

PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL ARGENTINA 2016

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSION PUBLICA

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Arq. Mariana Kossoy

Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública

INTRODUCCIÓN

La globalización y las reformas estructurales de la última década han agudizado los desequilibrios territoriales históricos de la Argentina. Cuando el desarrollo queda en manos del mercado y el Estado pasa de un Estado omnipresente a un Estado ausente, reducido a su mínima expresión, las oportunidades y las recompensas de la mundialización se difunden de manera desigual, concentrando el poder y las riquezas en un número pequeño de países, regiones y personas.

Actualmente coexisten, utilizando la jerga popular, ganadores y perdedores, están quienes alcanzan nuevas oportunidades, beneficiándose de la innovación tecnológica y quienes se encuentran al margen del acceso a la información y del conocimiento e incluso carecen los servicios básicos de infraestructura y equipamiento. El eje inclusión-exclusión tiene hoy más fuerza que nunca.

Es en este escenario, luego de la profunda crisis que se cristalizó en noviembre del 2001, que el gobierno argentino actual abre un nuevo período en la historia del país, donde manifiesta su voluntad de cambio y revisión de las políticas implementadas en el último decenio. A la vez de superar las urgencias de la coyuntura y reactivar la economía, comenzó a esbozar una nueva estrategia de desarrollo territorial, diseñando un estado que arbitre entre dos imperativos: el de consolidar la inclusión del país en la economía global como condición para crecer y el de mitigar las asimetrías que el mercado produce por sí solo, promoviendo el desarrollo de las regiones y de las comunidades excluidas, todo garantizando la sustentabilidad futura del territorio.

En este marco, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, ha definido los objetivos rectores de la política del Estado Nacional en la materia. En el documento "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", editado durante el año 2004, se definieron los objetivos y se estableció la puesta en marcha

de un conjunto de instrumentos de planificación, concebidos como herramientas para gestionar el logro de dichos objetivos.

El Plan Estratégico Territorial que hoy presentamos forma parte de esas herramientas.

Objetivo del plan

El Plan Estratégico Territorial tiene como objetivo permitir identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y las Provincias, que ayudarán a cumplir los lineamientos planteados en la política de estado definida por el gobierno, donde cada habitante del suelo argentino logre: Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio nacional; alcanzar el progreso económico y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen; alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo; participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas y finalmente acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.

Metodología

El PET es una estrategia flexible y participativa, donde el Gobierno del Estado Nacional asume el liderazgo pero cuya elaboración es consensuada con las Provincias.

Se convocó a los gobiernos provinciales a participar en su producción, asumiendo una dinámica de trabajo conjunta, no definida desde estamentos técnicos del Estado Nacional, sino apelando al conocimiento de los protagonistas de cada realidad provincial. El enunciado de los valores y objetivos fue el disparador de la convocatoria institucional realizada por el gobierno nacional a los respectivos gobiernos provinciales y se comportó como plataforma de trabajo entre los equipos técnicos de las distintas jurisdicciones para la construcción del Plan Estratégico Territorial. Dicha convocatoria se instrumentó mediante un proceso de trabajo conjunto, en el que mediaron sucesivos encuentros en cada provincia, así como en las oficinas ministeriales, durante los cuales se debatieron las problemáticas regionales. Esta dinámica participativa requirió de los gobiernos provinciales la asignación de equipos técnicos de trabajo con los que se acordaron procedimientos metodológicos comunes, de cara a la obtención de resultados homogéneos.

Se trató de llegar a la formulación por parte de cada equipo de los siguientes productos sucesivos sobre su territorio: un diagnóstico de la situación actual o "Modelo Territorial

Actual”; modelo resultante de la caracterización del ambiental, de la caracterización social, la caracterización del medio físico y de la caracterización económica; la formulación de estrategias reparadoras de los conflictos y promotoras de las potencialidades detectados en el territorio provincial, la visión de un “Modelo Territorial Deseado” y estrechamente ligado a este, la propuesta de “una cartera de iniciativas y/o proyectos de infraestructura” funcionales a la construcción de dicho modelo. A lo largo de este proceso tuvieron lugar a su vez a una serie de encuentros regionales en los que se pudieron abordar las cuestiones locales desde una mirada comprometida con la cuestión regional. Por último se realizaron dos foros nacionales cuyo objetivo fue la compatibilización de criterios en el trabajo puestos en marcha en cada provincia, así como el conocimiento interactivo de las problemáticas e iniciativas locales y regionales.

Paralelamente, se llevó a cabo por parte de los equipos técnicos de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública una labor de interconsulta con los organismos ministeriales con competencia en cada sector de infraestructura. Se trataron de recavar tanto los lineamientos estratégicos con los que se está promoviendo la inversión en cada sector, así como el banco de proyectos puesto en marcha, programado o identificado para el horizonte temporal 2016. La tarea realizada hasta la fecha permitió el reconocimiento de los grandes rasgos de la política pública que se está promoviendo de forma sectorial, así como los principales proyectos de rango nacional que tienen fuerte impacto regional. Esto último, junto a los avances realizados en foros binacionales e internacionales (IIRSA - Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana) que permitieron ajustar iniciativas y proyectos de integración regional, facilitó una primera instancia de evaluación y ponderación de los diagnósticos y las propuestas locales y regionales.

Nutriéndose tanto del trabajo descrito, como de antecedentes bibliográficos e información primaria en cada materia, el equipo técnico del gobierno nacional formuló a escala federal una síntesis interpretativa del Modelo Territorial Actual y Modelo Territorial Deseado, así como la compilación preliminar de la Cartera de Proyectos de Infraestructura.

Síntesis del Modelo Actual del Territorio

El Modelo Actual del Territorio Nacional, caracteriza la interrelación existente entre el medio biofísico –sistema de centros y stock de infraestructura y equipamiento instalado en el medio natural– y el medio socio-económico –población y actividades productivas– que tienen lugar en las distintas regiones del país, representando al mismo tiempo la dinámica de flujos de bienes y servicios que las vincula. La imbricación entre ambos fenómenos expresa la forma que adopta la organización del territorio nacional, su estructuración espacial y configura lo que denominamos Modelo Actual.

Como producto de la primera dimensión de análisis, el territorio nacional queda dividido en un conjunto de 25 subregiones cuyas características se detallan a continuación y que son representativas de categorías de organización territorial singulares. Su identificación surge del trabajo realizado con los equipos técnicos provinciales, en base a la implementación de criterios de análisis acordados. Estas subregiones se agrupan en tres grandes categorías: Categoría A: núcleos dinamizadores del territorio, corresponden a regiones relativamente pequeñas en términos de superficie, altamente pobladas, y urbanizadas, con alto desarrollo socio-productivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y pasajeros; Categoría B: territorios de media o alta urbanización, con sistemas urbanos integrados y de media a alta consolidación socio-productiva y del medio construido; y Categoría C: territorios con bajo nivel de urbanización y sistemas urbanos con baja integración, y baja consolidación socio-productiva y del medio construido.

