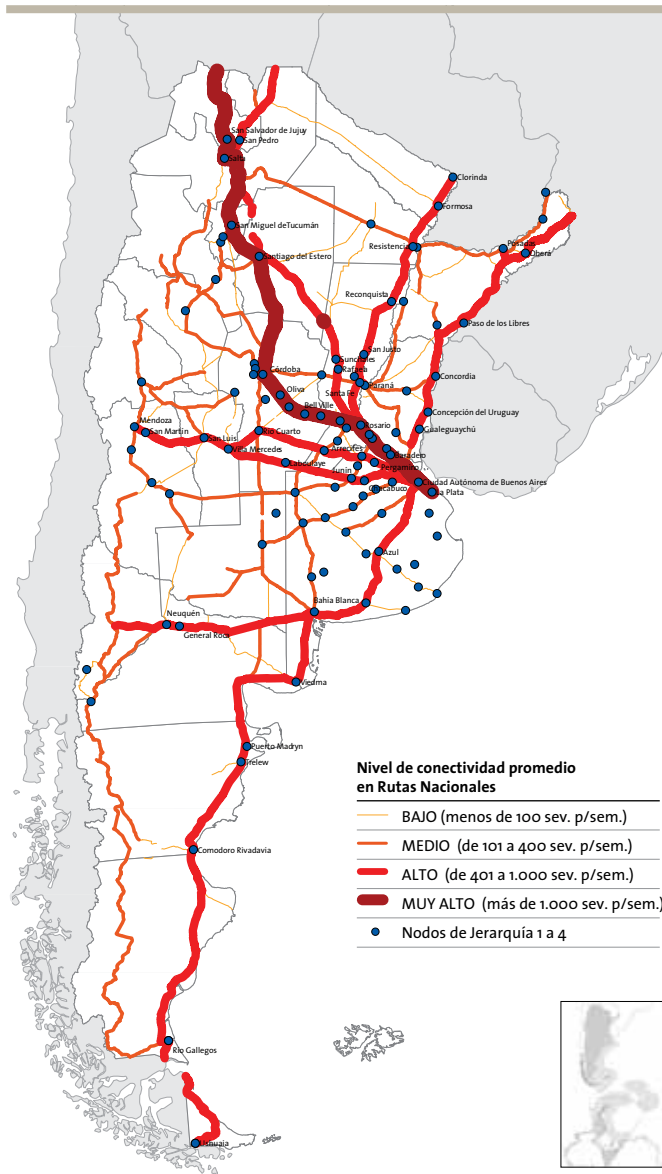
Particularmente importante resulta, como tercer lineamiento a futuro, la generación de criterios para priorizar escenarios de riesgo de desastre en la planificación de la infraestructura crítica (tendidos, accesos, edificios escolares y sanitarios) basados en información sobre amenazas, procesos de degradación y factores de vulnerabilidad. En la definición de estos escenarios es clave, además, evaluar el impacto del cambio climático sobre las amenazas de origen hidrometeorológico.

Por último, el abordaje del territorio en general y del riesgo de desastre en particular es, necesariamente, transversal y requiere la participación activa de actores e instituciones clave, de modo de articular una multiplicidad de perspectivas y saberes. En tal sentido, es fundamental dar continuidad a la participación en la Comisión de Gestión de Riesgos coordinada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Adicionalmente, sería importante involucrar actores del ámbito interministerial, especialmente en lo que refiere a planificación de la obra pública, y aprovechar espacios como los consejos federales para intercambiar experiencias de gestión del riesgo de desastres en diversas materias de acción pública. ■■■

# ESTUDIO SOBRE CONECTIVIDAD INTERURBANA

Este Estudio tuvo como objeto mejorar el conocimiento sobre la oferta de servicios de transporte público automotor nacional y su incidencia en la configuración de los territorios, con el fin de contribuir a la efectividad de las políticas de transporte. Tuvo como resultado una base única georreferenciada del sistema de transporte interurbano nacional, con datos homogéneos y comparables. Asimismo, a partir de la información relevada, se diseñaron indicadores para el monitoreo de los procesos de transformación territorial, analizando la evolución de los nodos del sistema a través de la oferta de servicios de transporte público automotor de pasajeros (a excepción de la Provincia de Tierra del Fuego, que solo dispone de servicios regulares privados).

**Mapa 19.** Nivel de Conectividad Promedio en Rutas Nacionales



Fuente. Elaboración propia con datos de CNRT (marzo 2014).

## Metodología

En el estudio fueron considerados los servicios de transporte nacional, es decir, aquellos que prestan servicio entre al menos dos jurisdicciones provinciales y que son regulados por el Gobierno Nacional. Estos cubren un tercio de la demanda total anual del sector y forman la red principal de cobertura del país, permitiendo un análisis completo de la movilidad entre las Provincias de todo el territorio nacional.

Se incorporaron al análisis servicios provinciales específicos, utilizados para estudiar casos de conectividad local. El resto de la demanda de jurisdicción provincial no se incluyó debido a la heterogeneidad de la información. Se eligieron localidades incluidas en los estudios de Área Económica Local del Estudio de la Dinámica Económica en la Configuración del Modelo Territorial Deseado y los recorridos de líneas provinciales en las localidades seleccionadas para los análisis casuísticos del Atlas ID.

Además de la información procedente de la propia Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, la mayor parte de la información sobre condiciones operativas de los servicios con la que se trabajó provino de la CNRT y del INDEC. En lo referido a las tarifas, se relevaron los sitios web de venta de pasajes Plataforma 10 y Ticketonline, de manera tal de poder cuantificar las diferencias entre las tarifas autorizadas y las vigentes.

Los indicadores, por su parte, se desarrollaron a partir de datos de oferta y demanda de servicios incorporando análisis de tarifas y de calidad, de manera que se constituyan en indicadores integrales de accesibilidad.

Se analizó el comportamiento de los servicios usualmente identificados como de transporte público de pasajeros por automotor de larga distancia, para conocer en detalle los distintos niveles de conectividad entre los diversos centros urbanos por los que circulan, teniendo en cuenta sus diferentes características: jurisdicción, tipo de servicio, nivel de confort ofrecido, tarifas, localidades de ascenso y descenso de pasajeros, entre otros.

Las unidades territoriales de referencia fueron las localidades del sistema urbano nacional por las que pasa un servicio de transporte interurbano de pasajeros o transporte público de pasajeros por automotor de larga distancia.

## Productos

El relevamiento, la sistematización y el análisis de la información ha permitido, por un lado, conformar una base de datos relacional con gran volumen de información y, por otro lado, construir una serie de indicadores complejos de conectividad.