



*Aportes conceptuales
y metodológicos*

**Aportes del CFI a la planificación
estratégica en las provincias
argentinas. Banco de experiencias**
Cuaderno de Planificación II



Autoridades del Consejo Federal de Inversiones

Asamblea de Gobernadores

Secretario General

Ing. Juan José Ciácerá





*Aportes conceptuales
y metodológicos*

Aportes del CFI a la planificación estratégica en las provincias argentinas. Banco de experiencias

Cuaderno de Planificación II

Compilación: Convenio CFI - Facultad Ciencias Sociales UNSJ

Equipo de trabajo:

Dirección Coordinación CFI: Ing. Marta Velázquez Cao, Lic. Alicia Rapaccini
CEEGP Facultad Ciencias Sociales UNSJ: Lic. Sergio Mordacci, Lic. Martha Chirino, Lic. Silvia Lara, DG María Guadalupe Colque.

ABRIL DE 2011





**Aportes del CFI a la planificación estratégica
en las provincias argentinas.
Banco de experiencias.**

Coordinación general: Ing. Marta Velázquez Cao

Compilación: Lic. Alicia Rapaccini, Lic. Sergio Mordacci,
Lic. Marta Chirino

1° Edición
500 ejemplares

Consejo Federal de Inversiones,

San Martín 871 – (C1004AAQ)

Buenos Aires – Argentina

54 11 4317 0700

www.cfred.org.ar

ISBN

© 2011 CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina - Derechos reservados.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito de los editores. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446

NOMBRE Y DOMICILIO IMPRESOR
LUGAR Y FECHA IMPRESIÓN



Al lector

El Consejo Federal de Inversiones es una institución federal dedicada a promover el desarrollo armónico e integral del país.

Su creación, hace ya cinco décadas, provino de la iniciativa de un grupo de gobernadores provinciales democráticos y visionarios, quienes mediante un auténtico Pacto Federal, sentaron las bases de una institución que fuera, a la vez, portadora de las tradiciones históricas del federalismo y hacedora de proyectos e iniciativas capaces de asumir los desafíos para el futuro.

El camino recorrido, en el marco de los profundos cambios sociales de fin y principios de siglo, motivó al Consejo a reinterpretar las claves del desarrollo regional, buscando instrumentos innovadores e identificando ejes temáticos estratégicos para el logro de sus objetivos.

Así, surgen en su momento el crédito a la micro, pequeña y mediana empresa, la planificación estratégica participativa, la difusión de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, las acciones de vinculación comercial y los proyectos de infraestructura para al mejoramiento de la competitividad de las producciones regionales en el comercio internacional. Todo ello, con una apuesta creciente a las capacidades sociales asociadas a la cooperación y al fortalecimiento de la identidad local.

Entre los instrumentos utilizados por el Consejo, el libro fue siempre un protagonista privilegiado, el vehículo entre el conocimiento y la sociedad; entre el saber y la aplicación práctica. No creemos en el libro como "isla", principio y fin del conocimiento, lo entendemos -a la palabra escrita y también a su extensión digital- como una llave para generar redes de conocimiento, comunidades de aprendizaje.

Esta noción del libro como medio, y no como un fin, parte de una convicción: estamos inmersos en un nuevo paradigma donde solo tiene lugar la construcción del conocimiento colectivo y de las redes. En esta concepción, los libros son insumos y a la vez productos de la tarea cotidiana.

En un proceso virtuoso, en estos últimos años, el CFI se abocó a esa construcción social del conocimiento, mediante el trabajo conjunto y coordinado con los funcionarios y técnicos de sus estados miembros, con profesionales, productores, empresarios, dirigentes locales, estudiantes, todos aquellos interesados en encontrar soluciones a los problemas y en asumir desafíos a lo largo y a lo ancho de los territorios provinciales.

Con estas ideas estamos presentes con un conjunto de publicaciones que conforman la **Colección "Aportes Conceptuales y Metodológicos"**, y que están destinadas a documentar y difundir parte de ese conocimiento colectivo.

En especial, un grupo de estos documentos constituyen la serie denominada "Cuadernos de Planificación", la cual reflejará la amplia experiencia de trabajo del CFI en materia de planificación regional, y la tarea de construcción de una Red Federal que integre actores locales comprometidos con la tarea de planificación y desarrollo en nuestro país.

El presente título: **"Aportes del CFI a la planificación estratégica en las provincias argentinas. Banco de experiencias"**, que hoy como Secretario General del Consejo Federal de Inversiones tengo la satisfacción de presentar, contiene el resultado de iniciativas de planificación desarrolladas en diferentes provincias que contaron con la asistencia técnica y financiera del CFI.

Damos así, un paso más en esta tarea permanente de promoción del desarrollo de las regiones argentinas, desarrollo destinado a brindar mayores oportunidades y bienestar a su gente. Porque, para nosotros, **"CFI, DESARROLLO PARA TODOS"** no es una 'frase hecha', un eslogan, es la manifestación de la vocación federal de nuestro país, y el compromiso con el futuro de grandeza y equidad social que anhelamos todos los argentinos.

Ing. Juan José Ciáccera
Secretario General





Presentación

Comprometido con la tarea de promoción de la planificación regional, el CFI realizó el esfuerzo de ubicar y reconocer experiencias que estaban dispersas en el territorio y darles un ámbito y una articulación común. Algunas de estas experiencias se reseñan en la serie de publicaciones denominada “Cuadernos de Planificación” destinada a difundirlas.

Este libro contiene el resultado de procesos de planificación desarrollados en diferentes provincias que contaron con la asistencia técnica y financiera del CFI.

Las experiencias presentadas abarcan diferentes escalas territoriales -provincial, microrregional y municipal- así como diferentes enfoques, contemplando la conformación institucional de una microrregión, el desarrollo pro-

ductivo, el ordenamiento territorial o el plan estratégico de desarrollo integral. En función del enfoque, las metodologías adoptadas difieren pero mantienen tres rasgos fundamentales: la visión estratégica, la concepción sistémica y la participación de los distintos sectores sociales en el proceso.

Para las tareas de compilación y edición se conformó un equipo técnico en el marco del convenio de cooperación existente entre el CFI y la Universidad Nacional de San Juan, Acta Complementaria “Colección Bibliográfica sobre Experiencias de Planificación”, suscripta en el mes de noviembre de 2010 entre el Secretario General del CFI, Ing. Juan José Ciacara, y el Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Lic. Ricardo Marcelo Coco.







Índice general

- 5 Al lector
- 7 Presentación
- 11 Plan estratégico participativo de desarrollo productivo del municipio de Berisso, provincia de Buenos Aires
- 49 Plan estratégico de desarrollo de la municipalidad de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos
- 91 Proyecto de promoción del desarrollo local en la microrregión Río Santa Lucía, provincia de Corrientes
- 119 Directrices para el ordenamiento y gestión territorial de la provincia de Tierra del Fuego



Plan estratégico participativo de desarrollo productivo del municipio de Berisso, provincia de Buenos Aires

El presente trabajo fue solicitado por la Provincia de Buenos Aires para elaborar el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Productivo del Municipio de Berisso, provincia de Buenos Aires, con el objeto de dotar al Estado municipal de un rol protagónico en el desenvolvimiento de la actividad local, promoviendo una redefinición de la agenda pública y la generación de información para la toma de decisiones, de manera de integrar los distintos actores del sistema productivo –públicos y privados– en un novedoso esquema de planificación y gestión.

Su meta fue mejorar los niveles de sustentabilidad social, económica y ambiental, mediante políticas de desarrollo y reconversión productiva, la generación de empleo, y la ampliación de las redes de contención social para los sectores afectados por las transformaciones económicas en curso. Para acompañar este proceso, se inició un camino de transformaciones de las estructuras de las instituciones municipales con la finalidad de elevar su capacidad de gestión y convertirlas en ámbitos donde los actores económicos y sociales encuentren contención y asesoramiento.

El trabajo se ejecutó en dos etapas entre los años 2005 y 2007; en la actualidad, es la referencia para la gestión de distintos programas que se están aplicando en el ámbito del municipio de Berisso.

Equipo de trabajo:

Consultor Contratado: Universidad Tecnológica Nacional, delegación La Plata.

Coordinadores: Ing. Pablo de Rito, Ing. José Luis Zaffar

Colaboradores: Ing. Rubén Oscar Vecchiati, Ing. Nicolás Varriano, Ing. Rodrigo Craig, Ing. Sergio Antonini, Ing. Agustín Eijo, Lic. Héctor Daniel Zacaría, Ing. Gastón Zurzolo

Contraparte Municipal: Subsecretaría de Producción del Municipio de Berisso





Índice

15	1. Introducción
17	2. Ubicación y aspectos generales del municipio de Berisso
19	3. Desarrollo de la experiencia
21	4. Perfil productivo de Berisso: sector industrial, rural, turístico y análisis del problema del empleo
35	5. Perfil productivo de Berisso: análisis prospectivo
41	6. Proyectos específicos
45	7. Conclusiones
47	8. Bibliografía



1. Introducción

En el año 2004 se percibió que la ciudad de Berisso tenía la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo que conjugara las visiones y expectativas de los diferentes actores institucionales e individuales, públicos y privados, permitiendo la construcción de consensos para el desarrollo. En consecuencia, surge la firme decisión política del gobierno municipal de promover el desarrollo local mediante un proceso sustentable a partir de la formulación de un Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Productivo, integrado al contexto regional. Por lo tanto se resuelve avanzar hacia un modelo de gestión integral y eficaz que, en primer lugar, incorpore la acción del Estado municipal en el desarrollo de la actividad económica local y posteriormente, consolide este modelo a través del compromiso y la participación de la comunidad en la implementación de políticas de desarrollo.

En este sentido, el Plan lejos de ser concebido como un producto cerrado, constituye el comienzo de un proceso de largo plazo, basado en la articulación y retroalimentación del sector público y privado para la adopción de nuevas estrategias para el desarrollo.

Para la elaboración del Plan, el gobierno local contó con el apoyo de especialistas de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Facultad Regional de la Plata (FRLP) y del Consejo Federal de Inversiones (CFI), quienes aportaron su experiencia, conocimiento teórico, metodológico y

técnico, variable que contribuyó a la realización en tiempo y forma de las actividades planeadas. Asimismo, cabe destacar la riqueza de sus propuestas y proyectos elevados a la autoridad competente, la mayoría de los cuales están hoy en ejecución.

En conclusión, se podría sostener que el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Productivo (en adelante PEPDP) es un producto del consenso social, en el cual se plasman decisiones que sirven de marco para priorizar los objetivos y acciones de la gestión institucional. Asimismo, se espera que el PEPDP de Berisso contribuya al fortalecimiento de la capacidad técnica para formular políticas y acciones de gobierno dirigidas al desarrollo sustentable en el ámbito social, económico y ambiental, por medio de la reconversión productiva, la generación de empleo y la expansión de redes de contención social para los sectores afectados por las transformaciones económicas en curso.

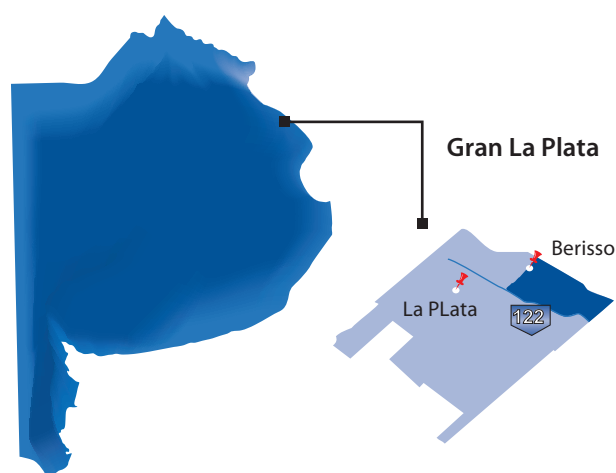
En pocas palabras, la puesta en marcha de un emprendimiento integral y multifacético como el PEPDP, requiere del compromiso de la comunidad en su conjunto; en tanto que la participación y el consenso parecen constituir los elementos claves del desarrollo en sociedades complejas. Al menos así, lo entienden las autoridades del municipio al seleccionar como slogan de gestión: *"Escuchar a todos y trabajar con todos"*.







2. Ubicación y aspectos generales del municipio de Berisso



actualmente integrada al Gran La Plata. En ella se destaca la industria frigorífica y la actividad portuaria. El diseño de la ciudad y sus viviendas reflejan la variedad de población inmigrante que se asentó en las primeras décadas del siglo XX. Producto de ello, en las construcciones alternan viviendas de madera y cinc (materiales reciclados de los barcos que llegaban al puerto) y las actuales con diversas terminaciones en sus frentes. La avenida principal de la ciudad es la Avda. Montevideo que se extiende a lo largo de más de 4 km en forma paralela al río. A lo largo de la misma avenida, se desarrolla una zona residencial, conformada por asentamientos residenciales secundarios (viviendas de fines de semana) y zonas de cultivo, denominada Los Talas. En forma perpendicular a la avenida principal se encuentran las instalaciones de la Destilería de Repsol-YPF.

El Municipio de Berisso, es uno de los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires. Está situado al este-noreste del territorio provincial, a una distancia de 65 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 8 km de la ciudad de La Plata, capital Provincial. Se ubica sobre las márgenes del Río de la Plata, al sudoeste, separado de la ciudad de La Plata por la Avenida 122 y en la zona rural por la Ruta Provincial N° 11; al sudeste limita con el Partido de Magdalena.

La población total del municipio de Berisso, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, es de 80.092 habitantes (38.950 varones y 41.142 mujeres). La densidad de población es de 593.3 habitantes por km² con predominio de población urbana. La población está integrada, en su mayoría, por descendientes de inmigrantes europeos: italianos, españoles, rusos, albaneses, griegos, checoslovacos, yugoslavos, polacos, sirios, árabes, búlgaros, armenios, ucranianos, lituanos y de Medio Oriente.

En el territorio de Berisso, de 143,59 km², se distinguen diversos paisajes. En primer lugar, la ciudad de Berisso,

En segundo lugar, a lo largo de la costa del Río de La Plata, desde la Ensenada de Barragán, en dirección sudeste, a sólo 9 Km de la ciudad de La Plata, se extiende el Delta berissense. Una zona aluvial baja y, en parte, inundable, atravesada por numerosos arroyos y zanjones, cubierta de vegetación espesa. Allí se encuentran las llamadas Islas Santiago y Paulino, que en realidad son porciones del cordón litoral que corre delineando la costa actual. Este pequeño sistema deltaico adyacente al Río de la Plata, lo conforman el Río Santiago y unos cuantos arroyos que tributan a este último. A este sistema natural el hombre le sumó otro curso de agua con el canal Dock Central y canales aliviadores de acceso al Puerto de La Plata. Este sistema hídrico recorre el monte costero caracterizado por sus tierras bajas e inundables, muy fértiles y de abundante vegetación. En esta zona se ubican habitantes que en su mayor parte son quinteros y productores de madera, vid americana, caña, mimbre, miel, frutas y algunas hortalizas.

El frente costero de Berisso de unos 22 Km de costa sobre el Río de la Plata, constituye el tercer paisaje característico. Allí, se han instalado distintos balnearios, de los





Paisaje protegido Isla Paulino, Ley 12756/01; Berisso.
Fuente: www.flickr.com, "Sandro G."

cuales disfruta la población en época estival: La Balandra, Playa Municipal, Playa Bagliardi, Palo Blanco y la playa de la Isla Paulino.

Por último, se encuentra el arroyo El Pescado. Se trata de una vía de agua de 40 Km de longitud, que atraviesa las zonas de Arana, Correas y Villa Garibaldi y se prolonga a los municipios vecinos de Berisso y de Magdalena. Es una zona semi rural con escaso asentamiento urbano y

en la cual predomina la ganadería. Además es un lugar apropiado para la pesca recreativa y posee sitios de valor histórico y cultural. En virtud de lo señalado, el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, por la ley 12247, ha declarado Paisaje Protegido de Interés Provincial a la cuenca hidrográfica del arroyo El Pescado, con el objeto de conservar el arroyo como recurso hídrico libre de contaminación y proteger la integridad del paisaje.





3. Desarrollo de la experiencia

Con el fin de impulsar el Plan de Desarrollo Productivo de Berisso, se optó por emplear herramientas de la planificación estratégica. En tal sentido, se resolvió realizar un trabajo por etapas. La primera de ellas se inició en mayo del año 2005 y se extendió por 12 meses. Se centró en el relevamiento de información de base, elaboración de diagnósticos, estudios del sistema productivo local y la compilación de diagnósticos sectoriales y de programas existentes en el Municipio. En forma paralela, se abordaron acciones para el diseño y puesta en marcha de una agencia local de desarrollo. Estas actividades implicaron la ejecución de las siguientes tareas:

- Relevamiento de información para elaborar un perfil del sistema productivo local.
- Relevamiento de perfiles de mercados para el estudio de alternativas que se adecuen a la producción local.
- Estudio y establecimiento de bases para la formulación de un Plan de Desarrollo Local.
- Fortalecimiento institucional de la Subsecretaría de Producción del Municipio.
- Estudio y análisis para la formulación de un plan de desarrollo turístico.
- Estudio sobre el mercado laboral local.
- Evento municipal de presentación del Plan.

Para la realización de estas tareas, se promovió la participación de los actores locales y de instituciones intermedias -como asociaciones y entidades-, que realizaron valiosos aportes para la identificación de los problemas del desarrollo económico del distrito. Además, participaron de la elaboración de propuestas teniendo como horizontes posibles nuevos escenarios productivos (visión), a partir de la definición de su ser y su quehacer ante el entorno (misión).

Como objetivo general, el Plan promueve redefinir la agenda pública municipal y fortalecer su capacidad técnica para incorporar la acción del Estado local en el desarrollo de la actividad económica distrital. Su meta

consiste en mejorar los niveles de sustentabilidad social, económica y ambiental, mediante políticas de desarrollo y reconversión productiva, generación de empleo y la ampliación de las redes de contención social para los sectores más afectados por las transformaciones económicas en curso.

Para ello, se plantean entre sus objetivos específicos, la elaboración de diagnósticos y anteproyectos que brinden información actualizada sobre:

- La situación integral del sector productivo del distrito para la elaboración de un perfil productivo por sector y actividad económica.
- Expectativas e intereses de los actores productivos para consensuar un modelo de desarrollo deseado, a partir del cual definir líneas estratégicas de acción y objetivos específicos, en el marco de los programas y/o proyectos que en conjunto integran el PEPDP de Berisso.
- Estudio sobre la problemática del empleo.
- El desarrollo de un modelo de gestión municipal integradora.
- Compilación de diagnósticos sectoriales y programas específicos existentes en el Municipio.

La metodología de trabajo combina diferentes técnicas, principalmente trabajo de campo, talleres participativos y tratamiento estadístico de datos. El personal especializado de distintas universidades participó en la elaboración de los instrumentos de relevamiento de datos, percepciones y expectativas de los diferentes actores sociales y productivos consultados, como así también en el análisis estadístico y elaboración de diagnósticos.

Cabe destacar, que el uso de las técnicas participativas permitió:

- Obtener información valiosa sobre algunos aspectos de la realidad económica relacionadas con actividades "ocultas" e informales.





- Relevar los niveles de precariedad e informalidad laboral por sector.
- Profundizar el conocimiento de la realidad productiva desde la perspectiva de los actores económicos.
- Relevar las expectativas de los actores productivos.
- Generar un ambiente de confianza y respeto entre los actores.
- Promover la sinergia entre los actores informales y formales.
- Facilitar el paso del análisis a la acción.
- Fomentar una mayor apropiación de los resultados y un mayor involucramiento en la acción por parte de los actores.

La información relevada fue objeto de análisis estadístico y, posteriormente, sistematizada en diagnósticos. Para la elaboración de conclusiones se aplicaron diversas técnicas:

- Confección de síntesis sobre el proceso de trabajo y redacción de las conclusiones preliminares.
- Realización de talleres de presentación de conclusiones preliminares a informantes claves para su revisión y validación.
- Elaboración de la conclusión definitiva.
- Redacción de una publicación, la cual fue difundida entre los actores que participaron de la experiencia, con la finalidad de consolidar su compromiso con el PEPDP y establecer una plataforma que sustente el trabajo para la fase siguiente.
- Presentación de los resultados definitivos del proceso en un evento de amplia participación pública.

Paralelamente, y en el marco del Programa de Ordenamiento Estadístico de Apoyo a la Gestión Municipal, se procedió a la elaboración de un estudio sobre estructura y funcionamiento del gobierno local. Esta iniciativa ob-

deció a la necesidad de contar con información actual para introducir cambios en la modalidad de gestión pública, con la finalidad de hacerla más eficaz y jerarquizar algunas de sus dependencias, como por ejemplo la Subsecretaría de Producción. La segunda etapa se inicia con la formulación del PEPDP de Berisso de acuerdo al siguiente esquema de trabajo:

- Elaboración de un diagnóstico participativo para la determinación del modelo de desarrollo.
- Definición de objetivos y líneas estratégicas por programa y proyecto.
- Relevamiento, diagnóstico y propuesta para la adecuación de la infraestructura de base para el desarrollo armónico de la actividad industrial.
- Investigación de cátedra sobre los modelos organizacionales que presentan las empresas radicadas en Berisso.
- Creación y puesta en funcionamiento de un área específica de estadísticas públicas como herramienta de apoyo a la gestión municipal.
- Análisis y diseño de herramientas de gestión, estudio de viabilidad de aplicación en casos demostrativos y armado de conclusiones.
- Ajustes de modelos y herramientas de gestión para su aplicación en el gobierno local.
- Aplicación demostrativa de los modelos de herramientas de gestión.

El plan de trabajo previó los siguientes productos:

- Políticas de promoción de la actividad productiva local.
- Políticas de promoción del potencial turístico del partido de Berisso.
- Nuevas herramientas de gestión para su aplicación en el gobierno municipal.
- Investigaciones de cátedra consolidadas.





4. Perfil productivo de Berisso: sector industrial, rural, turístico y análisis del problema del empleo

La elaboración del perfil productivo del distrito de Berisso se basa en dos instrumentos:

- Un diagnóstico desagregado por actividad económica, realizado a partir del relevamiento de los principales problemas, debilidades y amenazas que afectan al sector económico productivo; para luego plantear objetivos y líneas de acción para su desarrollo y expansión.
- Un análisis prospectivo basado en la construcción de escenarios futuros, a partir del cual diseñar la planificación estratégica para el desarrollo productivo berissense.

Diagnóstico productivo:

El relevamiento de datos y su estudio para la elaboración del diagnóstico productivo de Berisso se dividió en etapas:

- Análisis de información oficial existente.
- Relevamiento de actividades productivas de la zona con el objetivo de identificar los nudos críticos en la cadena productiva y el potencial de la demanda de mano de obra.
- Análisis de los resultados, efectuándose una discriminación por rubro de actividad sobre las siguientes variables: cantidad de empresas radicadas, dotación de personal, tamaño y rango de facturación.
- Análisis sobre la radicación de futuras empresas, su impacto ambiental y su ubicación de acuerdo a la política de zonificación del partido.

Sector industrial:

Según el registro oficial, 259 son la cantidad de empresas radicadas en el distrito, en 13 rubros de actividad. Pero el 73% de las empresas se concentran en 5 rubros predominantes: manufactura de productos alimenticios, servicios de logística, productos químicos y derivados del petróleo, luego se ubican los servicios de apoyo a la in-

dustria, la fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos. Asimismo, existen otros establecimientos, cuyas actividades se relacionan con la industria naviera, la fabricación de productos minerales, la industria del papel e industria maderera.

Respecto del tipo de empresa, de acuerdo a su rango de facturación neta anual, se concluye que el 90% corresponde a microempresas, de las cuales más del 76% pertenecen al sector industrial. Con relación a la demanda de mano de obra, el 50% de los establecimientos ocupa entre 3 y 10 empleados. El promedio de las empresas del sector industrial cuenta con 8,7 empleados por establecimiento, con un máximo de 44 empleados.

Por su parte, el relevamiento de actividades productivas de la zona a través de información suministrada por informantes claves, muestra que el registro oficial está algo sobredimensionado y que la cantidad de establecimientos en funcionamiento es de 243, con un predominio de la industria alimenticia, maderera y de la industria del plástico. Confirma la preeminencia de las microempresas y destaca que el 70% de los establecimientos tiene entre 1 y 5 empleados. Respecto del nivel de instrucción de los trabajadores, el 40% tiene estudios secundarios completos, el 18%, estudios secundarios incompletos y solamente el 9% universitario completo. Ello explica, el interés manifestado por los empresarios de contar con planes de capacitación para sus empleados en temas vinculados con informática, higiene laboral, ventas, idiomas, entre otros. Con relación al sistema de gestión, un 36% de los establecimientos cuentan con organigrama, un 27% con manuales de instrucción por tarea, un 13% posee manuales de misiones y funciones y un 5% tiene nomencladores de tareas. Además el 57% de las empresas no se encuentra registrado en ninguna Cámara.

Con respecto a la distribución espacial de las empresas y plantas industriales en el distrito, el diagnóstico muestra



que la misma es heterogénea y que las zonas industriales poseen su capacidad operativa prácticamente colmada, lo cual limita la radicación de nuevas empresas. Asimismo, un porcentaje de los establecimientos se encuentran ubicados en zonas no aptas para la actividad industrial, lo cual condiciona su posibilidad de crecimiento y expansión. Al momento de confección del diagnóstico Berisso poseía 4 zonas industriales:

El Polo Informático y Polígono Industrial:

Es un ámbito de promoción creado por la Provincia de Buenos Aires a través de la compra del Frigorífico Swift, administrado por el Ministerio de la Producción provincial, destinado a la radicación de empresas industriales y de servicios a la industria, con beneficios impositivos, subsidios al consumo de energía eléctrica y bajas expensas. Posee una superficie de 9 ha, cerco perimetral, caminos internos pavimentados, alumbrado público, servicio de vigilancia y mantenimiento, agua corriente, desagües industriales y pluviales, cloacas, comunicaciones y ener-

gía eléctrica. Actualmente, se encuentran radicadas 75 empresas repartidas en los siguientes rubros de actividad: fabricación de alimentos y bebidas, plásticos, textiles, productos de madera, químicos y empresas de servicios a la industria.

La Portada

Esta zona industrial se encuentra contigua al Polígono Industrial y experimenta un gran crecimiento desde el 2004. Posee todos los servicios básicos. Allí están radicadas 29 empresas, predominantemente especializadas en servicios a la industria y a la producción de alimentos.

La Franja

Esta zona industrial admite únicamente industria mediana y de tipo inocuo. Posee todos los servicios básicos. Actualmente, hay 32 empresas radicadas, especializadas en la producción de alimentos, plástico, químicos y madera.





El Casco Urbano y Los Talas

Es una zona industrial de amplia extensión geográfica que concentra el 54% de las empresas productivas locales, dedicadas a metalurgia y servicios a la industria, alimentos y maderas. Posee todos los servicios básicos necesarios para el desarrollo industrial.

Del estudio realizado y en base a los siguientes criterios: la cantidad de establecimientos; la facturación promedio y la cantidad de mano de obra empleada; se llega a la conclusión que los principales rubros productivos son metalúrgicas y servicios de apoyo a la producción, industria alimenticia, industria maderera y la industria del plástico.

Brevemente, el rubro de industrias metalúrgicas y servicios de apoyo a la producción, representan el 17% del sector productivo de Berisso. En este grupo se encuentran grandes industrias como: REPSOL YPF, Astilleros Río Santiago, SIDERAR, Ex Petroquímica General Mosconi. Los problemas de este rubro se vinculan con la fuerte demanda de mano de obra y la escasa o nula presencia de mano de obra calificada disponible. Esto explica, en parte, la capacidad ociosa del sector, su falta de expansión, las escasas líneas de financiamiento destinadas a la adquisición de capital de trabajo y la incorporación de nuevas tecnologías, y las crecientes dificultades para acceder al crédito.