Las áreas comprendidas en la Categoría A, contienen a la mayoría de las regiones metropolitanas del país y el porcentaje mayor de la población urbana. Distribuidas en diversos subtipos, incluyen en primer lugar las mayores aglomeraciones urbanas con el más alto nivel de diversificación productiva y terciario especializado –la Franja Industrial Rosario– Buenos Aires que se inscribe en el denominado Eje Fluvial –Industrial y el Gran Córdoba más su área de influencia hasta Río Cuarto–, en segundo lugar las aglomeraciones intermedias con niveles medios a altos de industrialización –Comodoro Rivadavia, Tucumán subsistemas Salta-Jujuy, Resistencia-Corrientes y sur costero Santa Cruz, los núcleos urbanos con altos niveles de integración agroindustrial como los oasis cuyanos del Gran Mendoza, del Gran San Juan y San Rafael y finalmente el oasis de riego del Alto Valle de Río Negro– y en tercer lugar los sistemas particulares –como los de regímenes de promoción industrial en Tierra del Fuego y el eje San Luis-Villa Mercedes–, los especializados en la explotación turística basada en sus atractivos naturales –el más maduro con centro en Bariloche y el de desarrollo más reciente del Calafate, ambos en el área sub-andina del sur argentino- y el caso singular de Puerto Madryn, donde convergen con gran dinamismo la actividad industrial especializada, el turismo y la actividad pesquera manufacturera.

Las áreas comprendidas en la Categoría B, incluyen los sistemas urbano-rurales más desarrollados, vertebradores del modelo histórico agro-exportador, que conforman redes de centros con niveles medios a altos de integración y cobertura de servicios, los cuales se extienden en los territorios agrícola-ganaderos pampeanos y extra-pampeanos más consolidados del país, aunque con distinto grado de desarrollo agroindustrial. En lo que respecta al sistema de asentamientos, se observan tres subtipos claramente diferenciados: el sistema urbano altamente consolidado e integrado que se extiende en la llanura pampeana, principal beneficiaria del modelo agro-exportador, dada su alta productividad; el

sistema urbano de media consolidación e integración del NEA, y el sistema urbano de media consolidación e integración organizado en corredor en los valles del NOA, ambos ligados a regiones agro-productivas de menor grado de desarrollo y con carencias de infraestructura, fundamentalmente energética en el segundo caso.

Finalmente, las áreas de Categoría C, incluyen las de menor intensidad de ocupación humana en las que se combinan la baja integración territorial con niveles de explotación extensiva del suelo. Representan las áreas de menor desarrollo relativo del país, poseen escasas condiciones naturales para la producción primaria y no han podido desarrollar un esquema socio-productivo consistente, aunque contienen algunas zonas con cierto grado de desarrollo, basado generalmente en la presencia de actividades extractivas que funcionan como enclave. Pueden diferenciarse los siguientes subtipos en relación a los niveles de consolidación socio-productiva: niveles medios en la Franja árida cuyana, norpatagónica y la meseta patagónica sur; niveles deficitarios en la Puna, el centro árido Santiago-Córdoba y la meseta patagónica norte y niveles muy deficitarios en el Chaco seco.

Como puede observarse en el mapa síntesis, la distribución espacial del sistema de ciudades ratifica los atributos de cada zona en lo que respecta a su grado de urbanización y a las notables diferencias de la naturaleza que esta adopta. Mientras gran parte de la región pampeana detenta una estructura policéntrica, articulada por una red vial mallada que soporta vínculos multidireccionales, el resto de las zonas no llega a configurar estructuras de este tipo. En ellas se observan subsistemas de ciudades concentrados en orden a los rasgos particulares de cada geografía –los valles en el NOA; los oasis de riego en Cuyo y el Alto Valle; los ríos en el NEA y el litoral marítimo en la Patagonia– en las que la ciudad capital y sus satélites centralizan la población y los servicios regionales.

Las pequeñas ciudades componentes de cada subsistema regional –de poca población y baja complejidad urbana– se vinculan a sus centros de referencia mediante sistemas viales radiales, con frágiles interconexiones, fragilidad que va en aumento a medida que es mayor la distancia a estos últimos, afectando severamente a la población rural. En lo que respecta a los intersticios territoriales emergentes de la estructura de asentamientos descrita, su paulatino vaciamiento –habida cuenta de su dinámica socio-productiva expulsora de población– implica graves riesgos de despoblamiento.

Mediante la segunda dimensión de análisis se aborda la dinámica de interrelación de las actividades que se desarrollan dentro de este conjunto de zonas, que explica el funcionamiento del sistema de asentamientos humanos del país y cuya naturaleza viabiliza o penaliza el desarrollo económico y social de las distintas regiones que lo componen. Se trata de reconocer los principales nodos de concentración de actividades, jerarquizándolos en orden a su tamaño poblacional y a su rol en el territorio– así como los principales

corredores de conectividad, o canales de interrelación de flujo de bienes y personas. Esta visión tradicionalmente denominada de espacios funcionales o polarizados, permite observar la forma en que se estructura el territorio y sus niveles de disfuncionalidad por falta de cobertura y/o baja conectividad.

A los efectos de esta síntesis y adoptando como esquema de soporte al Modelo del Medio Construido, se seleccionaron los principales rasgos que expresan la estructuración actual del territorio: los nodos que ejercen más intensas funciones de centralidad y/o cobertura en la provisión de bienes y servicios y la identificación de los principales flujos de bienes y personas que se desarrollan sobre el territorio nacional. Fundamentalmente se consideró el TMDA (Tránsito Medio Diario Anual) de la red vial nacional –cuya magnitud expresa el volumen de vehículos que circula por un tramo dado de la red durante un período de tiempo– los volúmenes de pasajeros transportados por ferrocarril y ómnibus, los principales orígenes y puntos de salida de las cargas con destino al mercado externo y los principales puntos de entrada de las importaciones nacionales.

Esta visión del territorio da como resultado la identificación de nueve corredores que espacializan la dinámica de los vínculos que tiene lugar entre las diversas subregiones al interior del país, así como los principales puertos que concentran el comercio internacional. A los efectos analíticos se los denomina alfabéticamente y se los agrupa en orden a tres segmentos en los que se dividió el territorio nacional: zona norte, zona centro y zona sur.

Tal como puede observarse en el mapa síntesis y como detalla su descripción en el cuadro adjunto, el rasgo preponderante del patrón espacial de estos corredores revela en primer lugar su convergencia a un relativamente pequeño espacio geográfico y en segundo lugar, el aislamiento que comporta una gran parte del territorio nacional.