Por su parte, el rubro alimenticio ocupa el segundo lugar en relevancia en el municipio por su incidencia económica y social. Ello se debe básicamente a la cantidad de empresas radicadas, más que a su tamaño, facturación y ocupación de mano de obra. Entre ellas se presentan diferencias estructurales respecto del grado de formalidad de los establecimientos ya sea en relación a los aspectos legales, impositivos como productivos. Las mayores dificultades se relacionan con la disminución del volumen de ventas, la pérdida de clientes, la imposibilidad de conseguir nuevos mercados, la alta competencia, la falta de controles generales y bromatológicos, la venta ilegal de productos desde ciudades vecinas, la ausencia de líneas de financiamiento adecuadas, las dificultades para acceder a créditos, y la escasa mano de obra calificada.

El tercer rubro de mayor expansión corresponde a la industria maderera, integrada en su mayoría por empresas pequeñas (productores forestales, aserraderos, talleres de madera y carpinterías) con alto índice de empleo local y unidades productivas. Este rubro está enmarcado en dos cadenas de valor diferenciadas: la que abarca la producción de madera local (álamo y sauce básicamente): aserrado y producción de cajones como producto principal; y la actividad relacionada a la producción de muebles, con maderas adquiridas fuera del municipio y la región. Las problemáticas que presenta este rubro son la disminución de la demanda por pérdida de clientes, la dificultad de acceso a nuevos mercados, la reducida oferta de mano de obra calificada, la escasa diferenciación de productos y las dificultades de acceso al crédito.

Finalmente, la industria plástica es el cuarto rubro de mayor expansión, integrada por micro y pequeñas empresas que producen una amplia gama de productos. Constituye una de las principales actividades del distrito debido a la facturación y la cantidad de personal ocupado. Las problemáticas de la industria plástica son la falta de información sobre las características del mercado, el déficit en acceso a servicios específicos para la industria, la inexistencia de empresas matriceras, la saturación de la capacidad de producción por la elevada demanda, la falta de personal capacitado, la inadecuada logística de abastecimiento por falta de materia prima e insumos, los problemas financieros para poder invertir en infraestructura y capital de trabajo, la falta de satisfacción de requerimientos de calidad por obsolescencia de maquinaria y la pérdida de mercados internos y externos por no certificar normas de calidad.

En conclusión, los problemas generales del sector industrial en Berisso se resumen a cuatro factores:



PROBLEMAS Y DEBILIDADES DEL SECTOR INDUSTRIAL EN BERISSO

Dificultad en la colocación de la producción por la disminución del volumen de ventas, la pérdida de clientes, la falta de logística, el déficit de inversión, y la ausencia de certificación de normas de calidad.

Dificultades relacionada con la mano de obra: falta de calificación técnica y elevados costos del empleo.

Escasa capacitación y bajo porcentaje de planes empresariales destinados a la formación y capacitación de empleados.

Escasas líneas de crédito y crecientes dificultades para acceder a los mismos.

Para corregir la situación descripta, el municipio se planteó los siguientes objetivos:

- Generar políticas de ordenamiento territorial del partido.
- Incentivar la relocalización de las industrias existentes.
- Promover la radicación planificada de nuevas empresas.

Para alcanzar estos objetivos se proponen dos líneas de acción:

- La creación del Sector Industrial Planificado (en adelante, SIP) de Berisso, con definición de la traza, determinación del perfil del SIP y gestiones técnico – administrativas.
- La reestructuración del modelo de gestión del Polígono Industrial del Berisso.

La primera línea de acción consiste en la creación del Sector Industrial Planificado de Berisso como nuevo agrupamiento industrial. Inicialmente, se habían contemplado como alternativas viables: la modalidad de Parque Industrial (oficial, privado o mixto) y la creación del Sector Industrial Planificado (oficial o mixto). En función de las características del predio y las posibilidades del Municipio en el corto y mediano plazo, se optó por la segunda alternativa que representa una modalidad de agrupamiento industrial con menores requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios comunes y públicos.

La diversidad de actividades productivas del municipio dificultó, en parte, la determinación del perfil del SIP. Aunque se desarrollan actividades de todos los sectores de la economía (primario, secundario y terciario), adquiere particular relevancia la producción industrial y los servicios a la industria, seguidos por la industria alimenticia, maderera, del plástico, industria minera, textil, química, construcción, y manipulación y trabajo del cuero, entre otras. Los rubros mencionados en primera instancia son los más importantes por su incidencia económica y social; y en virtud de ello, condicionan el perfil productivo industrial del partido.

Con la aplicación de la Ley 11.459 de Radicación Industrial, según se establece en su Artículo 15, la totalidad de los establecimientos industriales a instalarse o instalados en el territorio provincial deberán ser categorizados por el impacto que producen en el ambiente, en tres categorías: inocuos, incómodos y peligrosos. Considerando que los rubros industriales representativos de Berisso, en un 81%, se encuadran en la primera y segunda categoría, se estima que en la etapa inicial el perfil de las empresas interesadas en instalarse en el SIP respondería a tales características.

Para la aprobación y puesta en marcha del SIP, la Dirección de Planeamiento y la Subsecretaría de Producción de la Municipalidad, con el soporte técnico del equipo de profesionales del CFI y la UTN, se abocaron a definir gestiones técnico-administrativas para satisfacer los

requisitos que plantea la creación del SIP. Por ejemplo: gestionar la factibilidad de creación del SIP ante la Dirección Provincial de Industria; elaborar el anteproyecto con planos que incluyan la provisión de servicios e infraestructura de base; solicitar subsidios al Ministerio de Producción para iniciar la instalación del cerco perimetral olímpico, implantación de banda forestal, cabina para personal de seguridad y portón de acceso al SIP; realizar visitas a distintos municipios que cuentan con agrupamientos industriales para analizar sus experiencias respecto del proceso de instalación, adecuación y provisión de infraestructura, reglamento de funcionamiento, aspectos legales y demás ítems vinculados a la puesta en marcha del SIP Berisso.

Con respecto a la segunda línea de acción que contempla la reestructuración del modelo de gestión del Polígono Industrial del Berisso, un primer logro fue la crea-

ción de un “Ente Administrador del Polígono Industrial de Berisso”, necesario para regularizar el funcionamiento del predio, con el objeto de que los empresarios cuenten con seguridad jurídica, económica y financiera para continuar con sus proyectos productivos y mejorarlos con una visión de largo plazo. La creación de este Ente, es un indicador del cambio de actitud de la Municipalidad que tendrá injerencia en el manejo del Polígono. El Ente estará compuesto por tres directores: un miembro en representación del Ministerio de la Producción quien actuará como presidente; otro de la Municipalidad y un representante de los empresarios locales (antes Cámara Empresaria del Polígono). Además, contará con un Consejo de Administración que estará compuesto por seis miembros: dos representantes de la Provincia de Buenos Aires, dos de la Municipalidad de Berisso y dos por la parte empresaria.

Sector rural:

Otro punto importante del diagnóstico se vincula con el relevamiento de las actividades rurales, que incluyen menos del 2% de la población del distrito. No obstante, se considera importante su producción por su valor histórico y la potencialidad de su desarrollo.

El diagnóstico fue elaborado con la colaboración de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad de La Plata. Para las tareas de relevamiento de información se empleó la metodología de encuesta.

De acuerdo a los resultados del diagnóstico, se incluye un conjunto de recomendaciones que hacen hincapié en la expansión de la fruticultura y horticultura, sustentando su competitividad en el fortalecimiento de la producción del vino de la costa y la introducción de algún tipo de certificación de calidad. Se considera que un rubro de amplio potencial que debería aprovechar el municipio son los alimentos. Se estima necesaria la articulación pública – privada para la creación de cadenas de valor competitivas. Por otra parte, se señala que el municipio debe fortalecer su rol de catalizador de consensos para convocar a los referentes de la actividad privada e institucional, con la finalidad de debatir medidas de desarrollo del sector rural.

OBJETIVOS

- Generar políticas de ordenamiento territorial.
- Incentivar la relocalización de empresas.
- Planificar la radicación de nuevas empresas.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Creación del sector industrial planificado.
- Reestructuración del modelo de gestión.

RESULTADOS

- Creación del ente administrativo del Polígono Industrial de Berisso, con representación de la provincia, del municipio y de los empresarios.

VARIABLE RELEVADA	RESULTADO
Localización del establecimiento.	Amplia distribución espacial.
Superficie trabajada.	2091 ha (representa el 80% de la superficie total).
Régimen de tenencia de la tierra.	69% son dueños de la tierra que trabajan, 13% ocupantes de hecho y 11% arrendatarios.
Ingresos principales por actividad productiva.	De mayor a menor: horticultura, fruticultura, ganadería, caña, forestación, granja, otras.
Condiciones y limitaciones para la producción.	De mayor a menor: condiciones climáticas, calidad de los recursos naturales, infraestructura y equipos.
Mano de obra.	Predominio de mano de obra familiar por sobre la mano de obra contratada.
Vinculación con el mercado de insumos y productos.	Casi la mitad de los encuestados admiten tener problemas de acceso a los insumos y a la asistencia técnica.
Participación en asociaciones u organizaciones representativas del sector.	El 70% no adhiere ni participa en asociaciones u organizaciones sectoriales.
Modalidad de comercialización.	Predominio de los circuitos descentralizados y venta en campo.
Incidencia de la comercialización sobre la rentabilidad.	El 73% le asigna una importante trascendencia y el 18% le asigna regular trascendencia.
Importancia de las acciones de gobierno.	Las acciones más valoradas son las relacionadas a cuestiones impositivas y financiamiento.
Condiciones de vida en el campo.	55% califica entre aceptables a buenas; 14% de muy buenas a excelentes; el 31% mala a muy mala.

Sector turístico:

Se realizó el estudio de los servicios y recursos turísticos en 4 etapas:

- Relevamiento de los recursos turísticos - naturales y culturales – y de los servicios turísticos del distrito.
- Análisis del mercado de demanda potencial y su comparación con la estructura de la oferta.
- Estudio para la definición de una estrategia de desarrollo turístico.
- Estudio de alternativas para la puesta en marcha de una estrategia de marketing turístico.

El abordaje metodológico para la realización de este estudio consistió en: entrevistas en profundidad a funcionarios y empresarios del sector, estudio de campo, relevamiento fotográfico, fichas base del relevamiento y revisión bibliográfica. Finalizada la etapa de relevamiento, se iniciaron las tareas de procesamiento estadístico y análisis FODA.

El estudio realizado muestra el rico patrimonio turístico de Berisso. En cuanto a sus recursos naturales o ambientales, Berisso ofrece veinte kilómetros de costa, playas, el Delta y sistemas ecológicos¹. Su ambiente natural permi-

1. Berisso presenta 4 ecosistemas: 1. Pajonal y pastizales inundables, 2. De talas y pastizales; 3. De lagunas, canchales, arroyos y espejos de agua y 4. Paisaje de ciudad.

te el desarrollo de diversas actividades recreativas, náuticas y deportivas.

Respecto de su patrimonio cultural, se destacan sus museos², artesanías, artículos de mimbre y la producción artesanal de vinos, licores, dulces y miel. Asimismo, sobresale la presencia de 19 colectividades extranjeras (lituanos, polacos, árabes, portugueses, irlandesa, eslovenos, croatas, griegos, entre otros) que organizan fiestas y espectáculos musicales; como así también centros tradicionalistas como Fortín Gaucho Berissense, que desarrollan servicios de turismo receptivo rural. Además, debido a las migraciones internas, existen Centros Provincianos de cordobeses, santiagueños, entre otros, que también organizan actividades que pueden ser de atracción turística.

Por último, el municipio ofrece un amplio calendario de eventos, entre ellos la Fiesta del Pejerrey, Fiesta Patronal María Auxiliadora, Fiesta del Vino de la Costa, Fiesta de la Corvina Rubia, Fiesta de los Provincianos, entre otras; siendo la más importante por su posicionamiento y difusión la Fiesta Provincial del Inmigrante.

En el siguiente esquema se identifican los componentes del patrimonio turístico de Berisso, compuesto por recursos naturales y culturales tangibles e intangibles.

2. Los más importantes son: el Museo de la Soda, Museo Calle Nueva York y Museo 1871.

RECURSOS NATURALES

- El Delta de notable interés paisajístico y ecológico; Isla Paulino, declarada por ley provincial "Paisaje protegido".
- Las playas La Balandra y la playa de la Isla Paulino.
- Zona de pesca deportiva.
- Zona de deportes náuticos.

RECURSOS CULTURALES TANGIBLES E INTANGIBLES

- Manifestaciones culturales de los centros tradicionalistas y de las colectividades extranjeras.
- Productos artesanales como: vinos, licores, derivados de la miel, mermeladas, conservas, encurtidos, artesanías en mimbre y cuchillería artesanal.
- Murales callejeros presentes en diversos lugares de la ciudad.
- Calle Nueva York, declarada en 2005, sitio histórico.
- Museos e Iglesias.
- Fiestas populares.



En materia de servicios turísticos se relevaron balnearios, clubes náuticos, gastronomía y hospedaje. La conclusión del diagnóstico destaca la importancia de fortalecer los servicios turísticos mediante la inversión en obras de infraestructura.

Para dinamizar el sector turístico, el Municipio convocó a diferentes actores sociales vinculados con la explotación de recursos y servicios turísticos, así como a los representantes de asociaciones y colectividades³, quienes agrupados por áreas temáticas, reflexionaron sobre la situación de la actividad turística y presentaron algunas propuestas correctivas.

En materia de recursos naturales, productos locales y artesanales, intervinieron productores agropecuarios (especializados en elaboración de vinos, dulces y encurtidos), artesanos, empresarios nucleados en la Cámara de Turismo Local y personal del Museo Ornitológico de Berisso. Como resultado de los aportes se detectó la necesidad de apoyar la producción de alimentos, la pesca deportiva y el desarrollo de alojamiento.

El área de recursos patrimoniales y culturales abordada básicamente por integrantes de las asociaciones de promoción de la Calle Nueva York⁴, responsables de museos, muralistas, entre otros, consideraron que los atractivos culturales de la ciudad de Berisso, aunque son de gran interés para el visitante, no generan gran rentabilidad. Por ello propusieron complementarlos con productos innovadores, relacionados especialmente con la organización de fiestas populares.

El tema colectividades extranjeras y centros tradicionalistas fue analizado por representantes de cada colectividad y centro. Consideraron imprescindible consolidar las actividades existentes para lo cual propusieron la intensificación de eventos y fiestas que incluyeran exposiciones gastronómicas con comidas típicas, vestimentas y costumbres tradicionales de las colectividades con el objetivo de mostrar la diversidad y riqueza cultural. Una propuesta interesante es la que se enmarca en el rescate

de la memoria colectiva, para poner en valor el patrimonio intangible de las colectividades en la construcción de la identidad cultural de la ciudad. Para ello, se contó con la colaboración de la Asociación de Entidades Extranjeras y el Instituto Provincial para la Administración Pública (IPAP), organismo que ha realizado acciones de capacitación y planificación con esta entidad por al menos una década.

Finalizado el diagnóstico, se diseñó la estrategia de desarrollo del sector turístico a partir de dos ejes principales:

1. La estrategia de penetración de mercado.
2. Introducción de la oferta de la ciudad en nuevos circuitos regionales.

La primera se concretó en las siguientes acciones:

- Ampliar la oferta de productos turísticos naturales y culturales para dirigirla a los mercados específicos a nivel regional.
- Presentación de los productos turísticos en ciudades cercanas, favoreciendo su comercialización y potenciando el posicionamiento de la marca.
- Acompañar cada producto con suficiente material informativo para una mejor comprensión de sus atributos.
- Desarrollar material de promoción y difusión, y consensuar estrategias con empresas prestadoras de servicios turísticos para que colaboren en las acciones de comercialización y promoción de estas ofertas turísticas.
- Posicionar la Fiesta Provincial del Inmigrante en el calendario turístico local, provincial y nacional, y coordinar acciones de planificación destinadas a fomentar la marca distintiva del producto.
- Utilización de las agencias de viaje por parte de las empresas prestadoras de servicios, priorizando las que dispongan de servicios especializados cuando se trate de productos turísticos orientados a mercados no masivos, como los de naturaleza, cultura, aventura, etc.
- Comercialización a través de las asociaciones o instituciones especializadas que agrupan a los públicos objetivos de diversos mercados turísticos, de carácter deportivo, cultural, profesional, etc., ofreciéndoles productos con actividades turísticas relacionadas con dichas asociaciones.
- Utilización interactiva de Internet para la promoción de los productos y la utilización del correo electrónico referente a turismo dentro del portal de la municipalidad para poder acceder directamente a la información.

3. Vecinos de la calle Nueva York, la Asociación de Amigos de la calle Nueva York, Colectividades, Museo Ornitológico, Museo Histórico 1871, representantes de la Cámara de Turismo, productores, artesanos, guías de pesca y emprendedores privados.

4. La calle Nueva York fue declarada en 2005 Sitio Histórico Nacional.



Para incorporar a la ciudad de Berisso en los circuitos turísticos regionales y consolidarla como espacio turístico – productivo, las acciones apuntaron a destacar sus ventajas comparativas a partir de:

- La táctica de la diferenciación a fin de ofrecer productos turísticos únicos en la región.
- La táctica de la complementariedad, mediante el desarrollo de productos con mayor capacidad de atracción y el trabajo conjunto con los municipios cercanos.

Estas tácticas convergieron en siete líneas de acción:

1. Promoción y desarrollo de eventos

La actividad turística de Berisso se encuentra vinculada, en gran proporción, al desarrollo de fiestas populares; las más importantes son la Fiesta Provincial del Inmigrante y la Fiesta del Vino de la Costa.

Para su institucionalización se plantean cinco propuestas:

PROPUESTAS PARA LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE EVENTOS	
PROPUESTA	OBJETIVO
Consolidación de un ámbito municipal destinado a la organización integral de eventos, articulando el trabajo de la Subsecretaría de Producción, Dirección de Comunicaciones Institucionales, Dirección de Cultura, Dirección de Control Urbano, Áreas involucradas de la Secretaría de Obras Públicas.	Optimizar el uso de los recursos municipales, jerarquizar los eventos, eficientizar los mecanismos de difusión, generar capacidad de respuesta a nuevas iniciativas, generar un espacio de referencia para las diversas entidades que solicitan apoyo para la realización de eventos, organizar mecanismos ágiles para la obtención de recursos.
Armado de un calendario anual de eventos.	Jerarquizar los eventos permitiendo la difusión con suficiente anticipación, con la finalidad de programar acciones con las agencias de turismo.
Firma de convenios con empresas de turismo.	Ampliar la cadena de comercialización de productos turísticos.
Participación institucional, en forma sistemática en ferias y exposiciones.	Promover las actividades turísticas.
Realización de actividades de desarrollo junto a las colectividades extranjeras.	Promover el desarrollo del potencial de este recurso cultural a fin de incorporar nuevas actividades atractivas para el turismo.



2. Desarrollo de circuitos turísticos sustentables

Con el propósito de desarrollar circuitos turísticos sustentables, generar un fuerte impacto en la actividad de la ciudad y potenciar su desarrollo turístico, se consideró necesario posicionar los recursos turísticos locales en los

itinerarios regionales, para elevar, así, el número de visitantes. Simultáneamente, propiciar la formación de una conciencia turística en todos los actores involucrados, generar acciones cooperativas entre el sector público y privado relacionadas con inversión y desarrollo, preservar las tradiciones locales y crear nuevos productos turísticos.

RECORRIDOS TURÍSTICOS PROPUESTOS

CIRCUITOS CULTURALES

Una calle con historia:

La calle Nueva York fue declarada en 2005 Sitio Histórico Nacional. El sitio constituye un lugar único por su patrimonio arquitectónico con un alto valor simbólico e histórico, ligado a la identidad de los residentes.

Murales de Berisso:

El mural es una manifestación artística que, realizado en espacios abiertos (calles y plazas), lleva un mensaje estético, y en casos también ideológico, y posibilita elevar la cultura artística de la ciudad.

Berisso tiene a disposición del residente y visitante, de modo directo, un patrimonio de arte público muy importante. Allí el visitante podrá captar, sentir y vivir los orígenes de la ciudad de Berisso.

Religioso:

La ciudad cuenta con numerosos centros cristianos. Los más destacados por su infraestructura son: Iglesia María Auxiliadora; Parroquia Santos Pedro y Pablo; y las iglesias ortodoxas "Santos Constantino y Elena" griega ortodoxa, y la Iglesia Ucraniana Ortodoxa.

Productivos:

Zona rural del partido (Los Talas).

Degustación de vinos artesanales, miel y dulces.

CIRCUITO ECOTURÍSTICO

Zona Isla Paulino:

Visita a las plantaciones y bodegas para aprender sobre la cultura y elaboración del vino artesanal.



Para la implementación de los circuitos antes descriptos se propuso:

- Adecuar los accesos para los visitantes.
- Producir folletería de promoción.
- Organización de actividades receptoras con actores locales interesados.
- Realización de pruebas piloto de los mismos durante algún evento local.

- Establecimiento de un sistema de comercialización.

3. Capacitación y concientización turística

Con el fin de generar una oferta educativa vinculada al desarrollo de la actividad turística se propusieron dos proyectos: Educación turística y Formación de conciencia receptiva.

PROYECTO	ACTIVIDADES
Educación turística.	■ Formación y capacitación de profesionales en turismo local a través de estrategias articuladas entre la Subsecretaría de la Producción y el Centro de Formación Profesional N° 402. Se propuso un curso anual de capacitación de Guías de Turismo locales para abordar temas como animación y coordinación de grupos y contenido de los circuitos turísticos. ■ Articulación de acciones entre la Subsecretaría de Producción y el Centro de Educación Agrícola (CEA) N° 14, para la formación profesional de facilitadores, orientadores, coordinadores y animadores turísticos.
Desarrollar la conciencia receptiva.	■ Sensibilización de la población residente acerca de la importancia económica que tiene el turismo en el medio local. Se priorizaría en este caso una política comunicacional orientada a transmitir los logros obtenidos en los eventos programados, y difundir proyectos existentes, productos y circuitos que se implementen.



4. Desarrollo de la actividad pesca deportiva embarcada

Estos servicios tienen una fuerte y creciente demanda configurando un segmento muy definido del mercado. La actividad está regulada por Prefectura Naval y veinte guías idóneos especializados en el deporte en su modalidad embarcado. Para su desarrollo se requiere superar las limitaciones que presenta la explotación de esta actividad en Berisso:

- Disparidad en el tipo de servicios brindados por los diferentes guías.
- La ausencia de una política de difusión.
- Inconvenientes con los servicios de apoyo, principalmente infraestructura.
- Interferencia entre los pescadores y otros visitantes con actividades diferentes (náutica, recreación, etc.).
- Competencia con guías provenientes de otras localidades.
- Inadecuada delimitación de responsabilidades en caso de incidentes.

Con la conformación de un grupo de trabajo integrado por personal municipal y miembros de la Cámara de Turismo Local se analizó la incorporación de esta actividad a la oferta turística local, para lo cual se plantearon como objetivos de trabajo:

- Normalizar la oferta definiendo servicios mínimos a cumplir por los guías.
- Reglamentar la actividad.
- Capacitar guías en la provisión de servicios al turista.
- Encontrar alternativas a los inconvenientes causados por la interferencia con otras actividades.

5. Infraestructura para el desarrollo turístico

Con el propósito de optimizar la infraestructura existente para el desarrollo del turismo se generaron los siguientes proyectos:

- La creación de un Centro de Información Turística, cuya función es brindar información actualizada sobre los productos, circuitos y eventos programados de la ciudad. Para ello, se firmaría un convenio entre el municipio y las entidades educativas para gestionar un programa de becas y pasantías a través del municipio o de algún organismo provincial, con la finalidad de que los estu-

diantes y/o egresados sean contratados como personal capacitado en el Centro.

- La creación de un Sistema de Apoyo al Funcionamiento de las Playas, cuyo objetivo consiste en proveer adecuados servicios de mantenimiento de playas, con planificación de las actividades de temporada, contando para ello con la colaboración y logística de las Secretarías de Obras Públicas, Producción, Dirección de Comunicaciones Institucionales y la Dirección de Control Urbano.
- La creación de un mercado permanente o semipermanente de artesanos y productores locales para la comercialización de productos artesanales y tradicionales.
- Puesta en funcionamiento del Servicio de Alojamiento en Casas de Familia. Este proyecto surgió ante la necesidad de ampliar las plazas de alojamiento en situaciones de alta demanda coincidentes con la programación de los principales eventos del calendario turístico local. Se dispone la creación de un registro de particulares que deseen brindar el servicio a eventuales visitantes.

6. Desarrollo receptivo del delta del Río Santiago

El Delta del Río Santiago como atractivo o producto turístico merece especial atención en función de sus recursos y su potencialidad. Las propuestas de mediano plazo para el desarrollo turístico del Delta se vinculan con la creación del mercado de productores locales en el predio vinculado al Delta, la promoción de una bajada específica para la actividad pesquera y la difusión integral de las actividades turísticas, deportivas y recreativas a fin de generar una imagen de destino turístico-recreativo.

7. Integración regional

Con el apoyo del equipo técnico, en el año 2005 la Subsecretaría de Producción Municipal inició contactos con los responsables de las direcciones o áreas municipales de turismo de la región. De este modo, se evidenció el interés en construir un ámbito orgánico regional para la coordinación de acciones en materia turística. Como resultado, se institucionalizó un espacio de coordinación y articulación, integrado por los municipios de La Plata, Ensenada y Punta Indio junto al de Berisso; eventualmente participaron también representantes de los municipi-





pios de Brandsen y Magdalena. En este ámbito se están desarrollando las siguientes actividades:

- Intercambio de información actualizada sobre atractivos turísticos de cada distrito, eventos y calendario de actividades.
- Elaboración y publicación de folletería y banners de promoción turística regional.
- Participación conjunta en las dos últimas ediciones de la Feria Buenos Aires Turismo (FEBAT) en Buenos Aires.
- Diálogo con los representantes del sector para la discusión de las políticas turísticas en la región.
- Elaboración de lineamientos concertados en diversos aspectos de la gestión pública concernientes al desarrollo turístico.
- Articulación del trabajo con los prestadores y operadores turísticos para la puesta en funcionamiento de circuitos regionales que integren la oferta turística mediante productos y servicios complementarios en la región.

Por último, cabe señalar que la ciudad de Berisso no dispone en su organigrama de un área específica vinculada a la actividad turística; únicamente cuenta con un área de trabajo dentro de la Subsecretaría de la Producción. Por ello, se recomienda el estudio de alternativas para crear un organismo que específicamente abarque la cuestión turística.

Análisis de la problemática del empleo

La elaboración del perfil productivo, concluye con un análisis de la problemática del empleo en el Municipio de Berisso, realizado con la colaboración de profesores e investigadores de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. El trabajo de investigación y análisis se dividió en dos etapas. La primera se abocó a las tareas de relevamiento de datos a partir de fuentes primarias (historias laborales) y secundarias (registros oficiales) con la finalidad de confirmar los datos oficiales por medio del mé-

todo de encuesta. La segunda etapa, se vinculó con las tareas del proceso de registro y análisis de datos.