Es de destacar la convergencia del conjunto hacia el corredor E –entre Rosario y Buenos Aires– principal concentrador de cargas y pasajeros, coincidente con la mayor aglomeración de población y diversificación productiva del país, que contiene los principales puertos del sistema fluvial y por el que circulan los mayores volúmenes de cargas para consumo interno, así como de exportación e importación. Asimismo, su articulación con los corredores D y F, con cabecera en el Cristo Redentor y Paso de los Libres respectivamente, refleja la estructura espacial que adopta el corredor bioceánico central: su potencia como eje de desarrollo está estrechamente asociada a la calidad del capital construido existente en gran parte de las regiones que atraviesa, hecho que retroalimenta la dinámica de actividad que en sí mismo aporta.

El resto de los corredores no llegan a componer sistemas integrados, entre sí -al integrarse sólo al este-, impidiendo una óptima conexión en todo el territorio. Su desarrollo produciría un funcionamiento más eficiente y equilibrado del territorio y otorgaría al mismo tiempo nue-

vas oportunidades para el desarrollo de las economías regionales, tanto del Norte Grande como de la Patagonia.

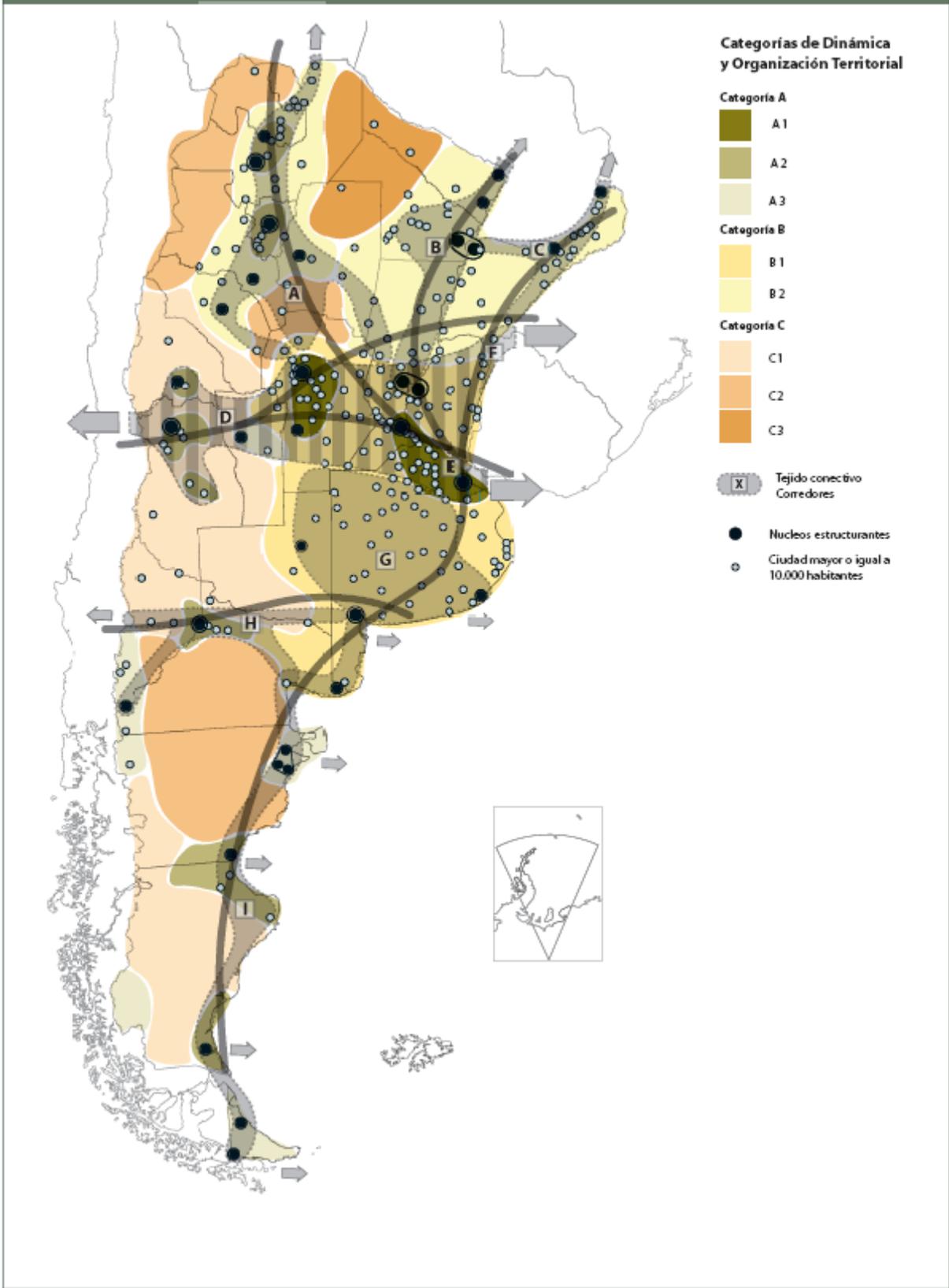
Completando la descripción de los corredores incluidos dentro de la zona centro, el corredor G, con cabecera sur en Bahía Blanca, es representativo del flujo de cargas y pasajeros que atraviesa la Provincia de Buenos Aires en múltiples direcciones. Este conecta internamente a la región pampeana norte y sur y viabiliza la salida de su producción por el sistema de puertos a través de la red vial que contiene. Su articulación con el corredor H, que absorbe el tráfico de cargas y pasajeros desde Bariloche –centro de la región turística cordillerana– y el subsistema agroproductivo y de asentamientos del Alto Valle, permite visualizar la configuración potencial de un segundo corredor bioceánico, el denominado norpatagónico. En dirección norte-sur, el corredor I representa la dinámica de flujos que claramente prevalece en el resto de la Patagonia, estrechamente ligada a la RN 3, paralela al litoral atlántico, en tanto que eje de articulación de su principal sistema de centros, puertos y enclaves productivos hidrocarburíferos y pesqueros.

El segmento norte del territorio cuenta con tres corredores que se desarrollan en sentido norte-sur, sin integración transversal, aunque, tal como se ejemplificó en el norte patagónico, reflejan incipientes articulaciones. El corredor A expresa la conectividad del sistema productivo y de asentamientos del NOA, organizado linealmente en torno a sus valles, incorporando asimismo a los centros de Catamarca y La Rioja. Las RN 9 y RN 34 constituyen los ejes que vinculan a estos subsistemas con el nodo Santa Fe-Paraná y Gran Córdoba, pertenecientes a los corredores B (Clorinda –Santa Fe) y D (Cristo Redentor –Rosario), respectivamente. Si bien supone la vinculación regional a través de Bolivia, su configuración y la dinámica de los intercambios que comporta, expresan la histórica dependencia de las regiones del NOA y Nuevo Cuyo de la Región Pampeana, determinada por la estructuración radiocéntrica del territorio nacional, así como su insularidad en relación a los subsistemas regionales del NEA.