Las variables relevadas fueron:

- Empleo, desocupación y subocupación en el distrito.
- Nivel de instrucción de la mano de obra.
- Participación de los rubros ocupacionales.
- Modalidad de contratación.
- Oferta de formación y capacitación local.
- Servicios de empleo en el municipio.

Del estudio realizado se desprende que la tasa de empleo en el Municipio es del 61%, mientras que la desocupación alcanza el 6% y la subocupación el 38%. Asimismo, se destaca que los problemas de empleo afectan en mayor medida a mujeres que a hombres. A su vez, la mayor proporción de la oferta laboral con problemas de empleo se encuentra en la población económicamente activa de menor nivel de instrucción. Respecto de la participación de los rubros ocupacionales predominan los servicios sociales, las actividades comerciales y la construcción. Por otra parte, existen en el municipio 5 instituciones de formación laboral: UTN, Centro de Formación Profesional 401 y 402, Centro Educativo Agropecuario, Escuela Tecnológica Ingeniero Emilio Rebuerto y EETN N°1. Por último, el estudio marca la reticencia de los empleados privados a contratar nuevos empleados por los altos costos laborales y la falta de calificación técnica.

El análisis culmina con una serie de recomendaciones y sugerencias para mejorar la situación del empleo en Berisso:

- Fortalecer las acciones de intermediación laboral a través del desarrollo de servicios de empleo.
- Promover la incorporación de desocupados al empleo formal a través de la actividad privada y la obra pública.
- Promover la calificación de los desocupados a través de acciones de formación.





5. Perfil productivo de Berisso: análisis prospectivo

La prospectiva es un método de planeamiento estratégico que trabaja a partir de la proyección de escenarios futuros. La construcción de una visión prospectiva es un proceso colectivo que sigue una serie de etapas sucesivas que van generando insumos con el fin de planificar acciones que orienten la gestión municipal, la definición de objetivos y líneas de acción para alcanzar el desarrollo deseado.

La definición de perfiles para las diferentes actividades económicas permitió elaborar una agenda estratégica estructurada en objetivos, líneas de acción y proyectos, los cuales se presentan en los cuadros siguientes.

PERFIL DEL SECTOR INDUSTRIAL

1. INDUSTRIA METALÚRGICA Y SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	
OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
■ Promover la interacción entre las empresas locales y de la región. ■ Mejorar la calidad de los productos / servicios. ■ Proveer capacitación específica a los actuales y potenciales trabajadores de las empresas del sector. ■ Disponer información actualizada respecto a líneas de crédito para capital de trabajo e innovación tecnológica y bienes de capital. ■ Facilitar contactos entre la oferta y la demanda financiera; generar mecanismos de información y captación de nuevos mercados.	■ La conformación de un distrito industrial del sector metalmecánico de Berisso, para lograr ventajas competitivas alrededor de una cadena de valor. ■ La integración del GEIB⁵. ■ Capacitación laboral, a través del “Programa de Formación y Capacitación Municipal”. ■ Información Financiera Compilar información de fuentes de financiamiento y herramientas financieras disponibles, con la intervención y colaboración de la Subsecretaría de Producción Municipal y la banca regional (Banco CREDICOP, Banco Provincia de Buenos Aires, Banco de la Nación Argentina y Líneas de crédito del Consejo Federal de Inversiones). ■ Promoción del sector. Presentación del sector en eventos, publicaciones, medios gráficos y electrónicos; utilización de herramientas de marketing para la difusión del potencial del sector.

5. Grupo Empresarial Integrado de Berisso. Más adelante se incluye un cuadro con las propuestas para su creación.

2. INDUSTRIA ALIMENTICIA**OBJETIVOS**

- Promover la regularización de las empresas locales integrándolas al circuito de la economía formal.
- Mejorar la calidad de los productos / servicios.
- Facilitar el acceso a capacitación específica para trabajadores del sector.
- Disponer información actualizada respecto a líneas de crédito para capital de trabajo e innovación tecnológica y bienes de capital.
- Asistir a los emprendedores en la formulación de proyectos para la gestión de financiamiento.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Formalización de las empresas del sector.
- Capacitación laboral.
- Información financiera (ídem sector metalmecánico).

3. INDUSTRIA MADERERA**OBJETIVOS**

- Integrar los actores de la cadena de valor.
- Transformar el comportamiento competitivo de las unidades productivas en oportunidades de complementariedad mutua.
- Generar propuestas de capacitación laboral adaptados a los requerimientos del sector.
- Promover la diversificación e innovación productiva, facilitar el acceso al financiamiento.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Avanzar en la conformación de un distrito industrial del sector maderero de Berisso (en cuatro etapas: estudio diagnóstico, sensibilización, consolidación y control de desvíos) para abordar participativamente soluciones innovadoras y eficientes.
- Innovación tecnológica y diversificación de productos.
- Capacitación laboral.
- Información financiera.

4. INDUSTRIA PLÁSTICA**OBJETIVOS**

- Crear un organismo en el ámbito local o regional que concentre información y promueva la industria plástica.
- Desarrollar servicios de mantenimiento específico para el equipamiento del rubro.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Reuniones regionales de empresarios de la industria plástica.
- Generar información detallada de las empresas y sus actividades.
- Promover, junto a los centros de formación locales, la realización de cursos especializados para satisfacer los requerimientos de la industria.
- Desarrollar un ámbito de intercambio local o regional (Cámara de Comercio Platense, Cámara Argentina de la Industria Plástica, conformación de un núcleo local).

CREACIÓN DEL GRUPO EMPRESARIAL INTEGRADO DE BERISSO (GEIB)

OBJETIVOS

- Promover la integración de la cadena productiva desarrollando actividades entre las empresas.
- Lograr la incorporación de valor agregado a los bienes producidos, principalmente en calidad y diseño.
- Propiciar la incorporación de tecnología de punta en la Cadena Productiva.
- Consolidar el proceso de globalización de las Pymes en búsqueda de un crecimiento sustentable a mediano y largo plazo.

PLAN DE TRABAJO

REQUERIMIENTOS

ACCIONES A CORTO PLAZO

Presentación conjunta.

- La determinación de los contenidos a incluir a la misma.
- La recopilación y análisis de la información inherente.
- El diseño del formato de la carpeta de presentación y de la página Web.

Capacitación.

- Desarrollo conjunto y coordinado con organismos educativos.

Bolsa de trabajo.

- Crear un registro de personal eventual.
- Coordinar actividades con las bolsas de trabajo existentes en la región.
- Analizar el listado de egresados de los cursos de las especialidades de relevancia para el sector.

Provisión de bienes y servicios comunes.

- Analizar los elementos utilizados por cada empresa para determinar los bienes y servicios comunes a todas ellas.
- Evaluar la posibilidad de comprar o contratar en forma conjunta estos bienes y/o servicios.
- Efectuar un análisis de costo-beneficio para cada artículo.
- Concreción de las operaciones más beneficiosas.

PLAN DE TRABAJO		REQUERIMIENTOS
ACCIONES A LARGO PLAZO	Desarrollo de nuevos mercados.	■ Ejecutar actividades de promoción, fomentando la asistencia y participación en eventos y exposiciones. ■ Aprovechar los contactos preexistentes de cada empresa. ■ Generar nuevos contactos.
	Desarrollo de proyectos en común.	■ Conformación de grupos de trabajo para la generación y puesta en marcha de un proyecto creativo e innovador que involucre al conjunto de empresas del grupo.
	Determinación de un esquema de trabajo .	■ Asistencia técnica y asesoramiento para el financiamiento.

PERFIL DEL SECTOR INDUSTRIAL

1. HORTICULTURA	
OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
■ Desarrollo de un polo hortícola. ■ Proyectar canales de drenaje.	■ Capacitación y asistencia técnica a cargo de: Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP; Centro Educativo Agropecuario y la Escuela Agraria de Berisso; INTA; Ministerios de Asuntos Agrarios, y de Desarrollo Humano de la Provincia, entre otros. ■ Fortalecimiento de la producción, a través de: Programa Prohuerta del INTA y Promoción del cultivo bajo cubierta. ■ Recuperación y mantenimiento de la protección contra anegamiento, a través de acuerdos con la Secretaría de Obras y Servicios Públicos provincial.

2. CUNICULTURA**OBJETIVOS**

- Fomento del asociativismo y la capacitación productiva.
- Incremento de ingresos con el procesamiento de subproductos.
- Actuación directa en la dinámica de los mercados.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Promoción del consumo de carne de conejo a través del desarrollo de actividades de difusión, degustaciones y maridajes.
- Desarrollo de subproductos: cueros curtidos, alimentos para animales, entre otros.
- Promover la asistencia técnica, ensayos tecnológicos, acuerdos de trabajo y comerciales.
- Apoyo institucional a los productores desde la ACUBE para: la adquisición de infraestructura básica inicial, la fabricación local de alimentos nutricionales apropiados, en el marco del Programa conjunto del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia y la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNLP.
- Formalización de la actividad con la creación de una sala de faena con control de S.E.N.A.S.A.

3. PRODUCCIÓN CAÑERA**OBJETIVOS**

- Incentivar el racionamiento de los productores.
- Promover la diversificación de productos y la utilización alternativa de subproductos.
- Consolidar la participación del sector científico-tecnológico en el desarrollo de la actividad.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Fortalecimiento organizacional con proyectos comunes que beneficien al sector.
- Diversificación de la oferta por medio de la introducción de nuevas especies.
- Creación de un centro de acopio para el manejo y tratamiento del bagazo, con desarrollo tecnológico, destinado al: chipiado para combustible biológico, forraje, carbón activado, elaboración de papel y bioabonos.

4. PRODUCCIÓN APÍCOLA**OBJETIVOS**

- Impulsar la integración de los productores locales.
- Propiciar relaciones asociativas y actividades de capacitación.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Consolidación del Grupo de Apicultores de Berisso con la creación del Centro Apícola Local.
- Profundizar acciones de capacitación desarrolladas hasta el momento.





6. Proyectos específicos

Las líneas de acción mencionadas son complementadas por la puesta en marcha de proyectos específicos como instrumentos que integran el PEPDP de Berisso. Entre ellos sobresalen por el grado de institucionalización alcanzado el Proyecto de Desarrollo Local Agroecológico, el Proyecto Apoyo a la Producción Familiar y Comercialización de Productos Agroalimentarios de Berisso y en el ámbito público estatal la Propuesta de Ordenamiento Estadístico de Apoyo a la Gestión Municipal.

Proyecto de desarrollo local agroecológico

El Proyecto busca responder a la necesidad de organizar el desarrollo local agroecológico a partir de la diversificación de actividades y productos, la generación de nuevas alternativas productivas del espacio rural y la consolidación de producciones tradicionales íntimamente ligadas a la cultura e identidad berissense, como la frutihorticultura y la vitivinicultura.

Participaron de su elaboración la Facultad de Ciencias Agrarias y Facultad de Ciencias Exactas de la UNLP, el INTA, funcionarios de la Municipalidad de Berisso, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, del CEA Berisso y varias instituciones y ONG locales.

Los objetivos generales del proyecto son:

- Implementar con las organizaciones intermedias y asociaciones radicadas en el territorio de Berisso, un programa de organización para el desarrollo local agroecológico.
- Generar propuestas de gestión local.
- Desarrollar con los grupos de emprendedores existentes y nuevos grupos, emprendimientos productivos vinculados a la agroindustria, vino de la costa, mimbre y frutihorticultura.
- Incorporar nuevas tecnologías agrarias adaptables a las condiciones locales.

Para alcanzar dichos objetivos, se establecieron las siguientes líneas de acción:

- Consolidación de la Cooperativa de la Costa de Berisso, cuyas funciones serán organizar cursos de capacitación sobre cooperativismo, contribuir a la expansión de la superficie cultivada de vid y mimbre, realizar actividades de promoción del cultivo y utilización de la ciruela para la elaboración de productos fermentados y demás subproductos.
- Gestión del financiamiento para la construcción de la sede y bodega de la Cooperativa; su organización interna; elaboración del reglamento de funcionamiento interno.
- Investigación y aplicación de tecnologías agrarias adaptadas a las condiciones locales.
- Implementación de una parcela agroecológica demostrativa para la realización de ensayos fitosanitarios, seguimiento del cultivo y elaboración de prácticas recomendables.
- Creación y capacitación de nuevos grupos de productores.
- Creación y consolidación del grupo Dulceras de la Costa, dedicadas a la elaboración de dulces, mermeladas, conservas y encurtidos. Capacitación respecto a técnicas de elaboración, envase, conservación y comercialización de productos.
- Implementación de talleres de formación en cestería y mimbrería.
- Promoción de productos agroalimentarios distintivos por calidad y origen.
- Definición de propuestas de agroturismo y fiestas populares tradicionales.
- Creación de la Fiesta del Vino de la Costa.

Proyecto de apoyo a la producción familiar y comercialización de productos agroalimentarios de Berisso

Este proyecto nace de la necesidad de brindar respuestas a una serie de factores que limitan la expansión de





la producción y comercialización de productos agroalimentarios. Entre ellas:

- Falta de conocimiento en tareas inherentes a la gestión de cooperativas.
- La deficiencia en materia de diversificación productiva e incorporación de normas de calidad para elevar los niveles de comercialización de la producción.
- Escasa formación de dirigentes.
- La decreciente articulación interinstitucional.

Con la intención de contribuir al proceso de desarrollo local se decidió apoyar la producción familiar y posterior comercialización de alimentos de origen agrícola del partido de Berisso, a través de la incorporación de técnicas destinadas a elevar el volumen y calidad de los productos con la participación activa de organizaciones, grupos locales y redes de emprendedores individuales.

El objetivo de estas iniciativas consiste en mejorar los ingresos globales a través del incremento de la producción, la comercialización de los productos agroalimentarios locales y la expansión de las capacidades de gestión asociada, bajo la modalidad de cooperativas. Entre sus objetivos específicos sobresalen:

- Formar una canasta de productos agroalimentarios locales y estandarizar su calidad.
- Mejorar la capacidad de gestión y organización para el agregado de valor de los productos.
- Explorar distintas alternativas que potencien la comercialización, como por ejemplo, la inclusión de propuestas de agroturismo, gastronomía tradicional, estudios de marketing agroalimentario, entre otras.
- Fortalecer la articulación entre los actores públicos y privados para el impulso de la producción agroalimentaria local como factor de desarrollo.

Teniendo esos objetivos en la mira, se ha diseñado una estrategia que incluye los siguientes componentes:

- Asistencia técnica de grupos formales e informales.
- Formación de redes de emprendedores.
- Fomento del asociativismo y la gestión empresarial.
- Desarrollo del agroturismo.
- Gestión de la calidad.
- Fortalecimiento comercial.

En este marco se estableció una agenda de actividades:

- Recopilación de información, armado de base de datos.

- Capacitación y asesoramiento técnico productivo a cada grupo.
- Reuniones con los grupos de productores.
- Seminarios de capacitación.
- Giras técnicas o asistencia a Jornadas.
- Visitas a emprendedores, productores familiares y recepción de consultas técnicas en la oficina de la Subsecretaría de la Producción.
- Articulación de acciones de desarrollo local y difusión.
- Comercialización de productos diferenciados.
- Generación de experiencias agroturísticas que articulen las diferentes propuestas productivas y el paisaje natural del Río de la Plata.

Propuesta de ordenamiento estadístico de apoyo a la gestión municipal

A través de este instrumento se busca solucionar las fallas o déficit de información estadística necesaria para la gestión municipal y correcta toma de decisiones. Hasta el momento se han ejecutado las siguientes acciones:

- Análisis del organigrama y el manual de misiones y funciones del municipio.
- Estudio de posibles alternativas de reforma en el modelo de gestión municipal, que incluyen el cierre y apertura de áreas administrativas y la capacitación en nuevas tecnologías de gestión.
- Estudio de la estructura programática, unidades de medida y metas programadas.

Asimismo, se ha avanzado en la obtención de información necesaria para la toma de decisiones en las diferentes áreas. De su estudio, surge la necesidad de poner en funcionamiento mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucional para que la información se encuentre disponible en todas las dependencias donde sea requerida en forma y tiempo oportuno. Actualmente, se están estudiando alternativas para mejorar la comunicación interinstitucional a través de la incorporación de tecnología adecuada, básicamente de herramientas informáticas.

Por otra parte, se reconoce la necesidad de contar con un registro que contenga los perfiles laborales y capacidades personales para, eventualmente, redistribuir al personal de acuerdo a su especialidad y experiencia. Para ello es necesario la actualización de organigramas y cursogramas





para la realización de trámites en el ámbito municipal. A su vez, se considera conveniente avanzar en la digitalización y ordenamiento de las ordenanzas municipales.

En síntesis, con la finalidad de modernizar la gestión municipal se elevan un conjunto de propuestas, que incluyen:

- Desarrollar un área de registro de la información y comunicación. Dicha área debe ser la responsable de recopilar la información para luego poder distribuirla entre los posibles usuarios de la misma.
- La Oficina de Información Local o de Estadísticas Municipales debe actuar como nexo de comunicación entre las distintas áreas del municipio.
- Informatización y codificación a través de: boletines o revistas internas, carteleras, Intranet y memorando.
- Diseño de un esquema operativo que relacione institucionalmente las distintas áreas del municipio, con la participación de funcionarios y empleados, que asegure la generación permanente de información estadística

municipal para permitir la actualización del sistema a crear, integrando acciones sin superponer esfuerzos. Este esquema debería materializarse por medio de la creación y puesta en funcionamiento de una oficina de estadísticas.

- Diseñar e implementar programas destinados a procesar la información que el Intendente y los Secretarios consideren de interés para su gestión, respetando las prioridades que el Intendente establezca.
- Diseñar, programar, implementar, monitorear, conservar y mantener las redes informáticas municipales asistiendo y capacitando a las distintas áreas usuarias.
- Instrumentar un procedimiento de actualización permanente del digesto que contenga las ordenanzas que se encuentran en vigencia, instrumento vital para: seguridad y estabilidad jurídica, publicidad de los actos del Gobierno municipal, información al alcance del ciudadano, difusión de los estándares de técnica legislativa y puesta a disposición de las herramientas para su aplicación.



Club Regatas La Plata, Berisso.
Fuente: www.flickr.com, "Brainy08."







7. Conclusiones

El Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Productivo de Berisso (PEPDP) tiene como misión el desarrollo sustentable del distrito, buscando revalorizar y expandir la actividad industrial, rural y turística, complementado con un activo protagonismo del gobierno local, a partir de la incorporación de reformas en el modelo de gestión para la modernización de la Administración Pública local.

A partir del uso de la planificación estratégica, se parte de diagnósticos que permiten, por un lado, configurar el perfil del sector productivo de Berisso; y por el otro, relevar la estructura y el funcionamiento del gobierno municipal. Finalizada la etapa de diagnóstico y evaluación, se continuó con actividades destinadas al análisis prospectivo que permitió establecer una visión, objetivos y propuestas de acción generales y específicas.

Así, para la actividad industrial se propone la creación del Sistema Industrial Planificado (SIP), la reestructuración del polígono industrial, la integración del Grupo Empresarial Integrado de Berisso (GEIB), la conformación de un distrito industrial maderero, la incorporación de nuevas tecnologías a la producción y comercialización de productos industriales y la adopción de medidas tendientes a la diversificación productiva.

Con relación al empleo, las propuestas se orientan a proveer capacitación específica a los actuales y potenciales trabajadores de las empresas con un "Programa de Formación y Capacitación Municipal" para formar mano de obra idónea.

Para el desarrollo del sector rural se han realizado propuestas específicas para las producciones hortícolas, frutícolas y producción de granja (cunicultura, avicultura, apicultura). El objetivo consiste en alcanzar un perfil pro-

ductivo competitivo y diversificado que permita el acceso a nuevos mercados. Asimismo, se prevé expandir las tareas de capacitación, incorporar nuevas tecnologías, fomentar el cooperativismo y el asociativismo; todo ello acompañado de políticas de promoción de productos de origen agropecuario.

A su vez, como instrumentos específicos se elaboró el Proyecto de Desarrollo Local Agroecológico y se inició la implementación del proyecto: "Inclusión social y laboral de productores familiares de productos agroalimentarios típicos locales". Este último tiene como propósito mejorar los ingresos a través de estrategias de mercadotecnia, cooperativismo, capacitación y apoyo financiero.

Otro engranaje importante del PEPDP es la promoción y desarrollo del turismo, motivado por el rico patrimonio turístico natural y cultural de la región, tanto en el ámbito urbano como rural con el propósito de posicionar a Berisso en circuitos regionales y nacionales.

Este plan propone, además, fortalecer las capacidades de gestión del gobierno local a través de la elaboración de una Propuesta de Ordenamiento Estadístico de Apoyo a la Gestión Municipal.

En síntesis, el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Productivo de Berisso, constituye una experiencia altamente positiva, por cuanto ha contribuido al fortalecimiento de la gestión de gobierno y su capacidad técnica para formular políticas públicas y ejecutar acciones destinadas al desarrollo sustentable integral del distrito. Además, la puesta en marcha de este tipo de emprendimientos demuestra que la participación y el consenso son elementos claves en el desarrollo de las comunidades.







8. Bibliografía

Paisaje. Reflexiones. La identidad del paisaje urbano a través de la memoria. Berisso, Argentina. Tesis de magíster: Programa Magíster "Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad". Año 2000. Editorial Al Margen, 2001. La Plata. Argentina.

Aimetta, C. y Santa María, J. Programa de Áreas de Vacancia. "Trabajo, Desarrollo, Diversidad" Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo / ingresos. Documento final sobre el Municipio de Berisso. Provincia de Buenos Aires.

Fernández Fúster, L. (1985) Introducción a la teoría y técnica del turismo. Editorial Alianza Universidad Textos -3ª reimpresión, 1989, Madrid.







Plan estratégico de desarrollo de la municipalidad de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos

Este trabajo, realizado a solicitud de la provincia de Entre Ríos en el año 2010, tuvo por objeto la revisión y actualización del Plan Estratégico de Concepción del Uruguay, a 10 años de elaboración. Así, el proceso permitió formular el Plan Estratégico de Desarrollo para la Municipalidad de Concepción del Uruguay, integrando las diferentes dimensiones de la realidad local y regional, enfatizando la articulación del consenso entre los actores públicos y privados locales, permitiendo, de esa manera, definir proyectos para fortalecer y potenciar el desarrollo local.

En esta oportunidad, y a partir de la experiencia desarrollada por el CFI en el Plan Estratégico de la Región Centro, en la que se aplicaron técnicas de Visión Prospectiva, la provincia -una de las integrantes de dicha región- decidió incorporar parte de esta metodología para la definición de la visión local, la construcción de ejes estratégicos y la conformación de una cartera de ideas-proyectos que sirva de herramienta de gestión del Plan. En tal sentido, se considera que son los habitantes de la ciudad, individual y colectivamente, quienes constituyen la verdadera fuerza que da vida y potencia su espacio territorial.

La coordinación del equipo técnico que participó en las tareas realizadas, estuvo a cargo de los consultores Arq. Abelardo Llosa y Lic. Luciano Matías Rey.

Equipo de trabajo:

Consultores Contratados: Arq. Abelardo Llosa, Lic. Luciano Matías Rey

Colaboradores: Lic. Ana Laura García, Arq. Federico Raul Barbará, Lic. Lisandro Martin Blas Radziwiluk

Contraparte Provincial: Dirección General de Planificación dependiente del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios







Índice

53	1. Introducción
57	2. Situación de partida: diagnóstico socio-urbano-ambiental
67	3. Desarrollo del plan estratégico de Concepción del Uruguay
85	4. Conclusiones
89	5. Bibliografía





1. Introducción

De la mano del proceso de globalización y del fenómeno de lo “glocal”, (global-local), las ciudades han adquirido una nueva relevancia como protagonistas a escala macro-regional y mundial. A partir de sus fortalezas y potencialidades son capaces, con mayor flexibilidad y participación que el Estado Nacional, de aprovechar las nuevas oportunidades. “Las ciudades han comenzado a ser espacios privilegiados de articulación de las realidades nacionales con la global... En este sentido, la planificación estratégica puede convertirse en un instrumento clave para asociar a la comunidad y comprometerla con esas metas del desarrollo local; para identificar oportunidades y amenazas para un desarrollo sostenido y equitativo, y para ser generadora de una nueva institucionalidad”. (D. García Delgado, 2000).

Por lo tanto, planificar una ciudad, implica un proceso continuo, que debe ser liderado políticamente y sostenido en el tiempo para poder adaptarse a los cambiantes escenarios del contexto regional e internacional que condicionan las posibilidades de desarrollo local. Sin embargo, alcanzar los objetivos establecidos en la planificación sólo es posible a través de una decidida y eficaz gestión de los proyectos y programas que se proponen. En tal sentido, el planeamiento estratégico es una herramienta que supone la participación de los actores que aportan a la delimitación del camino a seguir para solucionar los problemas, viabilizando además, una gestión integral basada en el consenso.

Partiendo de un diagnóstico que consiste en el análisis de la situación inicial y la identificación de los problemas que se presentan, puede estimarse en grados de probabilidad, qué sucedería si no se interviniera y cómo se modificaría la situación si se actuara estratégicamente para lograr la situación deseada (imagen objetivo). La planificación estratégica, entonces, consiste en trazar y transitar el camino desde la situación actual a la deseada. Esta tarea supone:

- La necesidad e importancia de tener una visión holística o totalizadora del desarrollo del territorio compartida por el conjunto de la sociedad civil.
- La necesidad de generar estrategias que faciliten el actuar local desde una perspectiva global, es decir, teniendo en cuenta los contextos nacionales e internacionales.
- La necesidad de establecer criterios que posibiliten decidir de forma adecuada las prioridades y la asignación de recursos.

Desde tales supuestos, la planificación a nivel local puede definirse como un modo sistemático de gestionar el cambio y de crear el mejor futuro posible para el territorio. Es un proceso creativo para identificar y realizar las acciones más importantes, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles, los retos y oportunidades futuras. De esta manera, se pone en tensión el pasado, la situación presente y el futuro, con control de la incertidumbre, en aras de un desarrollo integral y sostenible. Es, a su vez, un instrumento metodológico que facilita la construcción de una imagen integrada de la comunidad y la concertación en la toma de decisiones¹.

A partir de esta perspectiva teórica, la provincia de Entre Ríos ha puesto en marcha un proceso de planificación de su territorio basado en los conceptos de desarrollo humano, desarrollo sustentable, sostenible y equilibrado sobre la base de las potencialidades de cada región. El conjunto de programas y proyectos que surge de este proceso se sistematiza en el “Plan Estratégico Integral de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Entre Ríos” (en adelante PEPER).

1. Tomado de: Bitar, Miguel A. Políticas sociales en transición. Un desafío para los gobiernos locales. Ponencia presentada en el “Ier Congreso Nacional de Políticas Sociales”, 2002.





Las bases conceptuales de este Plan se centran en la sinergia entre los esfuerzos del sector público y el privado para crear un entorno donde las personas se puedan desarrollar plenamente en su lugar de origen. Además, el enfoque territorial del Plan requiere del compromiso de los gobiernos locales para consensuar estrategias que generen competitividad a mediano y largo plazo en las distintas regiones de la provincia.

Es en este punto donde se insertan, imprescindiblemente, los planes estratégicos locales, siendo éstos el elemento de articulación entre la visión provincial y la local. De esta manera, el Plan integra las diferentes dimensiones de la realidad local y regional, buscando contar con el mayor grado posible de consenso entre los actores públicos y privados, permitiendo definir así las obras de infraestructura necesarias para fortalecer y potenciar el desarrollo.

A partir de este marco, se plantea el proyecto para la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Integral para la Municipalidad de Concepción del Uruguay (PECU), focalizado en la etapa programática y de desarrollo de una cartera de proyectos articulada, que responda a diversos ejes estratégicos.

Los planes hasta hoy elaborados no pudieron establecer instrumentos de gestión efectivos para su implementación. Si bien estos instrumentos fueron previstos y formulados a nivel de anteproyectos, según la Revisión 2010 del Plan, no se ha logrado contar con una Ordenanza Municipal que disponga la creación de un área específica de gestión, asignando un responsable y articulando los objetivos del Plan con los de la gestión del gobierno local.

Esta institucionalización y operatividad del Plan es un importante avance, que debe ser reconocido en su trascendencia de cara a las autonomías municipales y a las responsabilidades de gestión del desarrollo integral que cada vez más deben afrontar los gobiernos locales.

En este orden, la Ciudad de Concepción del Uruguay cuenta hoy con un proceso de planificación incremental iniciado a mediados de la década de 1980, que ha ido aumentando el capital social y la conciencia acerca de la necesidad de gestionar la ciudad de manera planifica-

da, con un horizonte temporal de mediano/largo plazo, además de incorporar el concepto de desarrollo sustentable como marco para la toma de decisiones.

Han transcurrido ya diez años desde la elaboración del Plan Estratégico de Concepción del Uruguay. En este período la ciudad ha sido gobernada por tres gestiones diferentes, ha atravesado la crisis nacional económica e institucional del año 2001, ha sido testigo de la expansión de la globalización y la consolidación del Mercosur; asimismo, se ha beneficiado con el crecimiento económico de los últimos siete años (2003-2010) motivado por el cambio de modelo macroeconómico nacional. Todos estos factores fueron analizados e incorporados en la revisión 2010 del Plan a fin de actualizar las problemáticas, los ejes trazados, las acciones propuestas las dificultades y los logros a alcanzar.

De esta manera, el proceso de Revisión 2010 del Plan Estratégico de Concepción del Uruguay se dividió en dos etapas: la primera de Diagnóstico socio-urbano-ambiental y la segunda de talleres participativos para la definición de la visión local, la construcción de ejes estratégicos y la conformación de una cartera de ideas-proyectos que sirva de herramienta de gestión del Plan.

En la primera etapa se elaboró un análisis interno de la situación de la ciudad, para lo cual se contemplaron las principales variables sociales, económicas y físicas que impactan en el desarrollo del espacio local. Asimismo, de manera complementaria, se realizó un análisis externo para evaluar el entorno en el que se inserta Concepción del Uruguay, y luego un análisis de los sistemas urbanos a los cuales pertenece. Es importante tener en cuenta que la ciudad no opera en un espacio estanco marcado por sus límites administrativos, sino que está unida a otras ciudades por relaciones comerciales y económicas, dependencias administrativas, sistemas comunicacionales y movimientos migratorios. Por tal motivo, el análisis del sistema urbano de Concepción del Uruguay, tuvo como objetivo identificar aquellos otros lugares con los cuales la ciudad se relaciona, ya sea por competencia o colaboración, por intercambio comercial o económico, o por razones migratorias, y así detectar las implicaciones presentes y futuras que dichas relaciones pueden tener para el desarrollo de la ciudad.



En la segunda etapa del proceso, iniciada en marzo del 2010, se trabajó con talleres participativos y reuniones con actores locales calificados (focus groups) para obtener información sobre las fortalezas y debilidades del proceso de planificación del año 1998. Esto podría contribuir a la finalidad de potenciar las primeras y superar las segundas. Asimismo, se trabajó en las expectativas de los participantes, a fin de adecuar las mismas a los resultados posibles del proceso. Luego, se comenzó con las tareas de identificación de las dimensiones críticas del desarrollo, para detectar las variables que impactan fuertemente en el desarrollo local, para luego construir los escenarios futuros posibles de Concepción del Uruguay 2025 (optimistas, pesimistas, tendenciales y óptimos). Todo ello se realizó a través del uso de la metodología de prospectiva a fin de poder obtener una visión deseada optimista pero posible. Para ello, se trabajó con la técnica de talleres participativos plenarios y reuniones ad hoc con el sector productivo local.

Una vez construida la visión deseada, los esfuerzos se destinaron a medir la brecha existente entre la situación presente y la deseada, a fin de establecer objetivos y rutas de acción específicas que posibiliten reducir la brecha planteada. En tal sentido, se definieron siete Ejes Estratégicos contruidos de manera plenaria y participativa, para con ellos establecer los lineamientos sobre los cuales deberán articularse los esfuerzos públicos y privados para converger a la ciudad deseada. Al mismo tiempo, se avanzó en la elaboración de una Cartera de Ideas-Proyectos con iniciativas surgidas de los participantes en los talleres plenarios, y otras propuestas por el Equipo Técnico. Estos proyectos intentan brindar soluciones a problemas detectados en las distintas discusiones de los talleres y en reuniones con técnicos del Municipio y de la Provincia de Entre Ríos. De esta manera, se espera que la Cartera de Ideas-Proyectos sea una herramienta de gestión activa del desarrollo sustentable planeado.







2. Situación de partida: diagnóstico socio-urbano-ambiental



La ciudad de Concepción del Uruguay es cabecera del departamento homónimo, situado en el centro-este de la provincia de Entre Ríos, a la vera del Río Uruguay. Cuenta en su historia con diversos estudios que trazaron lineamientos para el ordenamiento urbano y para el desarrollo estratégico local. Además, posee recursos humanos capacitados, universidades e instituciones especializadas para abordar el problema del desarrollo.

A pesar de ello, no ha podido articular el capital social acumulado con una visión estratégica de desarrollo local dinámico y endógeno. Por otro lado, no se ha desarrollado una clara voluntad, sostenida en el tiempo, de avanzar sobre los ejes previamente establecidos. Esto ha generado una situación de pérdidas de oportunidades para definir un sendero por donde avanzar, entre todos, hacia el desarrollo deseado.

Concepción del Uruguay cuenta con un importante potencial, vinculado a la existencia de un parque industrial sobre el corredor Mercosur y con universidades que dotan a la ciudad de recursos humanos calificados que generan sinergias y competitividad industrial. Asimismo,

dispone de una red de servicios sanitarios que la posiciona como una clara prestadora de servicios para la región.

Estos tres atributos la ubican como una ciudad industrial dinámica con importantes niveles de inversión, además de una ciudad del conocimiento y de la salud. Otro punto para considerar en su inserción regional y ubicación geográfica es su posicionamiento estratégico en el corredor Mercosur.

Por otro lado, posee ventajas comparativas y competitividad gracias a sus recursos naturales (playas, río y monte). Pero, está pendiente el desafío de transformar las ventajas naturales en una sinergia por cooperación, conformándose un *cluster* turístico de la costa del Río Uruguay. Para ello, se requiere de la articulación y coordinación con las ciudades vecinas, el apoyo del gobierno provincial y acuerdos básicos con prestadores privados, a fin de mejorar la competitividad regional y sus servicios.

Ahora bien, a pesar de todas las potencialidades mencionadas, Concepción del Uruguay aún no ha podido apropiarse plenamente de ellas ni plasmarlas en su desarrollo, lo cual puede deberse a múltiples factores como la desarticulación entre decisores, la falta de políticas locales de mediano y largo plazo, la insuficiencia en la demanda de desarrollo por parte de la población y la ausencia de una visión consensuada de largo plazo, entre otros.

Hoy, es necesario concebir a Concepción del Uruguay como un sistema complejo capaz de generar riqueza y de adaptarse permanentemente a su entorno; y así lograr mantenerse en el juego competitivo. Esto implica que la ciudad debe aprender de sus experiencias pasadas y que todos sus actores deben sentirse protagonistas del proceso de transformación.

Por último, cabe decir, que más que el paisaje físico o el diseño arquitectónico es la gente de la ciudad, individual





y colectivamente, la que constituye la verdadera fuerza que da vida y potencia un lugar. Para ello es imperioso fortalecer la participación ciudadana, elevar su nivel de compromiso social e institucionalizar la organización productiva/comunitaria, ya que estas variables sostienen cualquier plan de desarrollo en el tiempo.

2.1. Estructura socio-demográfica

Según el último Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, la población del municipio de Concepción del Uruguay era de 67.474 habitantes y 19.620 hogares. En el período intercensal 1991-2001, la población urbana registró un crecimiento del 13,9% (INDEC, 2001). En el mismo período, la población del departamento Uruguay creció un 9,1%.

En cuanto a la composición por sexo, en el mismo año la población del municipio registraba 32.708 varones (48%) y 34.766 mujeres (52%).

Con respecto, a la distribución de la población por grupos de edad, se observa que la población joven representa el 26,46%, la de los adultos el 63,01% y la de los adultos mayores el 10,54%. En los dos primeros grupos mujeres y varones participan en partes iguales. En el tercero, se observa un mayor porcentaje en el de las mujeres (63,22%).

El Índice de Dependencia Demográfica² para Concepción del Uruguay es de 58,71%. Es decir, por cada potencial activo hay cerca de 6 dependientes.

Tomando el Índice de Envejecimiento³, el mismo es de 39,82%, lo que representa cuatro adultos mayores cada 10 jóvenes. Por último, es importante tener presente que dentro de la población de adultos mayores, 4 de cada 10 tienen más de 75 años, mientras el Índice de Sobreenvejecimiento es del 42%. Estos valores, junto a los relacio-

nados a la distribución por sexo comentados más arriba, son propios de una sociedad de transición demográfica avanzada.

Finalmente, al considerar la distribución según residencia de la población, Concepción del Uruguay presenta un 96% de población con residencia urbana y un 4% con residencia rural.

En relación a la densidad, podemos concluir, en términos generales, que la ciudad presenta una matriz de baja densidad, con áreas menores de densidad media en la zona Sur y Noroeste de la ciudad, fundamentalmente constituidos por conjuntos de vivienda social.

• Trabajo

Según el Censo 2001, la población activa de Concepción del Uruguay era de 27.588 personas, de las cuales 16.490 eran varones y 11.098 eran mujeres. La población inactiva, era de 23.205 personas. Para el mismo año, la tasa de actividad fue del 40,8%, la de empleo del 30,7% y la de desempleo del 24,8%. Es decir, de cada 10 personas activas, 2,5 se encontraban desocupadas. En función del proceso de reactivación económica que se ha dado en el país a partir del 2003, es necesario contemplar indicadores más actuales. Los índices de nivel de actividad han evolucionado de manera similar en los distintos aglomerados urbanos (sin considerar Capital Federal y Gran Buenos Aires), esta característica permite, al no poseer datos locales, una contextualización de la evolución de los niveles de actividad en la ciudad. A tal fin se ofrece a continuación las tasas de actividad, empleo y desempleo que registraba la ciudad en el año 2001, con las tasas que se registran a nivel nacional a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). (Ver cuadro siguiente).

Al considerar la distribución de la población ocupada, puede observarse que el 42% es obrero o empleado del sector privado. En segundo y tercer lugar, se encuentra la ocupación como obrero o empleado del sector público (28%) o por cuenta propia (20%).

En cuanto a su distribución por rama de actividad, se observa que las que concentran mayores puestos de trabajo son el comercio (18%), la administración pública (13,25%), la industria manufacturera (11%) y la educación (11%).

2. El Índice de Dependencia Demográfica se calculó como el cociente entre la suma de la población joven más la población de adultos mayores, sobre la población activa ((pobl. 0-14 años + pobl. 65 y más)/pobl. 15-64 años X 100). Nótese que la población activa es teórica, ya que no se consideran activos e inactivos.

3. El Índice de Envejecimiento se calculó como el cociente entre la población mayor de 65 y la población menor de 15 años ((pobl. > de 65/ pobl. de 0 a 14) x 100).



TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN.

TASAS	C. DEL							
	URUGUAY	1° TRIM	1° TRIM	1° TRIM	1° TRIM	1° TRIM	1° TRIM	1° TRIM
	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Actividad	40.8	45.6	45.4	45.2	46	46.3	45.9	46.1
Empleo	30.7	36.3	38.9	39.4	40.7	41.7	42.2	42.3
Desocupación	24.8	20.4	14.4	13	11.4	9.8	8	8.4

• Salud

La cobertura sanitaria, como indicador de acceso al derecho a la salud y al de inserción en el mercado de trabajo formal, está lejos de ser universal. En el año 2001, el 60% de la población de Concepción del Uruguay poseía cobertura de salud. Sin embargo, este valor se reduce al 53% al considerar a la población menor de 15 años. La población mayor de 65 años, con un 86%, es el grupo que poseía mayor nivel de cobertura de salud. Esto último puede explicarse claramente, por la incidencia de la cobertura obligatoria brindada a los jubilados a través de PAMI y estaría reflejando la crisis del empleo asalariado formal.

Por el lado de la oferta de servicios de salud pública, la ciudad cuenta con un hospital de alta complejidad, tres clínicas privadas y diez centros de atención primaria de la salud. Entre estos centros pueden identificarse ocho de nivel municipal y dos de nivel provincial.

• Educación

El 98,3% de la población mayor de 10 años de Concepción del Uruguay está alfabetizada (sabe leer y escribir). Mientras en la población joven y adulta no se observan diferencias por sexo; en la población adulta mayor, las mujeres representan el 60,6% de la población alfabetizada.

4. Está demostrado que a mayores niveles educativos la persona obtiene mayores posibilidades de inclusión laboral, mayores ingresos y un desarrollo personal más elevado.

da y los varones el 39,4% restante.

Sin embargo, al considerar la distribución de la población por máximo nivel de educación alcanzado se observa que el 65% no alcanza a completar el secundario. Este dato es trascendental en términos de desarrollo, ya que representa una restricción al progreso local de la ciudad poniendo un límite a la competitividad dinámica de la economía y dificultando el crecimiento con inclusión social⁴. Asimismo, el nivel general de capacitación de la población representa una externalidad negativa para la ciudad. Esto se debe a que la educación y el nivel de capacitación de la población generan externalidades, cuanto mayor son los niveles, mayor será el derrame de uno hacia otro y mayor la sinergia local.

Finalmente, el nivel polimodal acompaña el crecimiento de los demás niveles hasta el año 2004 y luego su matrícula decae.

• Vivienda

En relación al hacinamiento, los datos censales de 2001 registran casi un 14% del total de hogares afectados por este problema. En referencia al tipo de vivienda, el 3,6% de hogares viven en ranchos, casillas o viviendas no construidas con un fin habitacional. En cuanto a la calidad de la vivienda, sólo el 2,6% presenta materiales no resistentes ni sólidos. El resto de las viviendas, si bien exhiben distinto nivel de terminación poseen materiales resistentes y sólidos.

En lo referente al acceso a servicios básicos, podemos observar que el 90,09% de la población posee agua por



cañería dentro de la vivienda. Mientras que el 72,43% de la población de Concepción del Uruguay, contaba con servicios sanitarios en el año 2001.

Finalmente, cabe considerar que en el lapso transcurrido entre la realización del Censo 2001 y la actualidad, se han ejecutado numerosas acciones de obra pública y programas de mejoramiento de infraestructura social básica en las zonas de Villa las Lomas, Mataderos, 30 de Octubre, San Isidro, Cantera 25, La Concepción, La Higuera, entre otros.

• Pobreza

La pobreza, medida en función de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), alcanza al 10,6% de los hogares y al 12,3% de la población. De todas formas, considerando las variables a partir de las cuales se determina la condición de NBI y las observaciones señaladas en párrafos precedentes se estima que la población con NBI es sensiblemente menor en la actualidad.

Para complementar el cuadro hasta aquí descripto es necesario considerar que en los últimos años se han puesto en marcha numerosas políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, por medio de la generación de fuentes de trabajo y el efectivo cumplimiento de los derechos humanos.

2.2. Estructura económica

La ciudad de Concepción del Uruguay presenta una estructura económica relativamente diversificada entre industria, comercio y servicios. A pesar de ello, la primera actividad mencionada tiene una mayor incidencia relativa dentro del valor agregado local.

Observando la estructura económica según el Censo Nacional Económico de 1994, podemos visualizar que un 39,86% del producto bruto geográfico local correspondía a la industria, el 36,37% al comercio y el 23,77% a los servicios (falta la actividad primaria). Si bien los valores son del año 1994, no se cuenta en la actualidad con datos oficiales que permitan actualizar el análisis precedente. A pesar de ello, debe mencionarse que las estructuras económicas son inelásticas en el corto plazo, es decir que no cambian; salvo acciones que vayan en esta dirección, hecho que no sucedió en Concepción del

Uruguay entre el año 1994 y el 2008.

El Producto Geográfico Bruto (PBG) mide el valor de la producción a precios de mercado de los bienes y servicios finales, atribuible a factores productivos físicamente ubicados en la región en estudio.

La evolución del PBG de la ciudad de Concepción del Uruguay, equivale a una participación en la economía provincial del 6,4%. La economía local, al igual que la provincial ha seguido los ciclos de la economía nacional, sufriendo una fuerte caída en los años 2001 y 2002, con un crecimiento económico observable hasta el 2008.

Esta evolución del ciclo económico puede advertirse también a partir del comportamiento del empleo, en tal sentido, el pico de desempleo se produjo en el año 2002 (20,9% de la población económicamente activa), disminuyendo luego progresivamente hasta llegar al 7,5% en 2008.

Acerca del valor agregado, puede observarse una evolución positiva desde la crisis del 2001/2, siguiendo, como la provincia, una tendencia similar a la del país.

En líneas generales, Concepción del Uruguay ha pasado por un período de estancamiento y caída de la producción entre los años 1998 al 2002, para luego iniciar su recuperación económica.

Esta situación de crisis y recuperación impacta directamente en los niveles de empleo, generando aumento de los niveles de desempleo y subempleo en períodos de crisis y descenso de los mismos en los períodos de recuperación económica.

Como se mencionó oportunamente, la actividad primaria y secundaria, vinculada al sector agropecuario, representa los sectores de mayor importancia económica, no solamente en la generación de ingresos locales, sino también en la generación de empleos. En particular el sector avícola de Concepción del Uruguay, representa un fuerte generador de mano de obra directa e indirecta.

- Actividades con potencialidades en la economía local
Desde el punto de vista de la generación de empleo, la calidad de la mano de obra, la competitividad dinámica y la generación de ingresos locales, existen cuatro actividades con fuertes potencialidades en la ciudad de Concepción del Uruguay:





• Industria

Concepción del Uruguay se inserta en el sistema del Norte argentino (Corrientes, Misiones y Chaco), Sur de Brasil, Paraguay y Bolivia. Esto hace que se considere estratégica la articulación de la oferta industrial hacia estos mercados de consumo, la vinculación productiva y la provisión de insumos industriales (alimentos, metalmecánica, medicamentos y tecnología).

La ciudad posee un fuerte potencial industrial vinculado a la cadena avícola y a la cadena metalmecánica. Asimismo, cuenta con un Parque Industrial con capacidad de absorción de inversiones, y un futuro alentador. Al interior del mismo se encuentra el INTI, que brinda una ventaja dinámica al generar tecnología y estudios que favorecen las industrias locales. En la actualidad están radicadas en Concepción 69 industrias⁵, de las cuales 30 se encuentran ubicadas en el parque industrial.

En relación al parque industrial, se observa un efecto de derrame desde el parque industrial de Gualguaychú, debido a que este último está agotando el suelo disponible, su capacidad energética, mientras los precios de las tierras son considerablemente superiores. Esta situación genera, que industrias pequeñas y medianas se vuelquen hacia el parque industrial de Concepción del Uruguay. Además, como una expectativa a futuro, se estudia desde el Gobierno provincial la creación de un polo tecnológico, la creación de una incubadora de empresas y la potenciación de la zona franca, articulando el INTI, las universidades y el sector industrial.

Por otra parte, se dispone de insumos fundamentales para el desarrollo del sector industrial, como la generación de conocimiento y mano de obra calificada producto de la presencia de las universidades con asiento en la ciudad (UNER, UCU, UADER, UTN)⁶. Esta situación le permite apuntalar las ventajas dinámicas vinculadas al aumento de la productividad e innovación y a ello se agregan, las prerrogativas de contar con una zona franca industrial y de servicios, como incentivo para la radicación de nuevas industrias y empresas comercializadoras.

5. Fuente consultada: Dirección de Industrias y Parques Industriales de la Provincia de Entre Ríos.

6. UNER: Universidad Nacional de Entre Ríos, UCU: Universidad de Concepción del Uruguay, UADER: Universidad Autónoma de Entre Ríos, UTN: Universidad Tecnológica Nacional.

• Turismo

La actividad turística receptiva se encuentra en plena expansión a nivel nacional. Tanto extranjeros como argentinos eligen nuevas opciones dentro de la oferta turística del país, situación que determina que la industria del sector muestre un importante índice de inversión.

Concepción del Uruguay es una ciudad con un fuerte perfil turístico. En consecuencia, la política municipal en materia turística respalda todas las iniciativas privadas vinculadas a la promoción y fortalecimiento de la infraestructura de servicios a los visitantes. En este sentido, se lleva adelante un régimen de promoción de inversiones que apunta a favorecer a todos aquellos empresarios y emprendedores interesados en aportar comodidades y atractivos a Concepción del Uruguay.

La ciudad tiene como potencial oferta turística su carácter de ciudad histórica. Este tipo de atractivos, genera un turismo de un nivel adquisitivo medio, relacionado con la cultura y los buenos servicios de gastronomía y hospedaje. A pesar de esto, la calidad del servicio hotelero y gastronómico no está a la altura de las demandas: no hay hoteles de más de tres estrellas, sólo un hotel boutique y un restaurante de buena categoría. Mejor es el nivel de cabañas, aunque no están localizadas de acuerdo a un criterio funcional y no se equilibran con el resto de los servicios. Actualmente, y de manera incipiente, empresarios locales están desarrollando una oferta termal sobre la Ruta 14. La calidad del servicio es muy buena pero se encuentra desarticulada de la ciudad.

A nivel regional Concepción del Uruguay forma parte de la microrregión turística "Camino del Palacio". Sin embargo, a pesar de ser la ciudad más grande, no es cabecera de la microrregión por falta de integración, liderazgo y protagonismo. Para serlo, debería mejorar sus servicios y lograr una efectiva articulación con localidades como Caseros, Basabilvaso, Herrera, Mantero, Líbaros, 1º de Mayo y San Justo, entre otras. Estas pequeñas localidades presentan un incipiente desarrollo turístico en materia de comercios de artesanías y productos regionales.

La actividad náutica deportiva y recreativa, es distintiva respecto de otras ciudades del río Uruguay y su relación con el río puede ser otro de sus atractivos.





Desde el punto de vista de la seguridad de las inversiones y el planeamiento turístico, un importante obstáculo es la falta de ordenamiento urbanístico. Esta situación hace que ciertas inversiones potenciales no puedan ser realizadas ni gestionadas, que otras pierdan valor por el contexto donde se enmarcan y que lugares altamente potenciales para la reconversión turística no sean tenidos en cuenta.

En tal sentido, sería importante reformar el código urbano de Concepción del Uruguay para favorecer el desarrollo turístico local con una visión estratégica y articularse con el proyecto de la Secretaría de Turismo Provincial, denominado Mapa de oportunidades de inversión turística, habilitando la zona del puerto para este uso.

Dentro del corredor del río Uruguay, Concepción no es punto de referencia, como Gualaguaychú, Colón y Federación. Ello obedece a que la ciudad está “desconectada” del movimiento turístico provincial, en particular del corredor de la ruta 14 que está orientada al uso de la playa con servicios, y a las actividades recreativas de buena calidad.

Revertir esta situación, demandará para Concepción un gran esfuerzo y una profunda alineación con la política provincial en lo relativo al desarrollo turístico. Este último requiere de la explotación adecuada de las condiciones naturales y culturales de la provincia acompañadas por servicios variados y de calidad. En este contexto, Concepción tiene un gran desafío por delante, que se inicia considerando que el turismo genera valor agregado en términos de empleo e inversión, con un importante efecto de derrame sobre el resto de las actividades, dinamizando también la economía local en su conjunto.

• Puerto

El Puerto de Concepción del Uruguay (PCU) tiene una relación directa con las economías regionales de la costa del Río Uruguay vinculadas a la producción de frutas,

arroz y madera. Este puerto puede operar como complementario del Puerto de Ibicuy, ya que los buques grandes cargan una parte en Concepción y completan su carga en Ibicuy.

En el año 2000 el puerto de Concepción llegó a operar 1 millón de toneladas, mientras que en 2008 operó 100.000 toneladas de carga y en 2009 sólo 15.000. En la actualidad su operatividad está prácticamente suspendida⁷. Sin embargo, al puerto de Concepción llega todo el combustible líquido para abastecer a Entre Ríos y a la Mesopotamia, ya que no existe otro puerto con depósitos de combustible en la provincia.

Otra actividad importante en el puerto es el elevador de granos, éste se encuentra concesionado en un 80%, el 20% restante es operado por la provincia y destinado a cooperativas pequeñas. La actividad cerealera en el puerto es reciente, pues se desarrolla a partir de la última década debido a la expansión de los cultivos de soja en la zona.

El destino del puerto de Concepción, está en parte sujeto a la política provincial, según la cual los puertos públicos no tienen por finalidad ser un servicio rentable. Por el contrario, su rol es ofrecer una alternativa que contrape-se a los puertos privados, evitando que estos últimos se conviertan en formadores de precios al monopolizar la salida de la producción regional exportable. De manera complementaria, el objetivo de los puertos públicos es promover las economías regionales y los lazos cooperativos, permitiendo que cuenten con un puerto accesible y a bajo costo.

Una alternativa interesante del puerto de Concepción es la reparación naval, ya que junto al puerto se encuentra un dique seco (único en la provincia) y talleres aptos para la reparación de buques de mediano porte. Cuenta además, con mano de obra especializada en el sector metalúrgico y de ingeniería mecánica que puede contribuir al desarrollo de esta actividad. Estas características, junto a la seguridad y los costos convenientes, generaron la demanda del servicio de reparaciones por parte de embarcaciones pesqueras de Mar del Plata.

Para lograr la reactivación o refuncionalización del puerto de Concepción del Uruguay, resulta indispensable

7. El Río Uruguay tiene naturalmente 17 pies de calado. Para tener el puerto en condiciones óptimas es necesario dragar el río y el acceso al puerto hasta los 25 pies para permitir la navegación y amarre de buques de 23 pies; ello posibilitaría sacar la producción regional hacia ultramar en forma directa. El proyecto existe y está detenido, en parte, por el conflicto con Botnia.





avanzar hacia el diseño de políticas portuarias de mediano y largo plazo, articuladas con el sector exportador local.

• Educación superior

La ciudad de Concepción del Uruguay cuenta con dos universidades nacionales, una privada y una provincial: la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad de Concepción del Uruguay y la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Estas instituciones de educación superior universitaria brindan una amplia oferta de formación de pregrado, grado y posgrado para jóvenes de distintos puntos de la provincia, así como también para profesionales que desean continuar su formación.

La población estudiantil es principalmente entrerriana, pero también se registran alumnos provenientes de Santa Fe y Corrientes, y en menor medida, de la República Oriental del Uruguay. Se ha estimado que en el 2008, la población estudiantil de Concepción del Uruguay era aproximadamente de 8.000 alumnos.

Con respecto a la vinculación que tienen las universidades con su entorno, se visualiza una creciente participación e interés por integrar el Sistema de Vinculación a través de proyectos del Programa Federal.