Por último, los corredores B y C, representan la naturaleza espacial de la relación entre el sistema de asentamientos humanos y productivos del NEA con el territorio nacional y con los países vecinos. El primero, con origen y destino en los nodos Clorinda-Formosa y Santa Fe-Paraná se vincula a través de este último con el Corredor E, conformando la mayor aglomeración socioproductiva del país. En él se destaca el tráfico de cargas en sentido norte-sur –básicamente materias primas o manufacturas de bajo valor agregado– destinadas a la exportación y para abastecer el mercado interno, que se suma al de pasajeros de carácter interregional. Y el segundo, expresa la conexión de la región fronteriza del NEA, de significativos vínculos con el Brasil, que se asocia a través del nodo Resistencia-Corrientes con el Corredor B y en Paso de los Libres con el Corredor F, a través del cual incorpora sus productos al corredor bioceánico central.

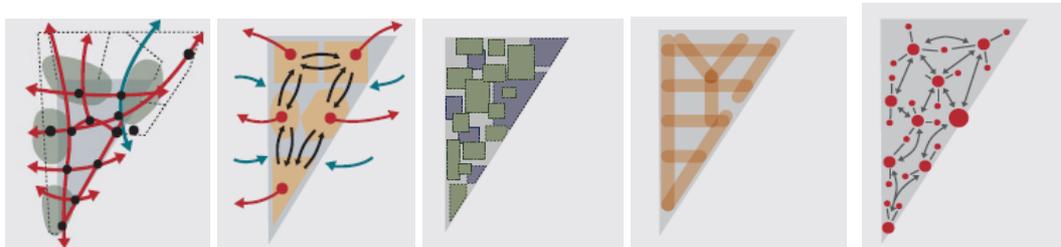
Este mapa síntesis no hace más que confirmar las limitaciones del soporte físico nacional, con áreas más desarrolladas e integradas e inmensos territorios con baja ocupación e integración, en el que predominan las relaciones interregionales unidireccionadas hacia el principal centro de consumo nacional y que retroalimentan el desigual desarrollo socio-productivo del país.

Sin embargo, pueden observarse también algunas tendencias que representan oportunidades para la formulación de un modelo de país diferente: el proceso de integración al comercio regional y mundial que ha dinamizado nuevas actividades y áreas del territorio nacional, el cambio de tendencia del comportamiento demográfico –con una redireccionalización en la localización de la población–, y la aparición de incipientes relaciones interregionales, permiten orientar algunas nuevas líneas de acción. Su reconocimiento, asociado a la identificación de los requerimientos de los gobiernos provinciales, es uno de los objetos fundamentales del presente trabajo, el cual se propone erigirse en un instrumento más para el desafío que ha asumido el gobierno nacional: dotar al territorio nacional de infraestructuras y equipamientos que apoyen su desarrollo socio-productivo con un carácter socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y ambientalmente sustentable.



Síntesis del Modelo Deseado del Territorio

El Modelo Deseado del Territorio se asienta sobre cuatro ideas rectoras, las cuales, como se verá más adelante, tienen un estrecho correlato con líneas de acción integradoras que se proponen para alcanzarlo. Estas apuntan a la concreción futura de los siguientes esquemas organizacionales



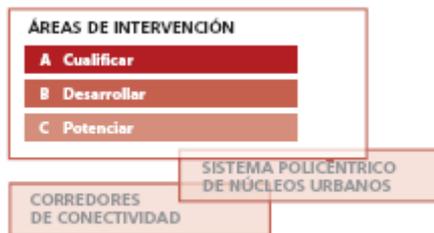
A. Esquema Integrado Nacional e Internacional, B. Esquema de Fortalecimiento y/o Reconversión Productiva, C. Esquema de Conectividad Interna, D. Esquema Policéntrico de Ciudades.

El Modelo expuesto expresa a grandes rasgos la impronta que tendrían las ideas rectoras en el territorio nacional. Estas ilustran las líneas de acción a desarrollar en el corto y mediano plazo, con el objeto de alcanzar una organización territorial más equilibrada, superadora de la histórica radiocéntrica y capaz de proveer oportunidades de inclusión social a todos sus habitantes. De la comparación del mismo con el que refleja la estructura actual del territorio, se puede observar con claridad los nuevos rasgos mencionados: un país interiormente conectado en todas sus direcciones, en el que se modera la primacía de los corredores hoy más relevantes, y con francas vinculaciones con los países vecinos; un sistema de ciudades policéntrico y jerarquizado, que estructura y fortalece las regiones hoy despobladas y como sustrato de ambos, una clasificación de áreas de intervención que, basada en los déficits y potencialidades de cada una, determinarán las diferentes acciones a implementar.

El Modelo Deseado comprende las siguientes líneas de acción integradoras:

- A. Áreas de Intervención: a cualificar, a desarrollar y a potenciar.
- B. Corredores de conectividad que articulan el territorio.
- C. Sistema Policéntrico de Núcleos Urbanos.

A. ÁREAS DE INTERVENCIÓN



Se clasifica el territorio nacional según tres categorías –a cualificar, a desarrollar y a potenciar–, las cuales se distinguen por el tipo de acciones que se necesita promover en cada una

A.1. Áreas a cualificar Son las áreas más dinámicas, con economías competitivas e insertas en el mercado internacional y con un medio construido de buen grado de consolidación, que tienen por vocación sostener su rol como generadoras de riqueza. Para ello necesitan adecuar sus infraestructuras y equipamientos a las demandas presentes y futuras, así como mitigar los impactos ambientales negativos que acarrea el crecimiento sin planificación. Corresponden en términos generales a las agrupadas en el Modelo Actual del Territorio dentro de la Categoría A. En ellas habita la mayoría de la población del país; tienen una amplia cobertura de infraestructuras y servicios; concentran las economías más diversificadas y están estructuradas por subsistemas urbanos de diverso rango. Estos mismos atributos explican las potencialidades y los riesgos a los que están sometidas: se comportan como atractoras de inversiones y, por ende, de población –dadas las ventajas que aporta la consolidación de economías de aglomeración, servicios y dotaciones para la producción–, hecho que alimenta la demanda de suelo y presiona sobre la capacidad de la oferta existente, provocando conflictos ambientales que deterioran la calidad del medio natural y antrópico. Las consecuencias más palpables de esta dinámica son la congestión de la red vial en los tramos más solicitados; la contaminación de los recursos hídricos; los conflictos de usos del suelo a los que se asocia el fenómeno del crecimiento de la renta especulativa; el déficit habitacional y de redes de agua y cloacas y la concentración de la demanda energética, entre otros. Dentro de esta categoría se encuentran las zonas más desarrolladas de la Pampa Húmeda, asociadas a los corredores de transporte más dinámicos –sur de Córdoba, sur de Santa Fe, nordeste de La Pampa y norte y este de la provincia de Buenos Aires–, el sistema de valles del NOA, el oasis del riego de Mendoza, las microregiones litorales del NEA y los principales enclaves patagónicos concentradores de su población y actividad económica. Se sitúan a su vez dentro de las mismas las principales ciudades del país y los aglomerados o conurbaciones que componen la Capital Federal y las capitales provinciales, así como las principales ciudades patagónicas que estructuran su amplio territorio. En lo que respecta a dotaciones de infraestructura, estas zonas requieren intervenciones que apuntan a adecuar el stock de capital construido que poseen, como por