2.3. Problemáticas urbanas de la agenda pública

Las problemáticas urbanas incorporadas a la agenda pública corresponden a temas como:

- Déficit en la provisión de agua potable.
- Falta de definición de una política portuaria sostenible.
- Desarticulación del proyecto de la Costanera (isla del puerto) con un plan global.
- Falta de definición sobre el rol del predio del Hosp. Urquiza.
- Relocalización de la terminal de ómnibus.
- Deterioro del patrimonio histórico-cultural.
- Relocalización del basural y gestión de los Residuos Sólidos Urbanos.
- Deficitaria llegada turística al río.
- Congestión del centro urbano.
- Ejecución de conjuntos habitacionales desarticulados de un plan urbano global.
- Asentamientos precarios en la zona de la Defensa Sur y zona noroeste y noreste.
- Situación actual y gestión del Parque de la ciudad.
- Refuncionalización de las cabañas La Salamanca y zona aledaña.
- Falta de políticas de cuidado del espacio público.
- Políticas de promoción de renovación edilicia y gestión de los espacios públicos.





2.4. Análisis externo de la ciudad

El análisis externo establece las bases para determinar tanto las oportunidades como las amenazas derivadas de acontecimientos que afectan al sistema funcional urbano, pero que están total o parcialmente fuera de su control. La ventaja del análisis externo consiste en que permite evaluar la posición relativa de una ciudad con respecto a otra, tomando en consideración indicadores externos a ella.

Análisis del entorno

Como ventajas del entorno pueden mencionarse:

- Concepción del Uruguay se localiza en un epicentro estratégico de cruce del Eje Mercosur – Chile (Este – Oeste) y del Eje Norte – Sur a través de la Ruta Nacional N° 14 y la Hidrovía Paraná - Paraguay.
- Los puertos de ultramar de Ibicuy (Argentina) y Nueva Palmira (Uruguay) y la Ruta Nacional N° 14, componen la infraestructura principal que atraviesa la región y la vinculan con el resto de los países del Mercosur y el mundo.
- Concepción del Uruguay puede incluirse dentro de

una región cuyas dinámicas económicas se caracterizan en el Plan Estratégico Territorial, como “de explotación primaria de alto desarrollo con industrialización moderada y con actividades turísticas”, en una zona que abarca el centro de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe y se extiende a toda la región pampeana argentina.

- El área en la que se inscribe Concepción ha sido caracterizada como “Franja de desarrollo agro-productivo”.
- La ciudad de Concepción, está caracterizada en el Plan Estratégico Territorial de Entre Ríos 2008, dentro de una zona considerada con condiciones sociales favorables que abarca el centro de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe.
- En su caracterización ambiental, el mismo plan identifica a la franja de tierra paralela al Río Uruguay como de criticidad ambiental baja en relación a otras zonas del país.
- En relación a la conectividad, ésta representa una de las mayores fortalezas de la zona. De los nueve grandes corredores de transporte del país que se identifican en el Plan Estratégico Territorial, Concepción se encuentra sobre el Corredor Buenos Aires – Paso de los Libres, uno de los tres más importantes del Corredor Bioceánico Central.



■ Por último, en el modelo deseado de desarrollo territorial del Plan mencionado, Concepción del Uruguay forma parte de las “áreas a potenciar”.

Análisis de los sistemas urbanos

■ La ciudad de Concepción del Uruguay forma parte del corredor del río Uruguay, y articula tres sistemas urbanos menores en un sistema mayor con alta conectividad. Las cabeceras de los tres sistemas son las ciudades de Concepción del Uruguay, Gualaguaychú y Concordia.

■ Es cabecera de un sistema urbano que incluye básicamente a las localidades de Colón, San José, Villa Elisa, Basabilbaso y otras localidades menores. Esta área de influencia está basada en el rol de cabecera departamental con representaciones del Gobierno provincial y nacional⁸, el rol de terminal del transporte terrestre interurbano de pasajeros y el rol de centro urbano proveedor de bienes y servicios medianamente especializados.

■ Forma parte del sistema urbano con cabecera en Paraná por su dependencia administrativa y de gobierno.

■ Concepción podría presentar una dependencia leve y ocasional de la localidad de Gualaguaychú, en materia de abastecimiento de algunos insumos, servicios y bienes de capital de mediano y alto valor.

■ La ciudad forma parte del área de influencia del mayor aglomerado urbano del país como es la ciudad de Buenos Aires. Ésta, es centro de referencia para la población de Concepción con capacidad de acceso a bienes culturales, servicios de salud privados especializados,

educación universitaria, turismo y ocio, transporte aéreo, bienes de capital de alto valor, bienes suntuarios e insumos altamente especializados para la producción, entre otros.

Análisis de la demanda y la oferta

Las ciudades presentan demandas internas y externas surgidas de sus habitantes y visitantes. Estas demandas articuladas con las potencialidades propias de la ciudad, generan posibles fuentes de desarrollo. Por tal motivo, resulta importante pensar a Concepción del Uruguay desde el punto de vista de aquello que solicitan sus usuarios y no solamente desde su oferta. De esta manera, el análisis de la demanda pretende considerar explícitamente las necesidades específicas de los diversos grupos sociales y empresariales que hacen uso de la ciudad.

Demandas:

Actualmente, una demanda dinámica en Concepción del Uruguay, es la tecnológica. La misma es desarrollada particularmente por productores e industriales a los establecimientos tecnológicos del INTA e INTI. Esta demanda, también es solicitada a la Universidad Tecnológica Nacional por distintas fuentes productivas y sociales.

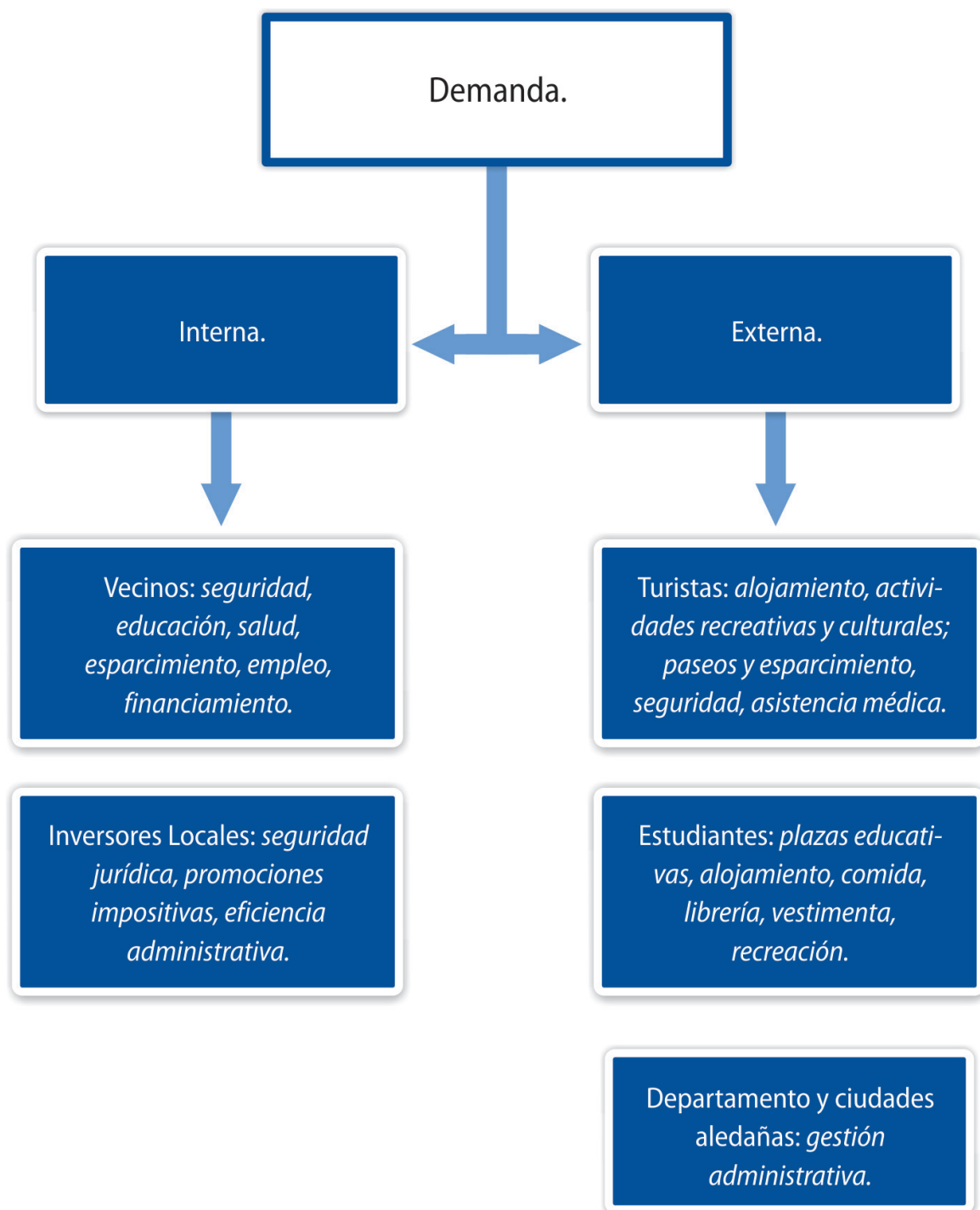
Oferta y competencia regional

Las ciudades no se encuentran aisladas, sino insertas en un sistema de ciudades en el que interactúan complementándose y compitiendo. De esta manera, el análisis de la oferta de Concepción del Uruguay debe realizarse tomando en cuenta la de otras ciudades con las que puede mantener una relación. En tal sentido, podemos observar que las ciudades del Centro y Sur entrerriano tienen, en general, una oferta de productos similares.

8. Dirección Departamental de Escuelas, Zonal X DPV, Juzgado Civil y Comercial, DGR, cámara penal, entre otros.

9. Financieros y de seguros especializados, educativos terciarios, distribución de alimentos no perecederos, IAPV, entre otros.



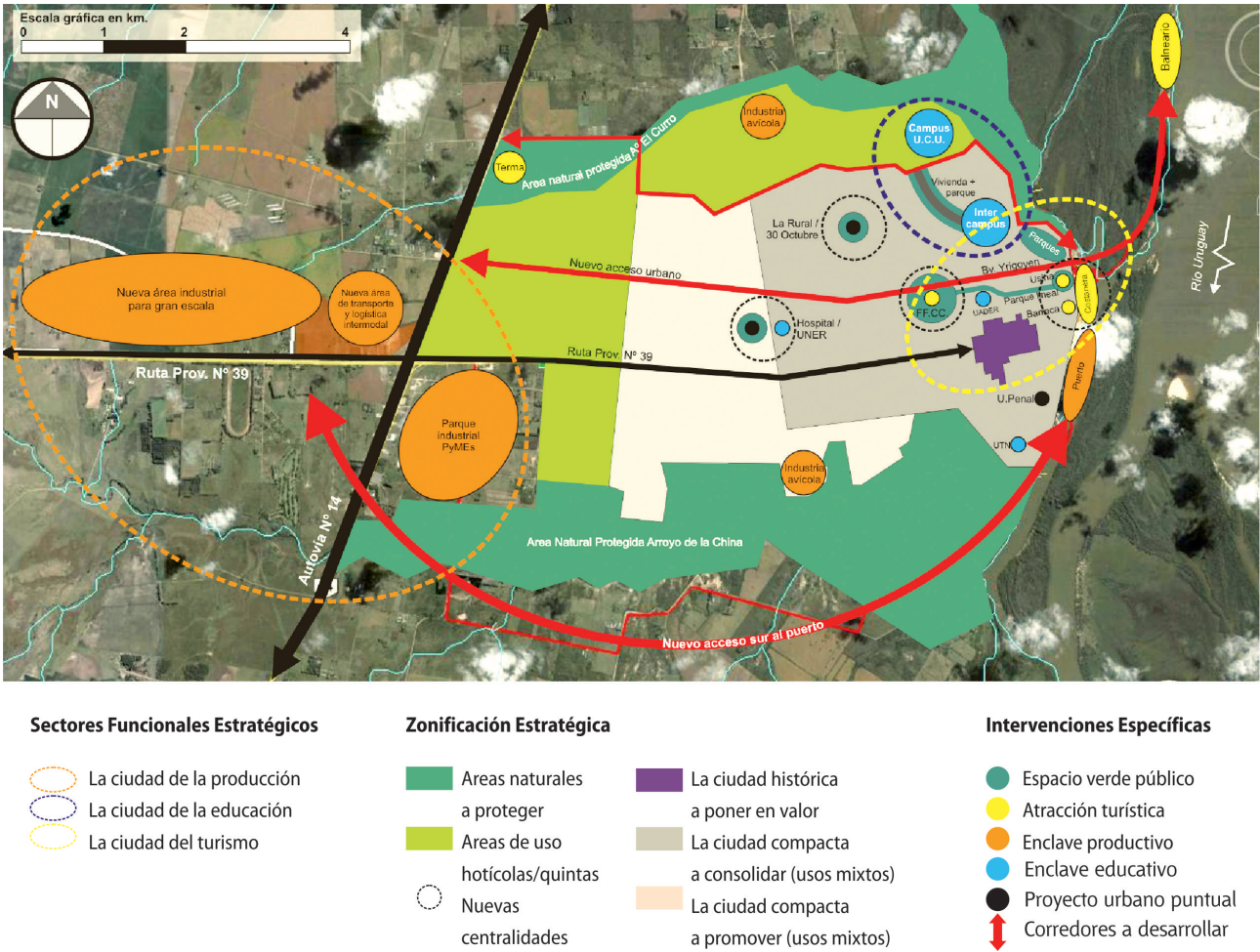


3. Desarrollo del plan estratégico de Concepción del Uruguay

3.1. Visión deseada de Concepción del Uruguay 2025

A lo largo de los primeros talleres participativos para la elaboración del Plan Estratégico, se trabajó en la construcción de la visión deseada de la ciudad a través de un enfoque metodológico basado en la perspectiva.

Esta última permitió definir y analizar un futuro deseado entre muchos posibles y establecer las premisas estructurales de la realidad y los factores que impulsarían o limitarían lo posible y lo deseable. De esta forma, se buscó comprender los mecanismos del cambio para intervenir en los procesos en curso. Todo ello orientado a mirar desde el futuro los desafíos del presente.



Para ello, se analizó la situación actual contemplando, tanto el Diagnóstico Socio Urbano Ambiental como las fortalezas y debilidades del último proceso de planificación realizado en el año 1998, con el fin de elaborar es-

trategias que potencien las primeras y contrubuyan a superar las segundas. De esta manera, se definieron nueve dimensiones y sus respectivas variables, con la intención de anticipar su posible evolución:

Dimensión 1: identidad cultural y turismo



Dimensión 2: contextos económicos y territoriales



Dimensión 3: infraestructura de transporte y comunicaciones



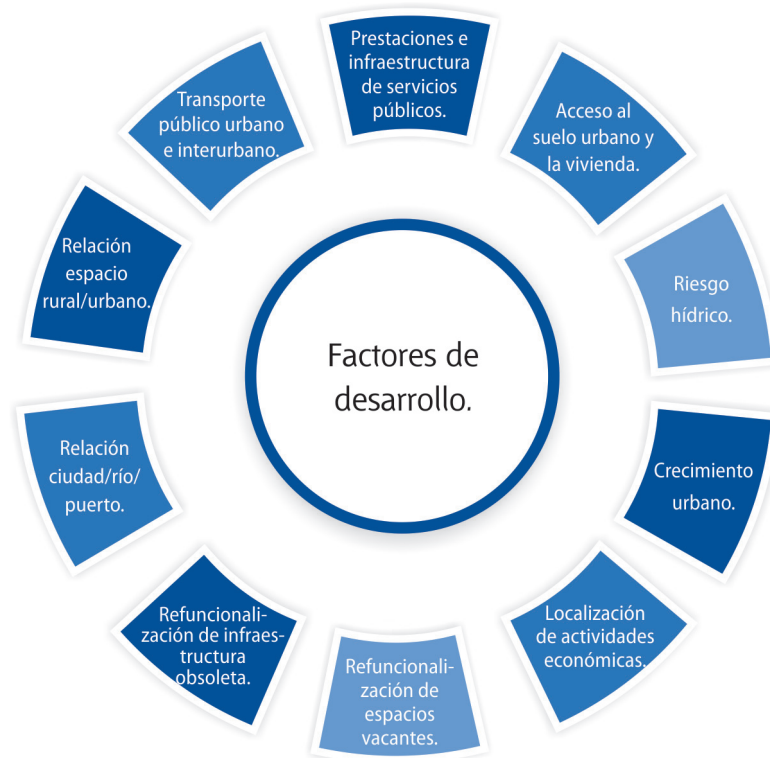
Dimensión 4: producción y empleo



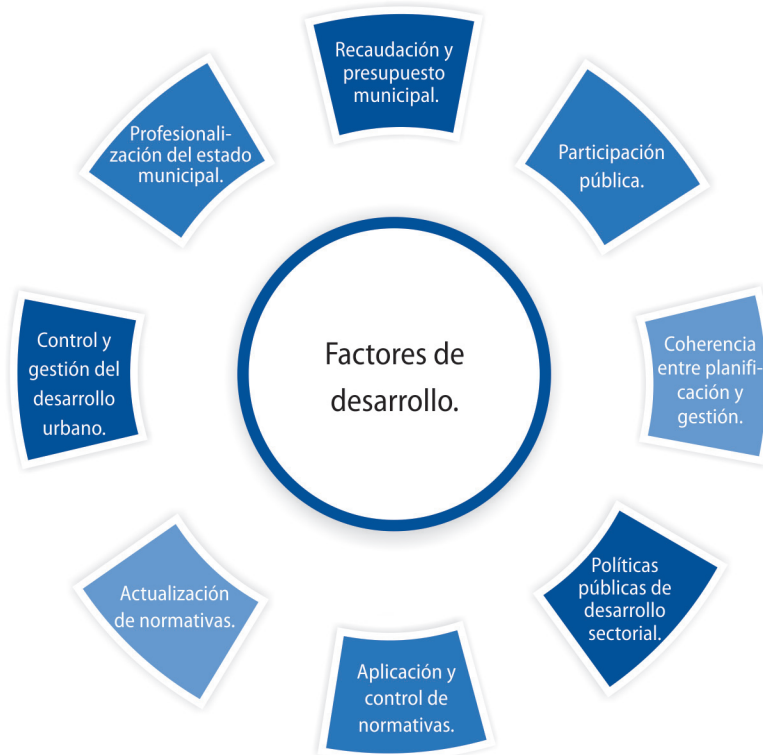
Dimensión 5: sistema educativo



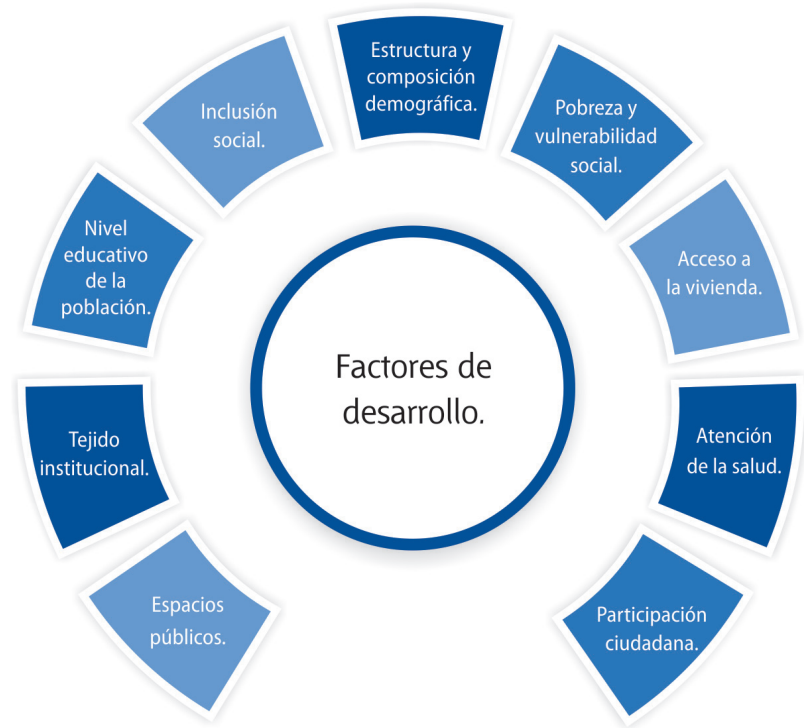
Dimensión 6: desarrollo urbano y servicios públicos



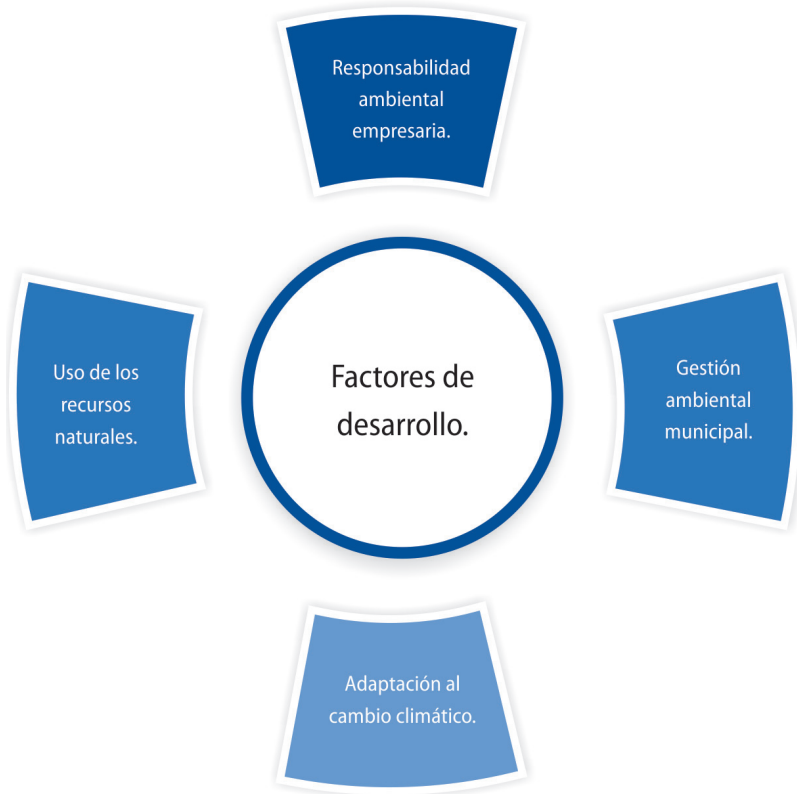
Dimensión 7: gobierno local



Dimensión 8: ciudadanía e integración social



Dimensión 9: ambiente





Para el abordaje de cada una de estas dimensiones se conformaron grupos de trabajo que, en una primera instancia, analizaron la evolución posible de los diversos factores que inciden en ellas. Como resultado se consensaron siete visiones que representarían los anhelos y deseos para el desarrollo de la ciudad:

Sistema universitario:

Concepción del Uruguay, principal ciudad universitaria de Entre Ríos y polo de referencia de la Mesopotamia y la Región Centro. Con un sistema universitario articulado interinstitucionalmente entre las cuatro universidades; fuertemente vinculado a la producción regional en un proceso de retroalimentación permanente. Inserta en un contexto urbano con servicios públicos y privados (transporte, alojamiento, recreación, seguridad) que brinde una ventaja competitiva frente a otras ciudades universitarias.

Turismo e infraestructura regional:

Concepción del Uruguay será una ciudad turísticamente posicionada a nivel nacional, con una oferta de atractivos valorizados y servicios adaptados a las características de la demanda, diversificados y de calidad superior. Vinculada con los principales centros emisores de las corrientes turísticas a través de infraestructura adecuada (autovía, vía férrea, vía fluvial). Una ciudad integrada al río Uruguay por medio de paseos y áreas de servicios permanentes. Una ciudad en donde la identidad local vinculada a la historia, el verde y el río sean potenciados como oferta turística.

Producción e infraestructura regional:

Una ciudad con un perfil productivo diversificado, con empresas exportadoras de alta competitividad e independientes de las políticas macroeconómicas. Con un fuerte encadenamiento productivo, mano de obra calificada que brinde competitividad a la producción, altas tasas de empleo formal y un sistema productivo articulado al servicio portuario y a la infraestructura en general. Con responsabilidad social empresaria y profesionalización del trabajador. Una ciudad que agregue valor y facilite la exportación de los productos de los diferentes sectores, fortaleciendo su competitividad avícola a nivel nacional e internacional; que sea un polo de innovación y desarrollo con un sólido vínculo entre las empresas, las universidades, el INTI, el INTA y el Gobierno local.

Ambiente:

Una ciudad con una comunidad impulsora de los cambios en la cultura ambiental; con una ciudadanía proactiva, participativa, responsable y crítica respecto de las decisiones ambientales que se toman para solucionar los problemas que aquejan a la sociedad. Una ciudad con un gobierno local con políticas de Estado actualizadas en forma permanente para articular el desarrollo de la sociedad con el medio ambiente; con un sector empresarial – industrial con responsabilidad y conciencia ambiental -revalorizando y utilizando eficientemente los recursos naturales y energías alternativas-. Con un Consejo Ambiental en interacción con los principales actores; promoviendo y controlando la legislación ambiental mediante premios y castigos; preservando los espacios verdes y recursos naturales existentes, destinando mayores recursos a la gestión de los residuos, el alumbrado, la infraestructura, el arbolado y el planeamiento ambiental de la ciudad y sus alrededores.

Desarrollo urbano:

Una ciudad con planes directores de los principales servicios públicos; sin riesgo hídrico mediante la implementación de medidas estructurales (obras) y no estructurales (gestión). Con políticas de desarrollo urbano que faciliten el acceso a la vivienda y al suelo a los sectores humildes. Con el distrito de protección histórica preservado y puesto en valor como pieza urbana. Con políticas que incentiven y ordenen las áreas residenciales y el cumplimiento planificado del área de Urbanización Futura, con integración urbana. Una ciudad con un puerto de usos mixtos como una nueva centralidad urbana. Con políticas que prevengan los conflictos del uso del suelo entre la industria y la vivienda. Una ciudad con amplios espacios verdes públicos para la integración social y el fortalecimiento de la ciudadanía. Una ciudad donde los proyectos que modifiquen la situación estratégica urbana y/o sean condicionantes del desarrollo local, sean previamente consultados y consensuados con la ciudadanía.

• Identidad cultural, ciudadanía e inclusión social:

Una sociedad solidaria, con sentido de pertenencia, que planifique la vida ciudadana. Con una visión inclusiva, con accesibilidad a la tierra, la vivienda y las necesidades básicas. Una ciudad cuidadosa del patrimonio natural, histórico y cultural; que posea una estrategia efectiva





para una verdadera inserción social y laboral. Una ciudad sin tolerancia ante la trata y/o degradación de las personas ni el tráfico de drogas. Una ciudad que respete la dignidad humana.

Estado local:

Un Estado Municipal Autónomo, con una Carta Orgánica que lo obligue a ser claro garante del sistema democrático, planificador de políticas y articulador de planes intersectoriales; que fomente activamente la participación ciudadana. Que garantice una administración transparente, flexible, con capacidad de aprender, abierta, incluyente y tolerante. Que implemente sistemas de índices de calidad en la prestación de los servicios, que sistematice y simplifique los procedimientos y niveles de organización. Con una planta de personal profesionalizada y con un sistema de reclutamiento, promoción y estímulo, que fortalezca el servicio público.

De la síntesis y articulación de las visiones y las discusiones de los talleres se sistematizó una visión integradora, definida de manera consensuada y que representa el anhelo posible del plenario para el desarrollo de Concepción del Uruguay:

Concepción del Uruguay, ciudad histórica, de la educación y el conocimiento. Integrada al corredor de la costa del Río Uruguay. Líder regional en educación superior, innovación tecnológica, calidad ambiental urbana y turismo natural y cultural. Con un fuerte encadenamiento agroindustrial que agrega valor a la producción regional, manteniendo y fortaleciendo su liderazgo en la cadena avícola. Socialmente inclusiva y accesible en igualdad de oportunidades. Una ciudad con un Estado comprometido con la planificación y gestión del desarrollo sustentable.

3.2. Ejes estratégicos

Toda visión estratégica plantea un modelo ambicioso de ciudad hacia el cual deberían dirigirse los esfuerzos futuros de la comunidad; sin embargo, los recursos locales suelen ser muy limitados, por lo que resulta difícil abordar nuevos y voluminosos proyectos sin desatender las necesidades cotidianas. Este difícil equilibrio entre los deseos y las realidades afecta indudablemente el plan estratégico, razón por la cual resulta ineludible concentrar los esfuerzos de una comunidad en un número limitado de áreas de intervención o temas críticos hacia los que deben canalizarse expectativas y recursos. Los ejes estratégicos pueden definirse como las palancas de cambio que hacen posible alcanzar la visión estratégica propuesta para la ciudad¹⁰.

Teniendo en claro el horizonte hacia donde se quiere converger como ciudad, se trabajó en la construcción participativa de objetivos y ejes estratégicos que sirvieran de palanca de cambio para lograr la ciudad deseada. Para ello se definieron siete Ejes Estratégicos, cada uno de ellos constituye un gran lineamiento de acción a modo de objetivos generales y contiene a la vez, una serie de objetivos específicos que los vuelve operativos.

10. José M. Fernández Güell, 2006. Planificación estratégica de ciudades. Ed. Reverté, Barcelona.



EJES ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA Y LA EQUIDAD SOCIAL

- Promover una ciudadanía responsable fomentando la conciencia sobre pautas culturales y respeto al prójimo, a los bienes públicos y privados y al ambiente.
- Erradicar la trata y degradación de las personas.
- Disminuir la marginalidad a través del empleo.
- Fomentar y promover el acceso a la vivienda para los sectores medios y bajos.
- Promover la inclusión en todos los ámbitos de las personas con capacidades diferentes.
- Fortalecer la atención primaria de la salud y promover la función del agente sanitario.
- Alcanzar el nivel de educación medio completo y la inserción laboral de los jóvenes.
- Reducir la deserción escolar.
- Fomentar el desarrollo local artístico, cultural y deportivo, desalentando las actividades adictivas.
- Motivar la expresión artística y deportiva en los sectores socialmente vulnerables de la ciudad.
- Articular la identidad local, el patrimonio arquitectónico e histórico y el turismo.
- Profundizar la generación de ingresos a partir de la actividad artística y artesanal.
- Promover las expresiones artísticas de fuerte identidad local.
- Promover el funcionamiento en red de las instituciones vinculadas al arte y el deporte.
- Reducir las adicciones como patología social.
- Reducir la cantidad y gravedad de accidentes de tránsito en la ciudad.

CIUDAD DE LA EDUCACIÓN

- Fortalecer la articulación interinstitucional entre las cuatro universidades; complementariedad y sinergia.
- Desarrollar una oferta de servicios y recreación de calidad para los estudiantes en la ciudad.
- Mejorar la comunicación y difusión de la ciudad como Polo Universitario de manera coordinada.
- Mejorar la infraestructura física de las universidades de modo sinérgico con alto impacto positivo en la estructura urbana.
- Desarrollar una oferta de alojamiento atractiva para el mercado estudiantil que no compita con los alquileres para la población local.
- Alcanzar un buen nivel académico en cada una de las carreras medido por indicadores de calidad.
- Garantizar la seguridad de los estudiantes.
- Fortalecer la vinculación del sistema educativo con el resto de los sectores.
- Consolidar la articulación entre el sistema educativo y la producción regional y el empleo.
- Alcanzar un alto nivel en investigación y desarrollo vinculado a la cadena avícola.
- Fomentar la educación de oficio y la inserción laboral.



DESARROLLO INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO SUSTENTABLE Y ENCADENADO

- Aumentar el empleo formal.
- Fortalecer y promover los encadenamientos y tejidos productivos.
- Propiciar la creación y consolidación de nuevas PYMES encadenadas como proveedoras de las grandes empresas regionales.
- Incentivar la inversión en la ciudad de los excedentes agropecuarios e industriales.
- Fomentar la innovación tecnológica vinculada a la producción regional.
- Fomentar la Responsabilidad Social Empresaria y el compromiso con la comunidad.
- Diversificar el uso del Puerto incluyendo actividades deportivas, turísticas y comerciales.
- Dotar al Parque Industrial y Zona Franca de la infraestructura necesaria para lograr competitividad.
- Favorecer las inversiones de las empresas radicadas en la ciudad y de empresas externas.
- Promover condiciones de crecimiento y desarrollo de empresas comerciales, industriales y de servicios.
- Fortalecer el valor agregado de las materias primas locales.
- Fortalecer las cadenas de valor y complementarlas con la identidad local.
- Promover el desarrollo del sector productivo con bases en empresas PYMES.
- Promover y planificar nuevas radicaciones industriales.
- Lograr una ciudad con un perfil productivo diversificado basado en procesos que respeten el medio ambiente.
- Mantener y fortalecer el liderazgo en la actividad avícola.
- Posicionar a Concepción como un centro de logística y nudo de transporte multimodal en la Mesopotamia, promoviendo la Zona Franca y el Puerto.
- Promover el desarrollo portuario fortaleciendo la construcción naval, la actividad de contenedores y su uso por parte de la producción regional.
- Fortalecer y fomentar las instituciones de apoyo a la producción.

TURISMO E IDENTIDAD CULTURAL

- Posicionar a Concepción como ciudad turística basada en la historia, la naturaleza y la expresión artística.
- Fomentar el ecoturismo y el turismo aventura.
- Fomentar el turismo histórico.
- Fortalecer las instituciones de apoyo al sector turístico.
- Fomentar la actividad termal como oferta turística articulada con la economía local.
- Consolidar y fortalecer la participación de todos los sectores involucrados con el turismo.
- Fomentar las inversiones destinadas a incrementar la oferta de los servicios turísticos de calidad.
- Poner en valor la oferta turística local.
- Preservar y revalorizar el patrimonio histórico.
- Desestacionalizar la oferta turística.
- Readecuar la infraestructura de servicios a la demanda.
- Mejorar la conexión de la ciudad con el río como atractivo turístico complementario.
- Desarrollar el circuito turístico Puerto-Banco Pelay.
- Refuncionalizar el patrimonio edilicio y los espacios urbanos desarrollando su potencial turístico.





DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

- Desarrollar el frente fluvial Norte con un perfil universitario, turístico y recreativo local con alta calidad ambiental.
- Actualizar la normativa y adaptarla a la realidad.
- Contar con un Plan Urbano que aplique al territorio los lineamientos y visiones del Plan Estratégico.
- Fortalecer la Infraestructura básica en sectores socialmente vulnerables de la ciudad.
- Prevenir los conflictos que puedan surgir de los usos incompatibles del suelo considerando especialmente a las grandes industrias frigoríficas.
- Reducir el déficit habitacional respetando la calidad edilicia y urbanística, consolidando la identidad y el modelo de ciudad compacta.
- Generar espacios de cooperación entre universidades, gobierno, sindicatos y empresas para la reducción del déficit habitacional.
- Contar con políticas públicas de acceso al suelo urbano para sectores vulnerables.
- Aprovechar las potencialidades del frente fluvial urbano como oferta turística, de servicios y espacio público de calidad, potenciando la identidad local ribereña.
- Poner en valor, gestionar y ampliar los espacios públicos como estrategia de integración social, pertenencia y oferta turística.
- Refuncionalizar el patrimonio edilicio y los espacios urbanos obsoletos y subutilizados mediante proyectos urbanos de alta calidad que promuevan nuevas centralidades e integración urbana y social.
- Desarrollar planes directores para los servicios públicos municipales.
- Reducir y prevenir el riesgo hídrico en la ciudad.
- Preservar el distrito de Protección Histórica y puesta en valor como pieza urbana.
- Promover el completamiento y densificación urbana mejorando la infraestructura de servicios y calidad ambiental.
- Contener la extensión del uso residencial por fuera de los límites de la Planta Urbana, promoviendo un modelo de ciudad compacta y la inversión inmobiliaria de calidad dentro de la ciudad.
- Utilizar los distritos de Urbanización Futura para albergar usos estratégicos de escala urbana y regional que respondan a los lineamientos y objetivos del Plan.
- Planificar y realizar presupuestos plurianuales de obras públicas locales.





FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL.

- Actualizar las normativas ambientales.
- Aumentar la participación del Estado en la preservación y mantenimiento del ambiente.
- Consensuar una agenda ambiental local.
- Lograr el cumplimiento de la legislación ambiental vigente.
- Fortalecer la educación en el cuidado del medio ambiente en articulación con las instituciones locales.
- Generar conciencia ambiental en la sociedad, en el medio empresarial e industrial.
- Mejorar el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos.
- Avanzar en la estrategia de separación en origen y valorización de los Residuos Sólidos Urbanos.
- Promover el arbolado urbano mediante un Plan Director priorizando el uso de especies nativas.
- Conservar una estructura urbana que garantice la calidad ambiental.
- Mejorar la calidad ambiental en los sectores vulnerables de la ciudad.
- Lograr una ciudad limpia, libre de mini basurales.
- Lograr una ciudad con buena calidad de aire.
- Evitar vertidos contaminantes en el Río Uruguay y en los arroyos de La China y El Curro.
- Promover el uso y desarrollo de energías alternativas.
- Promover la participación activa de la ciudadanía en temas ambientales.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO LOCAL.

- Asegurar la implementación y el cumplimiento del Plan Estratégico, realizando un seguimiento mediante un tablero de indicadores.
- Consolidar y garantizar la Democracia local.
- Consolidar la autonomía local.
- Fortalecer y profundizar la Participación Ciudadana.
- Garantizar el acceso a la información pública.
- Profesionalizar el Estado local e implementar un sistema de indicadores y evaluación.
- Recuperar el rol del Estado como promotor y defensor del bien común cumpliendo y haciendo cumplir la legislación vigente.
- Fortalecer las políticas públicas contemplando los criterios de planificación y participación ciudadana.
- Promover el mejoramiento continuo de la prestación de servicios públicos con indicadores de calidad.
- Contar con un área de Gestión Ambiental Municipal calificada que implemente la agenda ambiental.
- Promover una Gestión Local orientada a resultados.

3.3. Cartera de ideas - proyectos

Como producto del proceso encarado dentro del marco de la revisión 2010 del PECU, se ha obtenido una cartera de ideas-proyectos que apunta a operativizar los ejes estratégicos definidos para alcanzar el desarrollo deseado. La elaboración de la Cartera de Ideas-Proyectos se llevó

adelante considerando los objetivos de cada eje estratégico y las opiniones de expertos calificados del ámbito local y provincial.

Así, en base a la recopilación de ideas-proyectos que se realizó en el marco de los talleres plenarios y a la consulta con actores calificados e instituciones locales, fue posible



identificar algunas iniciativas latentes en la comunidad y elaborar otros desde su inicio. En total, los proyectos reunidos fueron noventa y cinco, distribuidos entre los siete Ejes Estratégicos definidos.

A continuación se presenta una matriz que reúne la sistematización de todas las ideas-proyectos con una ponderación realizada por el Equipo Técnico donde se evalúa el nivel estratégico de cada iniciativa en relación al impacto en cada eje y su alcance territorial.

EJE 1: fortalecimiento de la ciudadanía y la equidad social

N° DE IDEA PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	IMPACTO EN EJES ESTRATÉGICOS							GRADO DE IMPACTO POR EJE	ALCANCE TERRITO- RIAL	ALCANCE TERRITO- RIAL	GRADO DE ESTRA- TEGIA
		EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6	EJE 7				
1	Código de convivencia	3	2	1	2	2	2		12	2	1,33	16
2	Regularización dominial en sectores vulnerables	3		1	1	3	2	1	11	1	1,00	11
3	Oficina de recepción de nuevos vecinos	3	1	1		1	2		8	2	1,33	11
4	Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)	3			1	2	2		8	2	1,33	11
5	Igualdad de oportunidades	3	0	1		2	2		8	1	1,00	8
6	Escuela Municipal de Arte y Deporte	3	1		1		1		6	2	1,33	8
7	Programa para el fortalecimiento de la familia	3	1	1			1		6	2	1,33	8
8	Centro Cultural Casa de Urquiza	1	1		3	1	1		7	1	1,00	7
9	Centro de Salud en barrio San Isidro	3				1	1		5	1	1,00	5
10	Descentralización cultural	2	1		1		1		5	1	1,00	5
11	Plaza Barrio La Quilmes	2			1	1	1		5	1	1,00	5
12	Bibliotecas barriales	2			1		1		4	1	1,00	4
13	Conozcamos nuestra historia	1	1		1				3	1	1,00	3
14	Canotaje para todos	1			1				2	1	1,00	2

EJE 2: ciudad de la educación

N° DE IDEA PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	IMPACTO EN EJES ESTRATÉGICOS							GRADO DE IMPACTO POR EJE	ALCANCE TERRITO- RIAL	ALCANCE TERRITO- RIAL	GRADO DE ESTRA- TEGIA
		EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6	EJE 7				
15	Consejo Interuniversitario de CdeLU	1	3	2	1	2	1		10	3	1,67	17
16	Inter Campus Universitario	1	3	1		3	2		10	3	1,67	17
17	Polo tecnológico	1	3	3		1			8	3	1,67	13
18	Plan de regulación de vi- viendas estudiantiles	1	3		1	2	1		8	2	1,33	11
19	Campus Universitario UCU		3			2	2		7	2	1,33	9
20	Programa Universidad- Empresa	1	2	2					5	2	1,33	7
21	Facilitación de prácticas laborales para estudiantes de turismo	1	1	1	2				5	1	1,00	5
22	Que nada ni nadie te aleje de la escuela	2	1						3	2	1,33	4

EJE 3: desarrollo industrial y tecnológico sustentable y encadenado, potenciador del empleo y el valor agregado.

N° DE IDEA PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	IMPACTO EN EJES ESTRATÉGICOS							GRADO DE IMPACTO POR EJE	ALCANCE TERRITO- RIAL	ALCANCE TERRITO- RIAL	GRADO DE ESTRA- TEGIA
		EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6	EJE 7				
23	Mejora del Parque Industrial	1	2		3	1	2		10	3	1,67	17
24	Nuevo acceso Sur al Puerto	2			2	3	2		10	3	1,67	17
25	Reactivación del Puerto local		1		3	1	1		9	3	1,67	15
26	Nueva área industrial a gran escala	1			3	1	1		8	3	1,67	13
27	Nueva área de logística	1	0		3	1	1		8	3	1,67	13
28	Más energía para el cluster avícola departamental	1	1		3		1		7	3	1,67	12
29	Mejora de los caminos de la producción	1	1		3		1		7	3	1,67	12
30	Cinturón verde productivo	1	1		2		2		8	2	1,33	11
31	Fomento a las Cadenas de Valor departamentales	1		1	3				6	3	1,67	10
32	Astillero naval	2	1		3	1			7	2	1,33	9
33	Incubadora de empresas	2			2			1	5	2	1,33	7
34	Jerarquización del Aeropuerto local			1	1	1			3	3	1,67	5
35	Fortalecimiento de la Escuela Granja Municipal	1	1	1	1	1			4	1	1,00	4
36	Feria Franca como polo de productos regionales	1			1	1			4	1	1,00	4
37	DAF- Desarrollo de la Agricultura Familiar	2			1		1		4	1	1,00	4

Eje 4: potenciación del turismo y la identidad cultural

N° DE IDEA PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	IMPACTO EN EJES ESTRATÉGICOS							GRADO DE IMPACTO POR EJE	ALCANCE TERRITO- RIAL	ALCANCE TERRITO- RIAL	GRADO DE ESTRA- TEGIA
		EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6	EJE 7				
38	Plan Maestro de Turismo local	1	1	1	3	3	1		10	3	1,67	17
39	Consejo turístico local	2	1	1	3	1	1	1	10	3	1,67	17
40	Nuevo Centro Municipal de Convenciones La Vieja Usina	1	1		3	2	2		9	3	1,67	15
41	Nuevo Camino Isleño Puerto Histórico-Pelay	1			3	3	2		9	3	1,67	15
42	Reconstrucción del antiguo Puente Histórico	1			3	3	2		9	3	1,67	15
43	Plan de acondicionamiento y puesta en valor de los atractivos	1			3	2	1		7	3	1,67	12
44	Puesta en valor del Balneario Banco Pelay	1			3	2	1		7	3	1,67	12
45	Mejora Integral de los museos de la ciudad	1	1		3	1			6	2	1,33	8
46	Campaña de promoción de la ciudad		1		3				4	3	1,67	7
47	Conexión termas-ciudad				2	2			4	2	1,33	5
48	Desarrollo de la Marca local		1		2				3	2	1,33	4
49	Consejo técnico asesor en políticas de Turismo				2	1			3	1	1,00	3
50	Donde la historia cobra vida	1			2				3	1	1,00	3

Eje 5: desarrollo urbano sustentable, inclusivo y de calidad

N° DE IDEA PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	IMPACTO EN EJES ESTRATÉGICOS							GRADO DE IMPACTO POR EJE	ALCANCE TERRITO- RIAL	ALCANCE TERRITO- RIAL	GRADO DE ESTRA- TEGIA
		EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6	EJE 7				
51	Plan Urbano	1	1	2	2	3	3	1	13	3	1,67	22
52	Plan Director de drenaje Urbano	2	1	2	1	3	3		12	3	1,67	20
53	Plan Director de desagües cloacales	2	1	1	2	3	3		12	3	1,67	20
54	Plan Integral de reducción del riesgo hídrico	2	1	1	2	3	3		12	3	1,67	20
55	Plan Director Vial Urbano	2	1	2	1	3	3		12	3	1,67	20
56	Nuevo Parque Público de la estación del ferrocarril	2		1	3	3	2		11	3	1,67	18
57	Regeneración ambiental "Puerto del Bicentenario"	2			3	3	2		10	3	1,67	17
58	Parque lineal	2			3	3	2		10	3	1,67	17
59	Plan de mejoramiento del área central	1	1	1	3	3	1		10	3	1,67	17
60	Programa de nuevas centralidades urbanas	3	1		2	3	3		12	2	1,33	16
61	Reforma del Código de Ordenamiento Urbano	1	1	1	2	3	3	1	12	2	1,33	16
62	Refuncionalización de La Barraca	1			3	3	2		9	3	1,67	15
63	Programa de Vivienda Local	3		1	1	3	2	1	11	2	1,33	15
64	Banco Municipal de Tierra	3				3	2	3	11	2	1,33	
65	Programa de crecimiento urbano controlado	1				3	3	1	8	3	1,67	15
66	Urbanización terreno del Ferrocarril	3	1			3	2		9	2	1,33	13
67	Refuncionalización del Parque La Salamanca	1			3	3	2		9	2	1,33	12
68	Puesta en valor del Parque Deportivo	1	1		2	3	2		9	2	1,33	12
69	Nueva Costanera Continental Norte	1			3	3	2		9	2	1,33	12

Eje 6: fortalecimiento de la gestión ambiental municipal

N° DE IDEA PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	IMPACTO EN EJES ESTRATÉGICOS							GRADO DE IMPACTO POR EJE	ALCANCE TERRITO- RIAL	ALCANCE TERRITO- RIAL	GRADO DE ESTRA- TEGIA
		EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6	EJE 7				
70	Relocalización Unidad Pen- nal	2				3	2	1	8	2	1,33	12
71	Ampliación Bv. Yrigoyen	1			3	3	1		8	2	1,33	11
72	Mejora Integral Bv. Yrigo- yey	1			3	3	1		8	2	1,33	11
73	Nuevo acceso urbano des- de Ruta 14	1		1	2	3	1		8	2	1,33	11
74	Mejoramiento integral calle San Lorenzo	2			2	2	2		6	1	1,00	6
75	Mejora Integral calle Carlos Gardel	2			1	2	1		6	1	1,00	6
76	Consortios y fideicomisos para infraestructura urba- na	1				2	1		4	1	1,00	4
77	Financiación de conexio- nes domiciliarias cloacales	1				2	1		4	1	1,00	4



4. Conclusiones

Concepción del Uruguay fue desde sus inicios en 1783, una ciudad pujante, con identidad propia, federal y con capacidad para desarrollarse en el contexto regional aprovechando las oportunidades que les brindaba el río, el territorio interior y los diferentes modelos de desarrollo vigentes en el país. Así, a principios del Siglo XX la ciudad era un destacado ejemplo en el país y la provincia, de combinación exitosa de ciudad puerto en el modelo agroexportador ferroportuario. Desde principios de los años 90, el ferrocarril dejó de funcionar y se incrementó el transporte de carga automotor. Desde entonces, diferentes factores contribuyeron a la decadencia y casi paralización del puerto, entre ellos cabe destacar, al alto costo de dragado del río requerido para los grandes buques de ultramar.

Tras la crisis económica e institucional de 2001, el país inició un ciclo de recuperación y de prosperidad que tuvo su correlato en Concepción del Uruguay. A partir del año 2004, y en el marco de las políticas nacionales macroeconómicas que favorecieron la producción y la exportación, se inició un proceso de desarrollo local en base a la competitividad lograda por el sector avícola. Paralelamente, el turismo en la región comenzó a desarrollarse, sobre todo, en las ciudades de Colón y Gualaychú.

Actualmente el turismo ha comenzado a generar un incipiente impacto. Este sector presenta hoy una gran oportunidad en la región del Río Uruguay gracias a la recuperación económica del país y a las políticas activas del Gobierno provincial y nacional.

Por otra parte, la producción avícola local ha ganado competitividad y dinamismo, siendo una palanca de desarrollo para los otros segmentos de la cadena. Su proyección permite fomentar un distrito avícola, donde se desarrollen de manera cooperativa y sinérgica todos los eslabones de la cadena. Complementariamente, Concepción ha mantenido su perfil de ciudad pionera en la educación pública y sede de importantes instituciones educativas.

Sin dudas, Concepción tiene vocación de ciudad ribereña y en especial portuaria. Recientemente se ha comenzado a dialogar con las ciudades uruguayas en vistas a reactivar la hidrovía del Río Uruguay como un proyecto federal y de integración regional en el marco del Mercosur. Este escenario definirá la posibilidad de reactivar el puerto local en alguna modalidad y de diseñar una estrategia portuaria de largo plazo.

Desde la situación de partida, y en función de los ejes trazados en el Plan, se han propuesto una serie de proyectos articulados para adecuar el territorio a las demandas que hoy plantea la sociedad. De esta manera, se han pensado, en términos conceptuales, tres sectores funcionales estratégicos:

La ciudad de la producción

Este sector funcional se desdobra en dos grandes focos. Uno localizado en la zona de intersección de las Ruta Nacional 14 y la Ruta Provincial 39, allí se localizará el parque industrial, una nueva área de logística intermodal y de radicación de industrias de gran escala. El otro foco estaría ubicado en el puerto local. La vinculación entre estos dos focos debería darse por el sur de la ciudad a través de un nuevo camino de acceso sur al puerto. Esta nueva vinculación surge por la necesidad de no obstaculizar la ciudad de la educación y la ciudad del turismo que se proponen como desarrollos en el NE de la planta urbana, actualmente atravesado por el camino de tránsito pesado. En caso de ponerse todas las estrategias en acción, el tránsito pesado sería una actividad incompatible con las otras dos, generando dificultades no sólo para ellas sino para la propia seguridad y velocidad de acceso de las cargas al puerto.

La ciudad de la educación

Posicionar a Concepción del Uruguay como un polo universitario en la región requiere de una clara visualización de esta actividad en el territorio, tanto en lo referente a su presencia edilicia como a su localización reconocible y de claro acceso desde la Ruta Nacional 14. La localiza-





ción de un Polo Tecnológico en la ciudad debería potenciar esta estrategia territorial. La ciudad de la educación debería complementarse con la ciudad del turismo en diversas actividades y proyectos. La demanda recreativa estudiantil debería poder satisfacerse en la ciudad mediante la adaptación de las infraestructuras turísticas durante el invierno.

La ciudad del turismo

Desestacionalizar el turismo ha sido una necesidad planteada en el Plan, por ello es imperioso desarrollar nuevos atractivos. Así, se propone revitalizar una serie de antiguos edificios con nuevos usos; restaurar y regenerar el sector más antiguo del puerto para albergar usos turísticos y recreativos; potenciar el terreno de la estación de trenes como un gran parque público abierto con forestación, canchas y pistas, áreas de descanso, sitios de exposición y sanitarios que resulte de impacto regional; rescatar las vías del FFCC entre la Estación y el Puerto, a fin de generar un corredor verde aeróbico a modo de parque lineal que conecte estos dos sitios, y reconstruir el puente entre el puerto y la toma de agua para conectar el puerto con el Balneario de Banco Pelay, generando así un nuevo circuito turístico. Este circuito se completaría al transformar el camino del tránsito pesado en una vinculación entre el Puerto y las termas, y con la mejora integral del Bv. Yrigoyen como eje de conexión de alta calidad urbana entre la Ruta Nacional 14 y el Puerto. Este grupo de proyectos busca, además, promover una nueva centralidad en el frente fluvial urbano, alternativa y complementaria al de la Plaza Ramírez.

Complementariamente a estos tres sectores funcionales, se proponen cinco zonas estratégicas:

Nuevas áreas naturales protegidas en coincidencia con los valles de inundación del arroyo de La China y del arroyo El Curro

Estas áreas implicarían la posibilidad de conservar los arroyos como ecosistemas que aporten calidad ambiental al entorno de la ciudad y brinden servicios ambientales necesarios para equilibrar los efectos negativos de la actividad productiva y urbana (regulación de crecidas, diversidad y belleza del paisaje, absorción de gases de efecto invernadero, conservación de biodiversidad, regulación del microclima). Al mismo tiempo, esta protección implicaría la prohibición de urbanizar y tendería a

evitar asentamientos de actividades humanas en áreas de riesgo hídrico. Una tercera cuestión, estaría asociada a la mayor responsabilidad que implicaría para los frigoríficos existentes el vuelco de efluentes industriales con características adecuadas según las normas, a fin de no generar impactos en estas áreas.

Nuevas áreas de uso hortícola

Esta zonificación se propone a modo de cinturón productivo hortícola en torno al área urbana de máxima extensión. Se trata de áreas productivas rurales no urbanizables, con imposibilidad de subdividir el suelo en fracciones menores a 10.000 m², de manera de contener la extensión indiscriminada del uso habitacional y de la subdivisión irracional del suelo rural. Del mismo modo, estas áreas constituyen una amortiguación entre usos incompatibles existentes, como el uso habitacional urbano y el uso industrial.

La ciudad compacta a promover

Este espacio debería contener el crecimiento de la ciudad durante los próximos 15 años. Se trata de una gran zona de transición entre la ciudad consolidada y el área rural hortícola. Está destinada a la extensión urbana como continuidad hacia el Oeste del área actualmente más consolidada. Es un sector con gran cantidad de tierra vacante, sin exposición a amenazas naturales, relativamente urbanizada y aún en proceso de completarse. Las políticas urbanísticas deberán tender a promocionar el completamiento de la misma mediante diferentes estrategias. El tendido de redes de servicios públicos y la constitución de nuevas centralidades de calidad, serán acciones prioritarias en un marco de captación pública de los beneficios mediante convenios con los particulares.