ejemplo, la refuncionalización de los sistemas portuarios y de sus redes de acceso; la ampliación de capacidad en los tramos saturados del sistema vial; intervenciones puntuales en lo que respecta a distribución de energía eléctrica. Asimismo requieren de la consolidación de modernos centros de transferencia de transporte que garanticen la articulación entre modos, superando la fragmentación que dificulta la eficiencia del sistema tanto en lo concerniente a cargas como a pasajeros. La presencia de un importante sistema de ciudades, determina que en estas zonas tenga particular importancia el fortalecimiento del planeamiento urbano como herramienta de previsibilidad y formación de consenso, con el objetivo de garantizar su sostenibilidad futura. La concientización respecto de la necesidad de regulación del uso del suelo y la consecuente orientación de la inversión pública y privada en materia de emprendimientos e inversión en infraestructura, constituye un elemento fundamental para garantizar un desarrollo urbano sostenible. Esto es, que atienda a la mitigación de los impactos ambientales negativos y a los procesos de segregación socio-espacial que se suscitan en las grandes ciudades.

A. 2. Áreas a potenciar

Comprenden áreas con cierto dinamismo, en base a actividades pioneras que aún no han alcanzado niveles altos de consolidación. La situación tiene origen generalmente en dos factores relacionados entre sí: el bajo nivel de diversificación de la actividad principal y el insuficiente desarrollo del soporte físico construido, sobre todo en aquellos casos de crecimiento reciente de la actividad predominante. Constituyen este grupo un conjunto de áreas de diversas características, pero que tienen en común el hecho de poseer recursos naturales y/o particularidades de tipo ambiental, cultural o paisajística no suficientemente explotados o que han alcanzado un techo en su desarrollo por la debilidad de su dotación de infraestructura y equipamiento. Al mismo tiempo, cada una de ellas reconoce fortalezas y debilidades que deberían orientar las políticas públicas específicas para su puesta en valor, con el objeto de que los atributos con los que cuentan puedan motorizar el desarrollo de las comunidades que en ella habitan o las de su área de influencia. Se distinguen entre estas:

- La zona cordillerana cuyana, donde el recurso hídrico, petrolero y minero es un potencial que está aún sub-explotado.
- Los valles productivos catamarqueños, fuera de la Capital, que cuentan con recursos naturales para la actividad agrícola pero requieren la refuncionalización de su sistema de riego y el mejoramiento de la infraestructura social.
- Los oasis de riego del Río Colorado en las proximidades de la ciudad de 25 de Mayo en la provincia de La Pampa y Catriel en la provincia de Río Negro, al oeste, y Conesa y Río Colorado, al este, donde con obras de diversa envergadura podría lograrse la extensión de la superficie actual de regadío.

- El área de llanura pampeana al noroeste de Buenos Aires, seriamente afectada por la problemática hídrica de la cuenca del Salado y que recuperaría su valor productivo con la ejecución definitiva del plan integral de manejo a implementar conjuntamente en el sur de Santa Fe, de Córdoba y noroeste de la provincia de Buenos Aires.
- El centro chaqueño –incipiente desarrollo agroindustrial limitado por falta de infraestructura– y centro-este santiagueño –área agrícola-ganadero-forestal con atraso en su desarrollo en proceso de reconversión a la agricultura– que con mayor disponibilidad de energía, entre otras dotaciones, se encontrarían en condiciones de agregar valor a su producción.
- Áreas con un valor paisajístico excepcional, con gran potencial para la actividad turística, pero con un relativamente bajo desarrollo del sector, tales como: la zona norte de Neuquén donde se encuentran las termas de Copahue y Caviahue; el noroeste de Córdoba corredor Dean Funes-Cruz del Eje-Jesus María y la Laguna Mar Chiquita zona de escaso desarrollo (con situación social y económica baja); los Esteros del Iberá en la provincia de Corrientes; Los Antiguos en Santa Cruz, las Termas de Río Hondo en Santiago del Estero, las Cataratas del Iguazú en Misiones (con menor aprovechamiento del lado argentino por falta de infraestructura turística), la Quebrada de Humahuaca en Jujuy y la Ruta de los Dinosaurios –integrada por Sierra de las Quijadas (San Luis), Ischigualasto (San Juan) y Talampaya (La Rioja)–.
- El caso singular de Ushuaia en la provincia de Tierra del Fuego, cuya localización estratégica la convierte en “puerta principal” de acceso a la Antártida, con inmejorables condiciones como prestadora de servicios de las bases científicas y militares ubicadas en esta última: su distancia a solo 1.000 Km de la península antártica, supone una ventaja comparativa en términos de costos de transporte respecto de otros centros prestadores más alejados.

La particularidad y diversidad en términos de oportunidades que presentan cada una de estas áreas, supone también la necesidad de intervenciones diferenciadas por sector y envergadura. Los programas de inversión para cada caso, deberían definirse a partir de la elaboración de planes de desarrollo también particularizados, y de carácter multisectorial.

Por otro lado pueden identificarse, ciertas microregiones que se caracterizan por la necesidad de encaminar programas de reconversión de su base económica actual, localizadas tanto en las áreas a cualificar, potenciar o desarrollar. Se trata fundamentalmente de aquellas cuya economía se asienta en la explotación de los recursos hidrocarbúricos, recursos no renovables con perspectiva de agotamiento a corto o mediano plazo. Comparten esta situación una serie de localidades de las provincias patagónicas, como las situadas en el golfo San Jorge pertenecientes a las provincias de Chubut y Santa Cruz, o las cuencas petroleras de las provincias de Tierra del Fuego y

Neuquén. En todos los casos mencionados existen en la actualidad y con diverso grado de implementación, iniciativas que promueven la explotación de recursos energéticos alternativos y/o la diversificación productiva, con una fuerte impronta de la actividad turística. A pesar del ello, y dada la implicancia para el futuro local que supone la expectativa de agotamiento del recurso petrolífero, resulta de gran importancia fortalecerlas desde el estado nacional, en paralelo a las políticas de ampliación de fuentes energéticas que ya se han puesto en marcha.