La ciudad compacta a consolidar

Esta es el área con más intensa subdivisión parcelaria de la ciudad. El completamiento de los lotes vacantes será una prioridad. La mediana densidad en las nuevas viviendas podrá permitir un aprovechamiento más eficiente del suelo urbano, los servicios y las ventajas de localización para una mayor cantidad de población. La estructuración del tejido urbano existente es una necesidad imperiosa para la integración social y la promoción del sector. La constitución de nuevos ejes de calidad será una estrategia necesaria para ello. La dotación de servicios públicos debería concentrarse en cubrir, prioritaria-





mente, este sector a fin de promover su desarrollo en condiciones de buena calidad ambiental.

La ciudad histórica a poner en valor

Este sitio, corresponde al Distrito de Preservación Histórica. El sector constituye el corazón de la memoria de la ciudadanía de Concepción del Uruguay y el epicentro de la vida social urbana, política e institucional. Sus edificaciones, espacios verdes y recorridos constituyen un atractivo turístico en sí mismo. La oferta cultural, comercial y de servicios de escala urbana y regional se

concentra allí. Todo ello amerita su puesta en valor y la disponibilidad para toda la ciudadanía. Las políticas urbanas deberían concentrarse no sólo en la restauración y reparación de edificaciones históricas, sino también en su accesibilidad, calidad ambiental, usos pertinentes que aporten el carácter deseado, y equipamiento general que haga deseable y destaque al sector frente a otras ciudades de la costa del Río Uruguay. Este sector debería preservarse libre de nuevas subdivisiones del suelo y con una fuerte restricción a alturas máximas de las nuevas edificaciones.



Estación de Ferrocarril, Concepción.

Fuente: www.panoramio.com, "Fernando Courdin"







5. Bibliografía

Documentos técnicos consultados

Plan de Ordenamiento Urbano-PLANUR, Concepción del Uruguay 1985.
Plan Estratégico de Concepción del Uruguay-PECU, 1998.
Plan Rosario Metropolitana. Estrategias 2018. Municipalidad de Rosario.
Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008).
Plan Estratégico Territorial. Avance 2008. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Gobierno de la Nación Argentina.
Plan Estratégico de Desarrollo de Gualaguay, 2008.
Plan Estratégico de Desarrollo de Paraná. PEDEP.
Plan Estratégico Participativo Goya 2006-2016. Municipalidad de Goya. 2007.

Autores consultados

Acuña, Carlos; Jelin, Elizabeth; Kessler, Gabriel. Políticas sociales y acción local. Proyecto CLASPO – Argentina. Bs. As. 2006.
AReNe – Municipalidad de Concepción del Uruguay. Revista Bicentenario Argentino. Edición única. 2010.
Bitar, Miguel A. Las políticas sociales en transición. Un desafío para los gobiernos locales. Ponencia presentada en el “Ier Congreso Nacional de Políticas Sociales”, 2002.
Boisier, Sergio. El Desarrollo Territorial a partir de la Construcción de Capital Sinérgico. Curso Internacional Ciudad Futura II, Rosario, Plan Estratégico Rosario. Rosario, mayo de 2000.
Borja, Jordi. Los Desafíos del Territorio y los Derechos de la Ciudadanía. Seminario Internacional el Renacimiento de la Cultura Urbana: Frente a La Globalización: Ciudades con Proyecto. Rosario, 29 y 30 de junio de 1999
Bohm, Luis. Manual de Planificación Estratégica Municipal. Fundación Libertador- Konrad Adenauer. (2007)
García Delgado, D. “Estado, Nación y Globalización”. Editorial Ariel, Buenos Aires. Argentina.
Fernández, Gabriel – Leva, Germán. Lectura de Economía, gestión y ciudad. Ed. Universidad General de Quilmes (2007).
Fernández Güell, José Miguel. Planificación estratégica de

ciudades. Nueva Edición. Ed. Reverte. Barcelona. 2006.

Gianello, Leoncio. Historia de Entre Ríos. Biblioteca Entrerriana Gral. Perón (1951)

Godet, Michel. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuaderno nº 5. Cuarta edición actualizada. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique CNAM, Paris - Prospektiker Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, Zarautz (Gipuzkoa) – España. Abril de 2000.

Gregori, M. A. Ensayo Histórico de Concepción del Uruguay. Ed. Yusty, Concepción del Uruguay.

Medina Vásquez, Javier y Ortegón, Edgar. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Manual 51. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Área de Proyectos y Programación de Inversiones. Santiago de Chile, 2006.

Urquiza Almandoz. Historia de Concepción del Uruguay. Ed. Ciscato (2002).

Urquiza Almandoz, Oscar F. Historia de Concepción del Uruguay. Tomo III 1871 – 1890. CTM de Salto Grande. Delegación Argentina. 2002.

Villar, Alejandro. Políticas municipales para el desarrollo económico social. Ed. Ciccus (2004)

Fuentes estadísticas consultadas

INDEC. Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda. 2001. Radio y fracción censal.

INDEC. Censo Nacional Económico, 2004.

INDEC. Censo Nacional Económico, 1994.

INDEC: Censo Nacional Agropecuario, 2002.

INDEC. Encuesta permanente de Hogares, 2007-2009.

INDEC. Estimación del Producto Bruto Interno.

INDEC. EPH, Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado, 1990-2009.

Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Entre Ríos. Anuario estadístico de Entre Ríos, 2005.

• Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Dirección Nacional de Políticas Habitacionales: “Situación Habitacional Año 2001. Total País. Resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001”. Buenos Aires, 2003.







Proyecto de promoción del desarrollo local en la microrregión Río Santa Lucía, provincia de Corrientes

Este estudio fue realizado a solicitud de la provincia de Corrientes entre los años 2005 y 2006 con el objeto de iniciar un proceso de planificación participativa y de cooperación intermunicipal en el departamento de Lavalle, provincia de Corrientes.

El desarrollo del trabajo en el territorio, dio lugar a la conformación de la Microrregión Río Santa Lucía, la cual superó el planteo inicial del trabajo, dado que incorporó también al Municipio de Goya, vecino al departamento Lavalle.

Así, los primeros diagnósticos y reuniones abordaron la problemática departamental, para luego centrarse en el fortalecimiento institucional de la microrregión.

El proceso apuntó a lograr el desarrollo de la región, aplicando estrategias asociativas, a fin de lograr una sólida articulación con los diferentes niveles del gobierno, tanto provincial como nacional, y contribuyendo a la formación de recursos humanos capacitados para enfrentar los retos que imponen las nuevas formas de desarrollo local. En este contexto, la integración regional genera el desafío de transformar la economía y la sociedad de los espacios locales, a fin de optimizar sus ventajas comparativas y competitivas mediante nuevas formas de cooperación.

En la actualidad, la Microrregión se encuentra funcional y el proceso se sostiene gracias a la fortaleza institucional alcanzada.

Equipo de trabajo:

Consultor Contratado: Ing. Manuel Gonzalez

Colaboradores: Lic. Bárbara Altschuler, Lic. Pablo Esteban Checura, Ing. Gilberto Schapiro

Contraparte Provincial: Representante de la Provincia de Corrientes ante el CFI







Índice

95	1. Introducción
97	2. Ubicación y datos generales de la región
101	3. Los pasos del proyecto
115	4. Conclusiones
117	5. Bibliografía





1. Introducción

Estamos ante una nueva concepción del mundo que muestra el surgimiento de bloques regionales, en donde, complementariamente, emerge lo local como un nuevo espacio de articulación.

La relevancia creciente del espacio local, ha otorgado a las comunidades un mayor protagonismo en el despliegue de sus potencialidades de desarrollo autónomo, equilibrado y sostenible.

Este giro hacia lo local, requiere la construcción de nuevos escenarios que establezcan las condiciones necesarias para un nuevo tipo de gestión, que incluya la participación real de la ciudadanía en la gestión local, así como la dotación de los recursos necesarios y capacidades para afrontar las demandas de la población.

En un contexto en el que los procesos de desarrollo económico rara vez coinciden o se insertan dentro de las fronteras administrativas de un espacio municipal, surge el Proyecto de Promoción del Desarrollo Local, en una primera instancia enfocado en el departamento de Lavalle, provincia de Corrientes, a partir de la necesidad de modificar la crítica situación socioeconómica de la población de los municipios pequeños que, mayoritariamente, no cuentan con una estructura municipal con capacidad de promover y fomentar el desarrollo local o económico en sus territorios y presentan, además, sistemas productivos tradicionales, con productores minifundistas, que carecen de la capacitación necesaria para revertir su realidad y adecuarse a las demandas productivas actuales, mediante estrategias de articulación con los diferentes niveles del gobierno, tanto provincial como nacional.

Las acciones emprendidas para su implementación, comenzaron con un encuentro internacional realizado con representantes de la Región del Véneto, Italia, que presenta algunos aspectos en común con el perfil productivo del Departamento de Lavalle.

El proceso, involucra la aplicación de estrategias apropiadas para la conformación de planes de desarrollo local. En una primera instancia, se elaboró un estudio diagnóstico de la situación socioeconómica, con el propósito de detectar problemáticas, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Posteriormente se diseñó el desarrollo de un proceso participativo, para avanzar, junto con la población local, hacia la construcción de propuestas de acción y corrección de las debilidades detectadas. Los actores convocados fueron representativos de todos los sectores involucrados y pertenecientes a distintos niveles, tanto locales, como provinciales y nacionales. Esta instancia fue fortalecida con acciones de capacitación que posibilitaron conformar propuestas superadoras, como la conformación de la microrregión del Río Santa Lucía, en la que se incorpora el Departamento de Goya que, sin duda, fue uno de los aspectos más significativos, como resultado del proceso emprendido.

Como consecuencia de la formación de dos mesas de trabajo institucional y productiva se lograron diseñar acciones de corto, mediano y largo plazo, que permitieran revertir la situación inicial y sensibilizar a los actores acerca de la necesidad de encarar un intenso proceso de transformación socio productivo, orientado a potenciar las ventajas comparativas y competitivas de la asociatividad alcanzada con la formación de la microrregión.

Finalmente, se presentó una propuesta de vinculación y cooperación internacional de la microrregión, con la región del Véneto, Italia y algunas líneas de acción propuestas a futuro.

En líneas generales, la evaluación de la capacitación y asistencia brindada, el grado de compromiso y roles asumidos por los actores locales; las líneas estratégicas y proyectos planteados, el grado de avance e implementación de los mismos, así como el proceso de integración regional y el proceso de consolidación de la microrre-





gión conformada, muestran que el logro de los objetivos propuestos es altamente positivo. Estos objetivos se resumen en la idea de lograr el desarrollo local de la Microrregión Río Santa Lucía aplicando estrategias asociativistas a través de la creación de una microrregión, con sólida articulación con los diferentes niveles del gobierno, tanto provincial como nacional y coadyuvar en la formación de recursos humanos capacitados para enfrentar los retos que imponen las nuevas formas de desarrollo local.

En cuanto a la propuesta metodológica, el proyecto cumplió con diversas acciones orientadas al logro de los objetivos planteados. Una de las primeras acciones, como ya se mencionó, consistió en un Encuentro Internacional con autoridades de la Provincia de Padova, de la Región del Véneto, Italia, que tuvo como objetivo la presentación de los aspectos más relevantes del distrito hortícola de la Provincia de Corrientes, sus recursos y potencialidades productivas.

Durante la organización del proceso de planificación, se realizaron talleres y reuniones, que tuvieron como resultado la conformación del grupo de actores que intervenirían en las mesas de trabajo, tanto institucionales como productivas. La evaluación de la capacitación y asistencia brindada, como así también el grado de compromiso y los roles asumidos por los actores locales, se vio reflejada en dos indicadores clave: por un lado, el constante aumento de la participación de las organizaciones públicas, privadas y sociales presentes en el territorio. Por el otro, la cantidad de proyectos presentados por los actores que intervinieron en el proceso.

Durante el trayecto, se efectuó un informe de debilidades y puntos críticos de la localidad, que permitió orientar la toma de decisiones de planificación y posibilitó el inicio de la gestión de proyectos específicos ante programas nacionales, provinciales e internacionales, esto se realizó con el aporte de las diversas instituciones pre-

sentes en el territorio y fue compilado finalmente por el equipo técnico del CFI. Un aspecto relevante a mencionar, es que algunas de las debilidades y puntos críticos observados en el diagnóstico, tienen posibilidad de ser convertidos en fortalezas y potencialidades con la creación de la microrregión.

El análisis FODA y visión del territorio, permitió evaluar las líneas estratégicas y los proyectos priorizados, planteadas por el proyecto y el grado de avance e implementación previstos.

Por otra parte, la evaluación del proceso de integración regional y del grado de consolidación de la microrregión conformada, fue muy positivo, por lo que generó instancias participativas conjuntas de visiones, diagnósticos y estrategias de desarrollo local y regional; incrementó la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y articuló políticas y acciones a nivel intermunicipal en ambos departamentos.

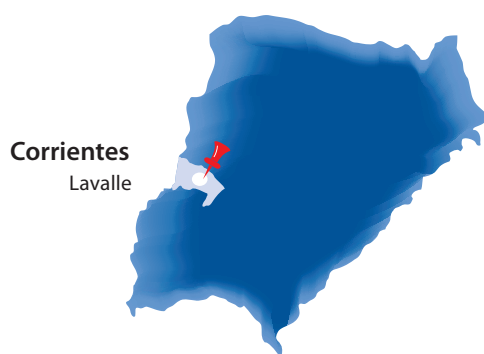
De la misma manera, la propuesta de vinculación y cooperación internacional de la microrregión con la región del Véneto –Italia- y líneas de acción propuestas a futuro, presenta objetivos de interacción a escala internacional que potencian aún más las posibilidades de desarrollo regional.

Es importante mencionar, que durante el proceso de desarrollo de las acciones, se mantuvo la metodología de trabajo, combinando la presencia del equipo técnico en el terreno (coordinando numerosas reuniones y entrevistas con actores locales, representantes públicos, privados y sociales e informantes claves, realizando talleres participativos y abiertos y participación en actividades regionales; analizando datos, documentación e informes realizados y existentes para la región), con el desarrollo de una etapa de sensibilización y capacitación de todos los actores locales, sobre los objetivos e importancia estratégica del proyecto y de la conformación de la microrregión.





2. Ubicación y datos generales de la región



Lavalle es un departamento de la provincia de Corrientes que ocupa 1.480 km² en el Oeste provincial. Cuenta con cinco Municipios: Lavalle, Cruz de los Milagros, Gobernador Juan E. Martínez, Santa Lucía y Yataití Calle. El primero de ellos, situado a orillas del río Paraná entre las ciudades de Goya y de Santa Lucía, es su ciudad cabecera.

Lavalle también cuenta con numerosas y variadas cuencas hídricas -río Paraná, lagunas, arroyos y esteros- que, conjuntamente con la variada vegetación existente, dan una característica peculiar a la provincia y pueden ser potenciados para desarrollar diferentes actividades agrícolas y turísticas.

Se evidencian las bondades del medio natural y una fuerte actividad en algunos sectores económicos, mientras que otros quedan desprotegidos, por ejemplo, existen explotaciones hortícolas implantadas y en creciente desarrollo que aumentarán la actividad económica productiva, sin embargo no existen industrias ni servicios, que aprovechen los recursos existentes en la zona y los pobladores rurales no realizan actividades agropecuarias de renta, y en algunos casos, ni siquiera de autoconsumo, lo que requiere una permanente asistencia por parte del Estado.

El departamento de Lavalle, posee una población total de 26.250 habitantes según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2001) y una variación relativa intercensal del 34,91%, respecto a 1991. La población existente se distribuye en un total de 6.182 hogares, lo que arroja un promedio de tamaño de los hogares de 4 personas. La densidad poblacional del departamento es de 17,74 hab/km².

En cuanto a las condiciones de vida, los indicadores sociales dan cuenta de fuertes problemáticas en el área de salud, educación y vivienda, que se traducen en algunos casos en valores inferiores a los del promedio provincial y nacional. Tomando los datos del Censo Nacional 2001, encontramos una tasa de analfabetismo del 10,7% y un porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) casi del 40%; este último, comparado con un promedio provincial para Corrientes de 28,5%, constituye un primer dato fundamental a tener en cuenta.

En relación a la vivienda, un 31% de la población vive en viviendas tipo rancho y otro 34,9% en viviendas de condiciones precarias. En cuanto a las condiciones sanitarias de las viviendas la situación es igualmente preocupante, ya que casi un 60% de las viviendas del departamento no posee descarga de agua.

Respecto del nivel de asistencia a establecimientos educativos, presenta un nivel de escolaridad bajo respecto de la media provincial y nacional en todos los grupos de edad y especialmente a partir de los 12 años. Esto se asocia a las características rurales y condiciones de vida y laborales del departamento, donde en muchos casos los niños y jóvenes participan como "trabajadores familiares" en la producción.

En cuanto al máximo nivel de instrucción existente, encontramos un 52% de la población sin instrucción o con primaria incompleta, llegando al 62% en la municipalidad de Cruz de los Milagros, la más pequeña del





departamento, en tanto en Santa Lucía es relativamente menor (43%), pero supera la media provincial y nacional 29% y 17% respectivamente. Del mismo modo, encontramos entre el 9% y el 2% de la población con secundaria completa y/o terciario incompleto, contra un 20% a nivel provincial y 24% como media nacional.

Respecto de la cobertura de salud por obra social, observamos que, con una situación relativamente mejor en los municipios de Santa Lucía y Yataiti Calle, la población cubierta está muy por debajo de los estándares provincial y nacional, lo cual se explica por el gran componente de trabajo informal y de minifundio existente en la región. Por último, en relación a las categorías ocupacionales, se destaca en general un mayor nivel de trabajadores “cuenta propia” en relación a la provincia y la nación, situación relacionada con los sectores minifundistas.

El conjunto de las características mencionadas nos indican que las condiciones sociales de vida del departamento son bastante más precarias que las del conjunto provincial y nacional, y de mayor vulnerabilidad a medida que el municipio es más pequeño al interior del departamento. A partir de ello puede señalarse a modo de hipótesis que el crecimiento económico que puede haber significado el surgimiento del distrito hortícola no se ha traducido en un desarrollo integral o en una mejora en las condiciones de vida de la población, por lo cual se impone la planificación e injerencia de los actores locales para contrarrestar esta situación..

Entre los principales actores territoriales, instituciones y organizaciones económicas y sociales con intervención en el departamento, además de los gobiernos locales, se detectan aquellas instituciones con participación directa en el sector productivo, como es el caso del INTA local, el Instituto Provincial del Tabaco, la Cooperativa Tabacalera, la Cámara Tabacalera y la Cooperativa Santa Lucía, entre otras. Además sobresale la formación de la Comisión Mixta Hortícola Provincial, que reúne representantes del Gobierno provincial, de la región y del sector privado, pero que actualmente se encuentra con bajo nivel de actividad. Otras instituciones más pequeñas del sector, son la Asociación de Productores Hortícolas de Santa Lucía y Lavalle, la Asociación de Pequeños Productores de Cruz de los Milagros y la Cooperativa de Gobernador Martínez.

Además, en el territorio se encuentran presentes varias escuelas y centros de formación de enseñanza media, donde se destacan las Escuelas de la Familia Agrícola por su especificidad en el sector productivo.

El sector hortícola

El departamento de Lavalle constituye un distrito básicamente hortícola, se ubica en un ámbito en donde el clima cálido, el tipo de suelo, las abundantes precipitaciones y su proximidad al río Paraná, le permiten el desarrollo de una actividad agrícola preponderante, basada en la producción hortícola, de arroz, algodón, tabaco y cereales.

Constituye una de las principales zonas del país en producción de hortalizas bajo cubierta, principalmente de tomate y pimiento. Según datos del Instituto Provincial del Tabaco y la Cooperativa de Santa Lucía, la producción hortícola llegó a extenderse a 1.100 ha., existiendo en la actualidad aproximadamente 800 ha. cubiertas (cultivo protegido) y alrededor de 10.000 productores.

En general, el productor combina la producción hortícola con ganadería, cultivo de tabaco, maíz y algodón. La fuerte disminución de la producción de tabaco, que pasa de 30 millones de kilogramos a 5 millones desde 1972 a la actualidad, ubica hoy a este producto como un mero complemento de la actividad hortícola principal.

La reconversión del distrito hacia la producción hortícola bajo cubierta y el fuerte impulso que cobró la actividad, provocó fuertes cambios demográficos y socioeconómicos, produciéndose por ejemplo un crecimiento del municipio de Santa Lucía.

No obstante ello, si bien existe un sector de los productores que presenta cierta solidez y rentabilidad, ligada a la existencia de hacienda y agricultura extensiva, el problema es la organización de los pequeños minifundistas. Otro de los puntos críticos del sector está ligado al “techo” que encuentra la producción en el mercado interno y la escasa o nula agregación de valor a la producción local, que se comercializa en fresco en los grandes centros urbanos de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Rosario, entre otros.





Análisis de la microrregión Río Santa Lucía (Lavalle - Goya)

Los Departamentos que conforman la Microrregión Río Santa Lucía (Lavalle – Goya) son en un 80% municipios pequeños (menores de 10.000 habitantes), excepto Goya que es de tipo intermedio y Santa Lucía que es un poco mayor.

Por su dimensión, la capacidad institucional de los municipios es limitada y no poseen un área en la estructura municipal encargada de promover y fomentar el desarrollo local en sus territorios, y en los casos en que existe, el personal que se encuentra destinado a este objetivo es muy escaso y/o de bajo nivel de capacitación profesional. Tal situación, implica una clara debilidad institucional y genera obstáculos para el desempeño del municipio como promotor del desarrollo. En el caso especial de Goya, este advierte cierta capacidad institucional para desempeñar este rol, aunque muy incipiente, en la medida que recién en Diciembre del año 2005 se crea la Secretaría de Producción y Trabajo. Santa Lucía también creó recientemente una Secretaría de Producción, pero con una estructura institucional mucho más pequeña que la de Goya.

En líneas generales, se percibe una débil articulación de Goya y Santa Lucía con la administración provincial y nacional, en cuanto al conocimiento y utilización de recursos y programas existentes de promoción socio productiva. Esta situación se agudiza por cierto nivel de aislamiento de los municipios, respecto de otros niveles de gobierno para la promoción del desarrollo local, condición en la que se encuentran la mayoría de los municipios del país.

Al mismo tiempo, se advierte un bajo nivel de relación y articulación del municipio con su propio entorno local. Por lo general, los municipios de ambos departamentos poseen vinculación con las cooperativas o asociaciones de productores locales, pero no existe un ámbito de participación sistemático que incluya a los diversos actores locales, y que permita, de este modo, una mayor cooperación y articulación de acciones y visiones entre el sector público, el sector privado y los actores sociales. Esto determina también cierto aislamiento de los municipios en lo referido a la promoción del desarrollo local.

Respecto a otros municipios, a nivel horizontal, no se ha planteado una cooperación intermunicipal. Es decir, que si bien existe una comunicación institucional básica entre municipios sobre cuestiones de rutina, no existe un ámbito de cooperación intermunicipal ni de elaboración e implementación de políticas conjuntas, que permita trascender la realidad meramente local, hacia la articulación de potencialidades y dificultades comunes para mejorar el desarrollo de los departamentos y del distrito hortícola.

Los municipios que componen la Microrregión Río Santa Lucía de la Provincia de Corrientes, presentan las siguientes características:

- Goya, es un municipio de Primera Categoría con capacidad productiva e institucional incipiente.
- Santa Lucía, corresponde a un municipio de Segunda Categoría, con limitaciones en su capacidad productiva e institucional y, con debilidades estructurales para aplicar estrategias de desarrollo endógeno con sus propios medios.
- El resto de municipios de Tercera Categoría que conforman el departamento de Lavalle, no constituyen en sí mismos espacios suficientemente amplios y complejos como para desarrollar por sí solos estrategias de desarrollo, pero poseen algunas ventajas, capacidades potenciales de desarrollo, como el hecho de encontrarse insertos en uno de los más importantes distritos hortícolas del país.

Por otra parte, en general, las comunidades integradas al proyecto presentan las siguientes características:

- Los indicadores sociales muestran fuertes problemáticas en el área de salud, educación y vivienda, generando desventajosas condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de la Microrregión.
- La educación presenta elevados índices de analfabetismo, bajo nivel de escolaridad y de instrucción y un alto porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Las categorías ocupacionales de ambos departamentos, presentan un mayor nivel de cuentapropismo (sector minifundista) y un alto nivel de trabajadores familiares.
- El sector hortícola, requiere el fomento del asociativismo, mejorar la calidad de la producción, generar propuestas de diversificación productiva, mejorar las condiciones de comercialización, fortalecer la organización





Puente sobre Río Santa Lucía, Goya.
Fuente: www.panoramio.com, "J.Manuel Bejarano"

del sector, generar sistemas de cobertura de riesgos, políticas de protección y fomento del sector; gestionar alternativas de financiamiento, evaluar oportunidades de exportación y adecuar los regímenes impositivos y laborales.

■ Algunas de las situaciones críticas detectadas oportunamente, se han agudizado, como es el caso de la formación de los precios, los canales de comercialización de los productos, la necesidad de identificar nue-

vos productos, la importancia de incorporar nuevas tecnologías y agregar valor a la producción, y la necesidad de aperturas de nuevos mercados, entre otros aspectos.

Frente a todas estas situaciones, la propuesta de Desarrollo Local para el departamento, contempló un importante componente de inclusión social y de mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.





3. Los pasos del proyecto

3.1. Actividades realizadas

Encuentro Internacional

La primer actividad del proyecto fue la realización del Encuentro Internacional entre las autoridades de la provincia y representantes de instituciones provinciales, municipales y productores del departamento de Lavalle, con autoridades de la provincia de Padova de la Región del Véneto de la República de Italia y con representantes de Instituciones vinculadas a actividades productivas, económicas y sociales similares en ambos territorios. El encuentro tuvo como objetivo, la presentación de los aspectos más relevantes del distrito hortícola de la provincia de Corrientes, sus recursos y potencialidades productivas.

Como resultado del encuentro se alcanzaron acuerdos para realizar acciones de cooperación e intercambio tanto en el área de producción como en las posibilidades de comercialización en el mercado italiano. Asimismo, se realizaron ofrecimientos como la disposición del Mercado Agroalimentario de Padova y de la plataforma de comercialización disponible, para exponer productos hortícolas del departamento de Lavalle.

También se analizó la potencialidad de inversiones de empresarios italianos en el distrito hortícola correntino, la identificación de los proyectos específicos, la promoción de inversiones para el sector y la generación de vínculos con empresarios italianos dispuestos a realizar inversiones en el departamento Lavalle de Corrientes. Por otra parte, se planteó la posibilidad de identificar otros productos, además de los hortícolas, que la Microrregión podría ofrecer a ese mercado italiano.

Finalmente, se contempló a la Región italiana como un aliado estratégico central en el desarrollo de las posibilidades de comercialización futuras para el sector hortícola del departamento Lavalle y Goya, hoy miembros de la Microrregión Río Santa Lucía.

Los talleres y las reuniones organizativas

Con la participación de los intendentes del departamento Lavalle se realizaron los primeros talleres organizativos, reuniones de sensibilización y la posterior Creación de la Microrregión Río Santa Lucía.