A.3. Áreas a desarrollar

Se trata de las áreas actualmente más rezagadas y menos pobladas del país, las cuales se corresponden en términos generales con las zonas agrupadas en el Modelo Actual dentro de la categoría C. Cabe sin embargo destacar la diferencia relativa que estas comportan en términos de densidad de habitantes por Km², aun siendo las menos pobladas de sus respectivas provincias: la estepa patagónica cuenta con muchos menos habitantes que las regiones menos pobladas del nordeste y norte argentino, como la Puna, gran parte de Santiago del Estero, la selva chaqueña-formoseña y los inter oasis cuyanos. Esta diferencia resulta sustancial a la hora de definir políticas públicas específicas y evaluar los proyectos de inversión.

El tipo de acción que se propone para estas zonas, básicamente rurales, caracterizadas por la presencia de grandes estancias en el sur y pequeños grupos de asentamientos dispersos en el norte, apunta a promover el desarrollo económico y social, haciendo eje en sus potencialidades ambientales y humanas. Se trata de apoyar o transformar la base productiva de su economía, fomentando su diversificación y afirmando paralelamente la cultura y la identidad local. Ejemplo de ello pueden ser la promoción de emprendimientos que estimulen las organizaciones asociativas, basados en el reconocimiento de nichos de mercado a nivel nacional e internacional, o de actividades asociadas al sector turístico, como la hotelería o la valorización de las artesanías u otras actividades locales, entre otros. Todo ello deberá estar asociado a programas de incentivo y asistencia continua, habida cuenta de los déficit que soportaron históricamente sus habitantes en materia educativa.

En lo que respecta a sus dotaciones de infraestructura, el hecho común identificado en estas zonas es la carencia de redes y servicios básicos –agua, energía y accesibilidad– como factor limitante de su crecimiento y desarrollo. Los ejes que deberían conducir la inversión pública en las mismas son en consecuencia la provisión de energía, abastecimiento y administración del agua, el mejoramiento de los caminos rurales, así como el fortalecimiento de los centros de servicios locales y regionales o la creación de otros en áreas de aislamiento extremo.

B. CORREDORES DE CONECTIVIDAD



El patrón espacial de la red de los corredores de conectividad en la Argentina presenta como característica más relevante la existencia de unas pocas áreas en las que se concentran los flujos de cargas y pasajeros y, como consecuencia, el aislamiento de una gran parte del territorio nacional respecto de la dinámica de dichos corredores. Frente a esta configuración, podrían plantearse dos alternativas de intervención en materia de infraestructura. Una de ellas consistiría en reforzar las dotaciones en los corredores más congestionados mediante inversiones tales como la ampliación de capacidad de la red vial; ejecución de centros de transferencia intermodal; mejoras en el sistema portuario, entre otras. La segunda alternativa implicaría la modificación de la configuración actual del sistema de corredores a partir de inversiones basadas en el diseño de una nueva red. La primera opción permitiría mejorar los problemas de congestión y contribuir a una mayor eficiencia económica en el corto y/o mediano plazo, pero al mismo tiempo implicaría convalidar la configuración actual del sistema –con un riesgo importante de trasladar hacia adelante nuevos problemas de congestión–, profundizando las inequidades territoriales existentes. La segunda opción es la más efectiva a largo plazo pero presenta como principal limitación la dificultad de prever los escenarios territoriales resultantes del diseño previsto. Un corredor es un espacio geográfico sobre el cual se distribuyen flujos de pasajeros y cargas a partir de la dotación de infraestructura específica que este contiene. Estos flujos establecen una relación biunívoca con el territorio que atraviesan, modificándolo y a la vez siendo modificados por éste, otorgando a cada corredor su dinámica característica. Asimismo, cada corredor se articula con el resto y es precisamente la interacción entre las dinámicas respectivas la que confiere a todo el sistema su singularidad. En ese sentido, la inversión en infraestructura para crear un corredor alternativo no asegura necesariamente la atracción de flujos sobre el mismo. Existen factores sociales y económicos –dotación de servicios existentes, orígenes y destinos de las cargas que se quiere atraer, asentamientos humanos que interconecta, entre otros–, que inciden en el éxito o fracaso de ese objetivo. Adicionalmente, la modificación de un corredor altera el comportamiento del resto del sistema y dicha alteración impacta sobre la dinámica del primero, dando inicio a un proceso recursivo difícil de prever en esta etapa. En base a estas consideraciones se propone como estrategia de intervención una combinatoria de ambas alternativas. Esto es, reforzar las dotaciones existentes, descongestionando los

tramos más solicitados y articular áreas del territorio nacional hoy desconectadas del sistema principal. **El esquema propuesto plantea ejes de conectividad necesarios para articular territorios aislados y paralelamente intervenciones específicas sobre los corredores con mayor intensidad de ocupación que apunten a mejorar su eficiencia.** Se alienta así la interacción entre territorios y corredores, propendiendo no solamente a la eficiencia en los flujos de bienes y pasajeros, sino también a la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población que reside en los mismos. Se determinan así, sin una estricta definición geográfica y más allá de su grado de consolidación en la actualidad, los corredores de conectividad que el territorio argentino requiere para su articulación interna y regional. Estos se comportarían a su vez como ejes de desarrollo potencial y estructuradores de los territorios que atraviesan, superando la histórica configuración radiocéntrica de nuestro territorio: en sentido norte-sur, el eje cordillerano entre la provincia de Jujuy y Tierra del Fuego, que complementa el sistema de corredores fuertemente consolidado que discurre desde el litoral Atlántico Sur, ramificándose hacia el NOA y el NEA en la región pampeana. Y en sentido este-oeste, el corredor central se complementa con nuevos ejes al norte y al sur, que expresan la imperiosa necesidad –refrendada por los requerimientos de todos los gobiernos provinciales involucrados– de integrar el territorio y facilitar su articulación con los mercados regionales nacionales e internacionales. Cabe aclarar que la abstracción con la que se representan estos ejes, apunta a expresar un lineamiento, y no una definición física, hecho que se fundamenta en el reconocimiento de la aleatoriedad y la complejidad de los fenómenos propios de la dinámica territorial. En ese sentido, así como resulta claro asociar por ejemplo el eje cordillerano a la RN 40 y sus infraestructuras complementarias, el criterio no es directamente trasladable a la franja norte del país. En ese caso las posibilidades de configuración de corredores transversales son múltiples y estos por ejemplo, podrían concretarse en ciertos tramos de modo mallado, articulando sistemas de centros preexistentes produciendo sinergias altamente positivas para las regiones involucradas. El Modelo Deseado establece por tanto los lineamientos de un sistema futuro, cuya configuración última escapa al alcance de la presente etapa de trabajo y cuya concreción dependerá del proceso de inversión pública y privada que se promueva en adelante en consenso entre el Gobierno Nacional y los respectivos Gobiernos provinciales.

C. SISTEMA POLICÉNTRICO DE NÚCLEOS URBANOS



La determinación de esta línea de acción supone comprender al territorio ya no en términos de áreas y corredores sino como la combinación de ambas dimensiones de análisis: como sistema de asentamientos humanos. La premisa subyacente es que todos los habitantes del país deben tener adecuada accesibilidad a los recursos tecnológicos, culturales y servicios sociales e institucionales, que históricamente se han concentrado en las grandes ciudades y capitales provinciales. Para lograr una adecuada distribución territorial de este tipo de dotaciones –esenciales a la equidad regional y a la difusión de innovaciones– es necesario contar con un sistema urbano policéntrico y equilibrado, que fortalezca las ciudades intermedias que articulan el sistema nacional y que en las últimas décadas muestran una alentadora tendencia de crecimiento. Consolidar un sistema policéntrico de ciudades, apunta a revertir los rasgos descriptos, equilibrando la oferta de dotaciones y servicios del territorio, con un doble objetivo: garantizar el arraigo de la población en su lugar de origen, proveyendo condiciones para su reproducción con una calidad de vida digna y ofrecer condiciones atractivas para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo local y regional.

El refuerzo de las ciudades intermedias requiere, fundamentalmente, inversión en vivienda y equipamiento urbano – educativo, sanitario y social– que contribuyan a retener a la población mejorando su hábitat y/o atraer nueva, mediante políticas migratorias específicas, en el marco de programas de incentivo a la producción. Asimismo, requieren mejoras generalizadas en el sistema de comunicaciones y de transporte en todos sus modos. Dentro de esta línea de acción pueden ubicarse también los nuevos centros urbanos que algunas provincias proponen desarrollar con el objeto de reequilibrar el sistema de asentamientos de su territorio, tales como la ciudad de Casa de Piedra en la provincia de La Pampa o las nuevas urbanizaciones de Tucu Tucu y Palavecini, en la provincia de Santa Cruz, y el proyecto Pioneros del siglo XXI, en la provincia de San Luis.

En cuanto a las grandes ciudades, su condición histórica de atractoras de migraciones con el consecuente crecimiento de sus periferias, las convierte en grandes demandantes de todo tipo de servicios básicos: soluciones habitacionales para erradicar las viviendas precarias; extensión sistemática de redes de agua y saneamiento y dotaciones sanitarias y educativas. Paralelamente, el crecimiento y transformación de su dinámica económica exige

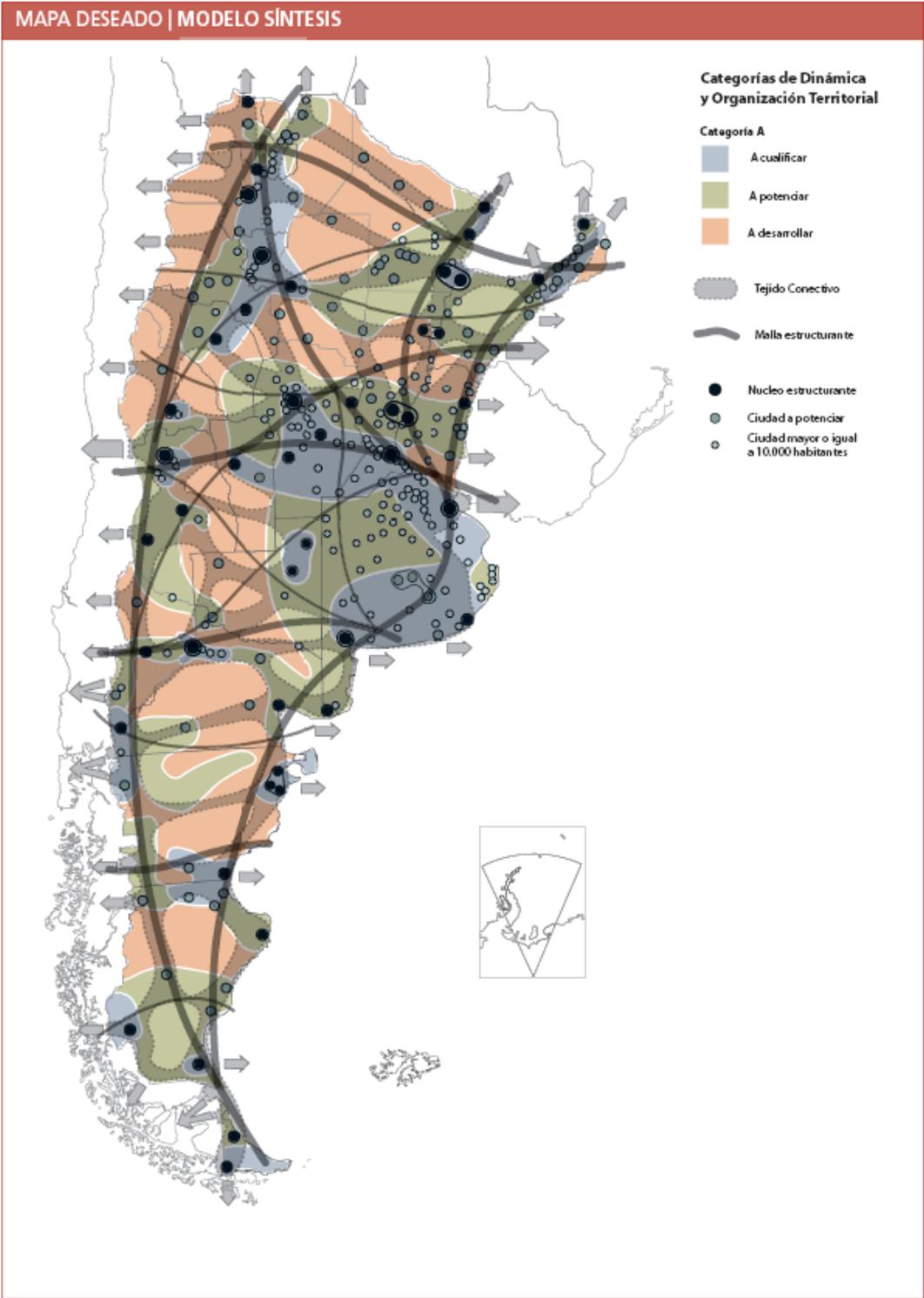
intervenciones de adecuación de sus infraestructuras productivas a los requerimientos contemporáneos en sectores tales como transporte, comunicaciones y energía, entre otros. Además se presentan nuevos desafíos de gestión en problemáticas tales como la de la movilidad, la disposición de residuos y la preservación del medioambiente. Estos son algunos de los rasgos derivados de las características del actual proceso de urbanización, el cual explica sus demandas dominantes.

El impacto de las nuevas tendencias en lo que respecta a flujos de bienes, personas e información, modifica el sistema de asentamientos humanos acentuando fenómenos que impactan en su organización y gestión: metropolización y conurbación de carácter interjurisdiccional; crecimiento expansivo y descontrolado de las periferias urbanas; presencia de sistemas urbanos interprovinciales y transnacionales; impacto de los asentamientos humanos sobre los ecosistemas; incremento del riesgo y la vulnerabilidad ambiental, etc., constituyen fenómenos emergentes del mencionado proceso. Esto plantea nuevos desafíos en materia de ordenamiento territorial y exige la aplicación de herramientas adecuadas –Planes Estratégicos y de Ordenamiento, Evaluación Ambiental y Previsión de Riesgo y Vulnerabilidad Ambiental, etc.–, que complementen y enriquezcan los esquemas de gestión tradicionales. Resulta imprescindible construir instancias institucionales que sean capaces de contener estas nuevas realidades, alentando la formulación de políticas públicas que respondan a una mirada estratégica del territorio. Políticas basadas en acuerdos entre todos los niveles de gobierno, en la medida en que involucran el tratamiento de aspectos sectoriales que exceden las competencias de los gobiernos locales.

Es de considerar a este respecto, que si bien buena parte de las ciudades del territorio nacional ya han puesto en marcha procesos de planificación que atienden a las problemáticas mencionadas, existe un amplio universo de ciudades de diverso rango que no cuentan con planes de ordenamiento actualizados o carecen directamente de los mismos, teniendo simplemente como regulación algunas normas aisladas de edificación y zonificación. Y que este hecho, enmarcado en la presión sobre el suelo que ejerce la actual dinámica de crecimiento de la economía del país, hace perentoria la necesidad de encararlos con el objeto de potenciar las oportunidades y mitigar los riesgos que dicha dinámica conlleva, si no es conducida desde el sector público en base a los intereses de las mayorías.

En cuanto a la distribución y jerarquías del sistema de ciudades argentinas, tanto el gráfico síntesis del Modelo Deseado como los correspondientes a iniciativas y programas de inversión de la sección siguiente representan una categorización preliminar que distingue nodos estructurantes del territorio, así como núcleos a potenciar como centros de servicios regionales. Tal como se aclaró oportunamente en el caso de los corredores – ejes de desarrollo, las representaciones no suponen determinaciones, sino que son la expresión

preliminar de una estrategia y su consecuente impacto territorial. Los criterios con los que se han seleccionado las ciudades responden a variables múltiples, tales como: importancia regional actual y tendencial; dinámica demográfica; oportunidad de desarrollo que aportaría la concreción de nuevos ejes de conectividad; entre otros, todo ello compatibilizado con las iniciativas que cada provincia ha planteado para sus respectivos territorios.



Resultados

La presente Etapa El Modelo Deseado del Territorio y las líneas de acción constituyen el cumplimiento de una primera etapa de la iniciativa puesta en marcha por el Gobierno Nacional. En este marco, el presente documento tiene como vocación constituirse en una herramienta que, pueda comportarse como punto de referencia, como aporte para los procesos decisionales que se sucedan en adelante y/o para la articulación de la inversión pública y privada sectorial. Ahora bien, por esta misma razón, los resultados alcanzados son exclusivamente de carácter orientativo y las iniciativas o propuestas concretas que se vuelcan en materia de dotación de infraestructuras, expresan el criterio formado a lo largo del proceso de trabajo acerca de su importancia estratégica para la construcción de un nuevo modelo territorial. Se trata de la identificación del conjunto de acciones multisectoriales que permitirían incidir sobre las tendencias positivas o negativas que impone la actual organización del territorio, ya sea potenciándolas o interviniendo decididamente para su transformación. Resta en adelante llevar a cabo una importante etapa de ajuste, profundización y ampliación de las propuestas, en un proceso de toma de decisiones a nivel nacional, regional, provincial y local, mediante el cual se pondere y priorice la magnitud de las demandas pendientes a lo largo y ancho del territorio. Asimismo, y sin eludir la responsabilidad prioritaria del Estado en la materia, este proceso deberá contar con la participación de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, organizaciones empresariales y de la población en general, para llegar a constituirse en la expresión de un proyecto colectivo.

El resultado alcanzado con el PET constituye un hito inicial, una herramienta disparadora de mayores aportes, ajustes y compromisos colectivos, en el convencimiento de que un plan de esta naturaleza requiere de procesos de maduración y consenso para convertirse en una verdadera plataforma para la acción.

A estos resultados documentables, debe agregarse uno de carácter intangible, a nuestro entender de suma importancia en una tarea como la que se ha abordado. Se trata de la movilización institucional que esta encomienda ha provocado; la reapertura del debate en torno de la creación de infraestructura dentro de escenarios de planificación regional, -un efectivo cambio de tendencia respecto de la ausencia a la que hemos estado acostumbrados en décadas pasadas-; en suma, la nueva puesta en agenda de la planificación territorial en el seno de los organismos públicos. Si bien no fue fácil inicialmente romper la inercia heredada, la fortaleza de la convocatoria y la propia dinámica

participativa fue generando efectos sinérgicos y con ello un creciente compromiso de los actores. Situaciones notables, como el hecho de que equipos de planeamiento de provincias vecinas se encontraran por primera vez en las oficinas del gobierno nacional y de que esta haya sido la ocasión de dialogar acerca de temas comunes históricamente postergados, constituye un logro en sí mismo. Todo esto nos permite afirmar sin lugar a dudas que lo hecho no solo se valida en el documento del Plan Estratégico, sino en el efecto provocado por su propia dinámica de construcción: la construcción de confianzas y lenguajes comunes que consolida el capital social y simbólico, uno de los condicionantes intangibles del desarrollo regional.

Responsable Institucional: Arq. Graciela Oporto –Subsecretaria de Planificaciòn Territorial de la Inversiòn Pùblica

Equipo: Arq. Marta Aguilar, Arq. Mariana Kossoy, Ing. Pablo Lòpez, Lic. Miguel Fantini, Lic. Gustavo Valente, Lic. Maria Lorena Ardissono, Arq. Alejandro Boccoardo, A. Sist. Daniela Grifoni, Arq. Olaf Jovanovich, Lic. Gabriel Losano, Lic. Luliana Puricelli, Lic. Hernàn Seiguer, Lic. Natalia Torchia, Dr. Luis Balestri, Diego Vesciunas, Alejandra Wulff, Lic. Mabel Sostillo, Arq. Artemio Abba, Arq. Carlos Verdecchia.