El tercer Encuentro Taller constituyó una bisagra en el proceso de construcción del Plan, pues en esa oportunidad se logró:

- Avanzar en el camino de la sensibilización, dando una mayor importancia a las potencialidades del trabajo conjunto de los diferentes actores del territorio.
 - Apreciar el inicio del proceso y sus aportes sustantivos para la creación de la Microrregión.
 - Detectar las principales debilidades institucionales de los diferentes actores del territorio (municipios, organizaciones de productores, organizaciones sociales).
 - Proponer alternativas de solución que fueron profundizadas en los encuentros subsiguientes, culminando con el diseño de diferentes instrumentos, que luego fueron validados e incorporados como herramientas operativas en los documentos que plasmaron la decisión política de creación de la microrregión (Acta de Conformación de la Microrregión), así como en la implementación de acciones de concertación (Conformación del Consejo Consultivo) y de acciones de coordinación (Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional).
 - Crear el Equipo Técnico Regional (E.T.R.), que permitió tener a partir de ese momento, al referente institucional de cada una de las temáticas que fueron abordadas en el territorio, con quienes se fueron profundizando los análisis y las propuestas hacia el futuro.
- Los actores participantes de la organización del Plan procedían del sector gubernamental (local, provincial y nacional), del sector privado, del sector social y del sector educativo.
- Por el sector gubernamental, provincial y nacional: representantes de todos los gobiernos locales (Municipios de Cruz de los Milagros, Gobernador Martínez, Lavalle, Santa Lucía y Yataiti Calle) del departamento de Lavalle; el Director de la Casa de Corrientes en Buenos Aires; inte-





grantes del Gabinete Municipal y miembros del Concejo Deliberante del Municipio de Goya; el Secretario de la Producción del Ministerio de Trabajo, Producción y Turismo de la Provincia de Corrientes; y el Programa Social Agropecuario y la Delegación Corrientes, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

■ Por las Instituciones intermedias relacionadas con la producción, investigación y comercialización participan: la máxima autoridad y gerencias técnicas del Instituto Provincial del Tabaco; un representante de la Comisión Hortícola Provincial del Gobierno de la Provincia de Corrientes; la Agencia de Extensión Regional de Goya del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y los referentes del equipo técnico del proyecto. Del sector privado y también como iniciadores, la Cooperativa Hortícola de Santa Lucía; la Asociación de Horticultores de Santa Lucía; la Asociación de Productores Hortícolas y Afines de Lavalle; la Asociación Departamental de Pequeños Productores de Lavalle; y la Asociación de Pequeños Productores de Cruz de los Milagros. Incorporándose posteriormente la Cooperativa Agropecuaria de Gobernador Martínez; la Cámara del Tabaco y la Cooperativa Tabacalera de Goya; la Cooperativa Eléctrica de Bella Vista; y la Cooperativa de Yataiti Calle.

■ Sector social la Asociación Correntina para el Desarrollo Comunitario ACODECO y el grupo de pequeños productores Naike Chamigo. Posteriormente se incorporaron la Asociación Civil Pichón de Lavalle; la Parroquia y Santuario de Santa Lucía, dependiente de la Diócesis de Goya; el grupo de pequeños productores "Juntos Podemos"; el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana INDES; la Asociación Solidaria Santa Lucía; y Cáritas.

■ Sector educativo, y como iniciadores, la Escuela de la Familia Agrícola de Santa Lucía. Posteriormente se incorporaron la Universidad Nacional del Litoral; los Centros de Formación; y las Escuelas Técnicas y Medias del Departamento.

En todos los encuentros, talleres y reuniones realizadas, el abordaje de cada uno de los temas contemplados, se realizó a través de dos mesas diferenciadas de trabajo, una Institucional y otra Productiva, cerrando posteriormente los encuentros y reuniones, con plenarios de conclusiones y recomendaciones generales.

En la Mesa Institucional, se definieron tres instancias de representación/ gestión dentro de la Microrregión:

■ En la Primera instancia de constitución se formaron:

- Un Consejo Directivo: ámbito político, conformado por los intendentes de los 6 municipios o un representante con mandato, con la responsabilidad de realizar las acciones requeridas y comunicar al interior de la institución la marcha del proceso.

- Un Consejo Consultivo: ámbito socio- económico, conformado por los representantes de todas las instituciones públicas, privadas y sociales participantes.

- Una Comisión Operativa: ámbito de ejecución operativa, conformado por representantes técnicos de las diferentes instituciones del sector público presentes en el territorio.

■ En la segunda instancia, se acordó que cada municipio y cada organización participante nombrara un representante estable o delegado que tendría la función de asistir a todas las reuniones, llevar el mandato de la organización y centralizar la información de la misma.

■ En la tercera instancia se firma el Acta de Acuerdo de los Intendentes de Creación de la Microrregión, y un Acta Compromiso complementaria entre todas las instituciones participantes, quienes figurarán además en el Estatuto de la Asociación.

El armado del diagnóstico común de toda la región, orientó la toma de decisiones del proyecto y permitió el inicio de la gestión de proyectos específicos con programas nacionales, provinciales e internacionales; se realizó con el aporte de las diversas instituciones presentes en el territorio y fue compilado finalmente por el equipo técnico conformado por el CFI y la provincia.

Cada institución realizó un diagnóstico y descripción de su propia organización, y el equipo técnico, conjuntamente con los delegados de los municipios, realizó el diagnóstico en relación a los gobiernos locales de los departamentos. Los organismos técnicos y productivos (IPT, INTA, Cooperativas, Asociaciones de Productores) aportaron datos y análisis para realizar el diagnóstico del sector productivo.

Para abordar la problemática del sector educativo, se invitó a directores y docentes de escuelas de EGB para analizar las fuertes dificultades existentes en el tema educativo (nivel de escolaridad, deserción, adaptación de contenidos a la realidad regional, etc.), conformando una mesa de trabajo especial para detectar posibles causas y soluciones.



La Mesa Productiva, se conformó principalmente con los representantes de las organizaciones de productores y de los organismos técnicos de apoyo. Esta mesa avanzó sobre los siguientes temas:

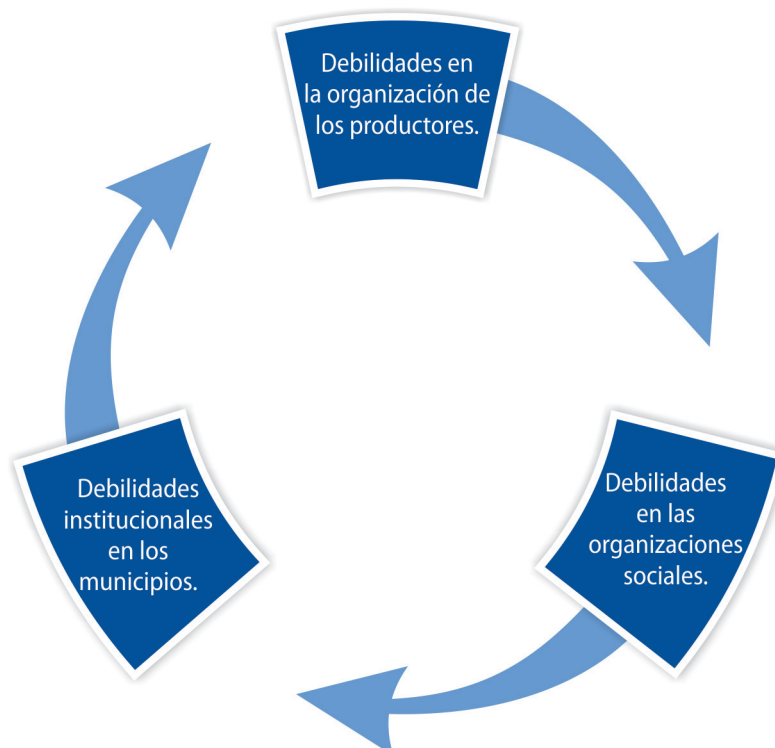
- Elaboró propuestas de análisis de producción de algunos productos alternativos.
- Detectó la necesidad de capacitación en manejo del producto; desde la floración, hasta la cosecha, post cosecha y comercialización.
- Analizó la posibilidad de implementar un sistema de compras comunitarias y corporativa de insumos estratégicos para la producción.
- Planteó un proyecto del obispado canalizada por el párroco, de apoyo a la producción de los pequeños productores de la región, en particular con el aporte de un terreno para disponibilidad de los productores, por parte del obispado.
- Planteó la necesidad de organizar a los pequeños productores, para homogeneizar tipos de producto y calidad, pudiendo, de esa manera lograr escalas de producción.
- Elaboró propuestas para la realización de acciones de marketing territorial, a los fines de revalorizar la producción local y dar una marca de calidad de origen a la producción de la microrregión y, en particular, a la producción hortícola.

3.2. Debilidades y puntos críticos detectados

El análisis de los componentes estructurales de los municipios del Departamento de Lavalle, permitió detectar debilidades y puntos críticos, algunos de ellos con posibilidad de ser transformados en fortalezas y potencialidades, a partir de la creación de la microrregión. En tal sentido, se establecieron debilidades institucionales, de organización de los productores, y sociales.

- Los municipios no poseen un área de producción o desarrollo, ni capacidades técnicas suficientes a nivel individual. No hay interacción entre los municipios así como participación y cooperación público- privado.
- La organización de productores denota falta de participación y representatividad, con una débil capacidad de gestión, dificultad para asociarse y problemas culturales y educativos.
- Las organizaciones sociales, adolecen de conocimiento mutuo, cooperación horizontal, espacios de participación "multiactoral" y recursos.

Una serie de factores inciden en detrimento de las capacidades institucionales, entre ellos, la falta de presencia de las estructuras públicas centrales concentradas a nivel nacional, para estimular procesos de desarrollo territorialmente equitativos a nivel regional y local, en un





contexto de complejidad creciente de los procesos sociales y productivos y de dinámicas globales en las que compiten, no sólo los países y las empresas, sino también las regiones, ciudades y localidades.

Asimismo, se advierte la incidencia de procesos económicos exógenos, vinculados a la competencia de productos foráneos, muy notorio para el caso del sector hortícola, con el ingreso de tomates desde Brasil, o con la fuerte dependencia de insumos importados para la producción.

Por otra parte, se detecta la falta de capacitación técnica, en cuanto a las distintas etapas del proceso productivo, tales como el manejo de agroquímicos y el tratamiento de residuos, la producción orgánica, la gestión comercial, la innovación y el diseño de productos, y la presentación y formulación de proyectos.

Los precios de los productos son influenciados por la restricción de los mercados (destino nacional), la brecha de precios entre productor y consumidor, la ausencia de diversificación productiva, el escaso valor agregado a la producción local y la falta de financiamiento crediticio.

Otros factores a tener en cuenta son:

- La infraestructura energética muestra falencias en el suministro y los costos de la energía son elevados.
- Los insumos para la producción son importados con precios en dólares.
- La infraestructura vial de comunicación y transporte se encuentra en estado crítico.
- Faltan regímenes laborales e impositivos adecuados al sector y a la realidad de cada región.
- En materia del régimen de tenencia de la tierra predominan propiedades minifundistas.
- El sector educativo muestra bajos niveles de escolaridad y alto desgranamiento, escaso presupuesto y bajos sueldos docentes, sin formación docente orientada a las necesidades y características de la región.

Se identificó originalmente la necesidad de convocar al Gobierno provincial, a través de la Secretaría de la Producción o la Dirección de Asuntos Municipales, así como también a legisladores provinciales. Este proceso fue cubierto mediante el desarrollo y la creación de la microrregión.

En el proceso se reconoció la importancia de presentar proyectos estratégicos de alcance microrregional ante organismos nacionales como el Ministerio de Desarrollo Social o de Trabajo, para lo cual se resaltó la necesidad de consolidar la integración, establecer líneas y ejes estratégicos con proyectos promovidos y la importancia del estudio regional de las cadenas de valor y de insumos, tendiendo al encadenamiento productivo de los proyectos.

En lo institucional se requiere capacitación, fortalecimiento institucional, constitución de la microrregión, actas, estatutos, forma de organización, difusión y comunicación (interna y externa) del proyecto, y atención a la problemática social del departamento.

Con respecto a la producción agrícola, se identificaron problemáticas en relación a diversificación de productos con salida exportable, insumos, infraestructura, precio del producto, rescate de experiencias de pequeños emprendimientos locales, asistencia técnica, capacitación e inversiones.

Obstáculos para la implementación del desarrollo económico local

Otro aspecto considerado fue el peso de los factores que podrían debilitar el desarrollo económico local, entre ellos:

- La visión que la mayoría de los actores territoriales de la Microrregión Río Santa Lucía poseen sobre el desarrollo económico, centrada fundamentalmente en la disponibilidad de recursos financieros y en la manera de atraerlos. Aunque ello es importante, se sabe que no es suficiente para garantizar el desarrollo económico, por cuanto la orientación de los recursos financieros hacia la inversión productiva, depende de otros aspectos tales como la capacidad de introducir innovaciones en el tejido productivo, en los procesos, en métodos de gestión junto con innovaciones sociales e institucionales.
- El análisis sectorial del sector hortícola de la microrregión no resulta suficiente, ya que dicha actividad productiva combina insumos procedentes de diferentes sectores y es, por consiguiente, una actividad multisectorial, que debería ser analizada en un contexto más amplio. Por lo tanto, la visión del desarrollo económico local, independientemente de los enfoques existentes, confluye en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del desarrollo.





Otros aspectos surgidos del diagnóstico que se tuvieron en cuenta fueron:

- El capital natural, cultural y patrimonial, que está relacionado con una valoración del medioambiente y los recursos naturales, culturales y patrimoniales. En la microrregión el capital natural se encuentra afectado notoriamente por la gran utilización de plaguicidas y agroquímicos que afectan la salud de la población.
- El capital social, es decir, la importancia del fortalecimiento institucional, así como la revitalización de la sociedad civil y el fomento de la participación de las comunidades locales. Aunque el proyecto de creación de la microrregión tiende a generar un fortalecimiento de lo institucional y de lo social, con gran participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad.
- El capital humano, que se fortalece mediante la mejora del acceso a la educación, nutrición y salud, así como con el reconocimiento del rol de la mujer en la sociedad y con la capacitación de los recursos humanos según las necesidades de innovación de cada sistema productivo territorial.

Así, el desafío de promover el desarrollo económico local, mediante la creación de la Microrregión Río Santa Lucía, consiste en plasmar un proceso de transformación de la economía y la sociedad de los departamentos de Goya y Lavalle.

La microrregión, deberá estimular un desarrollo económico local, capaz de articular el compromiso y la concertación de los diferentes actores locales, públicos y privados, para crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas, especialmente aquellas que corresponden a las micro, pequeñas y medianas empresas. Ello permitirá utilizar los recursos en forma eficiente y sostenible y aprovechar el dinamismo empresarial presente en el territorio.

En base a los aspectos mencionados se espera que la microrregión creada contribuya a dar respuesta a puntos críticos detectados como:

- Necesidad de fortalecer las capacidades y ventajas comparativas y competitivas de las regiones, ciudades y localidades, mediante el despliegue de nuevas formas asociativas, como las propuestas en el proyecto.
- Necesidad de acercar las decisiones de políticas públicas a las localidades y territorios en donde los procesos

sociales reales se llevan a cabo, liberando así nuevas capacidades, iniciativas y energías de los agentes sociales, institucionales y de los propios ciudadanos.

- Necesidad de alcanzar una mayor gobernabilidad mediante la suma de energías y la concertación de acciones de los sectores públicos, empresariales, académicos y no gubernamentales, que permitan hacer más efectivas las políticas públicas.
- Exigencia de enfrentar las situaciones de pobreza mediante estrategias integrales, que incluyan componentes dinámicos de generación de empleo, rescatando programas nacionales vigentes.
- Necesidad de concientizar a los municipios, sobre la necesidad de incorporar nuevas competencias en la gestión del gobierno local, para hacer frente al desafío de convertirse en agentes promotores del desarrollo.
- Necesidad de fortalecer las estructuras y los marcos organizacionales, normativos, metodológicos, jurídicos e institucionales existentes para lograr el nuevo rol propuesto.
- Necesidad de que administraciones municipales de la envergadura del departamento de Lavalle, se sumen a estructuras microrregionales, capaces de liderar efectivamente un mejor desenvolvimiento económico social y una mayor calidad de vida de sus comunidades.
- Necesidad de construir una agenda municipal y regional integral e integrada, que incorpore un nuevo tipo de gestión local, más dinámica y no sólo la tradicional.

3.3. Propuestas para la corrección de las debilidades detectadas

Las acciones de corrección propuestas a partir del análisis de las debilidades detectadas se diseñaron sobre la base de la experiencia de los diferentes actores públicos, privados y sociales del territorio, con el aporte técnico del equipo conformado por el CFI y la provincia de Corrientes. El mecanismo previsto en el proyecto -encuentros, talleres y reuniones con la metodología participativa- posibilitó una serie de acciones y propuestas, muchas de ellas ya implementadas y otras con diferentes grados de concreción.

Propuestas y acciones realizadas en el marco del proyecto:

- Sensibilización, capacitación y asistencia técnica a todos los sectores.



- Sostenimiento y ampliación de espacios de participación y coordinación pública- privada y social.
- Mesa conjunta de municipios, compromiso e involucramiento del sector para el proceso microrregional.
- Creación de nuevos espacios de articulación y coordinación.
- Gestión conjunta de municipios para solicitar recursos humanos ante la provincia.
- Nuevas posibilidades de ampliar el apoyo técnico desde INTA – Fundación ArgenInta y otros organismos.
- Creación de una mesa conjunta de asociaciones de productores, en el marco de la microrregión.
- Amplia convocatoria de diversas organizaciones.
- Adecuación de los proyectos de las organizaciones sociales y productivas, a las políticas en apoyo al proyecto de desarrollo regional.
- Banco de proyectos y recursos de la región.
- Convocatoria del sector educativo y promoción de su compromiso.
- Gestiones necesarias para la realización de un acuerdo territorial con el Programa Más y Mejor Trabajo, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Conformación del Equipo Técnico de contraparte territorial.
- Conformación de un ámbito de concertación público-privado concretado mediante la creación de la Microrregión Río Santa Lucía.
- Confección del diagnóstico regional.
- Conformación de la Oficina de empleo de la microrregión.

3.4. Evaluación de la capacitación y asistencia brindada y del compromiso asumido por los actores locales.

La efectividad de la capacitación desarrollada a lo largo del trabajo, puede verse reflejada en dos indicadores clave. Por un lado, el constante aumento de la participación de las organizaciones públicas, privadas y sociales presentes en el territorio y, por el otro, la cantidad de proyectos presentados por los actores que intervinieron en el proceso.

Dado el corto tiempo del proyecto y la complejidad del territorio, no se desarrollaron indicadores cualitativos específicos, sin embargo, sería interesante evaluar en qué

medida los actores adquirieron nuevos conceptos y habilidades vinculados al desarrollo territorial, y al proceso de integración microrregional.

En la Capacitación y Sensibilización, las estrategias implementadas fueron:

- Curso de capacitación en Desarrollo Local, con los siguientes contenidos: concepto de desarrollo: local, sustentable, regional, humano. Nuevo rol del Estado local. Participación y cooperación público- privada. Nuevo paradigma de desarrollo local y economía social. Cooperación intermunicipal, conformación de microrregiones. Capacitación para la presentación de proyectos ante programas y organismos nacionales de apoyo al sector productivo y el desarrollo local. Intercambio de experiencias con la Microrregión Sur de la provincia de Entre Ríos: principales procesos desarrollados y resultados alcanzados. Capacitación para la implementación de análisis FODA de los sectores productivos alternativos. Capacitación del sector hortícola, específicamente en lo que respecta a: mercados internos y externos, conocimiento y facilidades de producción, y generación de encadenamiento productivo, entre otros.
- Taller de análisis y diagnóstico de la viabilidad de productos alternativos para la región, de acuerdo al conocimiento disponible. El mismo, se realizó a partir de un taller participativo con todos los actores del sector productivo y en base a la calificación de cada una de las siguientes variables:
 - Nivel de conocimiento existente en la zona y/o necesidad de capacitación requerida sobre su producción (si se posee poco conocimiento o se requiere mucha capacitación, se le asignó una menor calificación).
 - Potencial de comercialización en mercados externos (entendiendo que la exportación se realice desde los mismos productores).
 - Potencial de comercialización en mercados internos.
 - Potencial de creación de empleos e ingresos (el ingreso se asocia al precio de venta que se pueda obtener).
 - Posibilidad de generar encadenamientos productivos o agregar valor: es decir, si su producción impulsa o posibilita la producción de subproductos, derivados, elaboración industrial, etc.
 - Inversión de capital requerida, a mayor nivel de inversión se consideró menor calificación.
- Taller de capacitación para la elaboración de proyectos, identificado como necesidad específica por parte de



las organizaciones de la sociedad civil que participan en la microrregión.

■ Curso Taller de Formulación y Evaluación de Proyectos en la cooperativa de Santa Lucía, del departamento Lavalle. La dinámica del curso taller fue teórico-práctica, partiendo de un reconocimiento de los proyectos o ideas de proyectos, que aportaron los participantes y entre los cuales se destacan:

- Proyecto de capacitación de jóvenes en oficios y contención social de jóvenes en riesgo.
- Proyecto de disecado de tomate, aromático y mamón, orientado a la participación de las mujeres.
- Proyecto de diferenciación de calidad a través de protocolo de producción.
- Proyecto de certificación de calidad productiva de la microrregión a partir de la instalación de un laboratorio local.
- Proyecto de diversificación productiva y búsqueda de puntos de venta alternativos para la producción regional.

A lo largo del taller se revisaron las fortalezas y debilidades de cada proyecto o idea de proyecto aportado por los participantes, las dudas surgidas en su diseño y los pasos a seguir para la correcta formulación de los mismos.

La evaluación de las capacitaciones generadas durante el proyecto, se realizó a través de la relación entre el resultado y la expectativa o el estándar (Pritchard, 1990). Un elemento a evaluar por lo tanto, fue el grado de cumplimiento de los actores involucrados en el resultado de la capacitación, otro elemento fue el impacto que la capacitación tuvo en los resultados globales.

No se contempló una evaluación específica del grado de apropiación de conocimiento individual por parte de los actores, pero el resultado de la creación de la Microrregión Río Santa Lucía, como construcción institucional conjunta de los actores públicos y privados del territorio y la posterior incorporación del Departamento Goya al proceso, es considerado como un indicador de concreción de los resultados previstos en dicho proceso.

Un elemento importante que surge a partir de la creación de esta microrregión, es que esta construcción se transforma en un instrumento y en un espacio para asegurar que los actores que cumplen determinados desempeños, puedan continuar en un proceso de aprendizaje continuo, orientado a lograr los objetivos esperados. Por lo tanto, si se evalúa la efectividad de la capacitación en términos de los aprendizajes demostrados, entendida como la evolución de la competencia de las persona en el tiempo de implementación del proyecto, los resultados son indicadores de la efectividad en cuanto a la generación de nuevos saberes. Siendo la formación un proceso continuo, la microrregión deberá, con sus distintas estrategias, profundizar el proceso a partir de una evolución permanente.

3.5. Líneas estratégicas y proyectos priorizados. Grado de avance e implementación

A continuación se presenta un cuadro síntesis que incluye las líneas estratégicas planteadas por el proyecto y los proyectos prioritarios que se iniciaron apenas finalizó la asistencia del equipo técnico que disparó el proceso microrregional.



LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS	
LÍNEAS ESTRATÉGICAS	PROYECTOS PRIORITARIOS
■ Incorporar la Planificación Estratégica Territorial como proceso dinámico y participativo, para una integración social y económica más equitativa, equilibrada y planificada del territorio.	■ Recuperación del Plan Estratégico de Goya como elemento disparador para la microrregión y del Plan Estratégico para el Sector Hortícola. Incorporar el Plan Estratégico para el Municipio de Lavalle.
■ Identificar las fortalezas existentes y los requerimientos de fortalecimiento institucional, capacitación y asistencia técnica, en cada uno de los municipios integrantes de la microrregión.	■ Plan de Capacitación para empleados municipales acordado con la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Delegación Goya. ■ Gestión del Proyecto ante el IFAM. ■ Reunión de la UTCO para profundizar matriz FODA de productos para el sector hortícola.
■ Definir una estrategia común de acción para el corto y mediano plazo que incluya la promoción de la cooperación interna, la comunicación y los procesos de enseñanza-aprendizaje entre los municipios integrantes de la microrregión e intentar generar cambios a nivel de pautas y valores.	■ Continuidad de las reuniones de intendentes y equipos técnicos en función de la estrategia microrregional.
■ Diseñar en forma conjunta políticas activas comunes para la microrregión y crear una Agencia de Desarrollo para la misma.	■ Definición de políticas planteadas en los informes del equipo técnico. ■ Creación de una única agencia con la colaboración de la UTCO, IPT, INTA y la Secretaría de la Producción del Gobierno de la Provincia de Corrientes.
■ Impulsar acciones de gestión para la realización de obras y prestación de servicios comunes para los municipios integrantes de la microrregión.	■ Pavimentación y/o mejoramiento de los caminos entre las ciudades integrantes y sus accesos. ■ Tratamiento conjunto de los residuos sólidos urbanos. Concreción y ampliación de la red de distribución domiciliaria de gas natural. ■ Construcción de viviendas sociales. ■ Planificación de actividades deportivas, recreativas, turísticas y culturales conjuntas y el desarrollo de proyectos educativos regionales.
■ Optimizar los recursos de gestión que existen a nivel local, provincial y nacional y promover la producción y el empleo.	■ Presentación conjunta ante los organismos nacionales.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS	
LÍNEAS ESTRATÉGICAS	PROYECTOS PRIORITARIOS
Fomentar la calidad, diversificación y coordinación a nivel productivo a través de la vinculación entre éste y los Sistemas de Formación y de Ciencia y Tecnología provincial y nacional, con la realidad local.	- Contacto con ArgenInta para la implementación de Políticas de Calidad. - Contacto con el Iram para políticas de Calidad.
Conformar consorcios productivos, identificando proyectos específicos a promover, formulando perfiles básicos de viabilidad de cada uno de ellos y analizando alternativas de figuras de organización para su ejecución y puesta en marcha.	En estudio.
Constituir Sociedades de Estado, Empresas de Economía Mixta u otras figuras jurídicas asociativas para ejecutar las acciones.	En estudio.
Desarrollar actividades de promoción de la microrregión en los ámbitos provincial, nacional e internacional.	Primera muestra conjunta en el Rally de Goya.
Firmar acuerdos y/o convenios con instituciones y organismos de alcance local, provincial, regional, nacional e internacional, tendientes a concretar y fortalecer los propósitos y objetivos de la microrregión.	Firma pendiente con el Ministerio de Trabajo de la Nación.
Analizar y estudiar la realización de actividades legislativas conjuntas, creación del Foro de Concejales de la microrregión y formulación de ordenanzas comunes para el reconocimiento y formalización de la misma en cada municipio.	Mesa específica de concejales de los municipios miembros de la microrregión.
Integrar a las Juntas de Gobierno, Organizaciones no Gubernamentales, entidades autárquicas municipales, empresas, etc., a las tareas de la microrregión.	Solicitud de incorporación del municipio de 9 de Julio.
Presencia en Foros Nacionales e Internacionales.	- V Congreso Internacional de Especialistas en Maní. (En Río Cuarto, Córdoba). 2º Congreso Panamericano para la Promoción del Consumo de Frutas y Verduras. Guaymallén, Mendoza.



3.6. Evaluación del proceso de integración regional y del grado de consolidación de la microrregión conformada

La Microrregión Río Santa Lucía, quedó constituida en diciembre de 2005, a partir de la implementación del proyecto inicial de Promoción del Desarrollo Local en el Departamento de Lavalle. Los municipios que la integran son: Cruz de los Milagros, Gobernador Martínez, Lavalle, Yataití Calle y Santa Lucía, del departamento de Lavalle; y el Municipio de Goya, del departamento del mismo nombre.

Los municipios miembros de la Microrregión Río Santa Lucía, establecieron como propósitos de la misma:

- Constituir instancias participativas conjuntas de visiones, diagnósticos y estrategias de desarrollo local y regional.
- Incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales, propender al desarrollo integral de sus comunidades y asegurar el aprovechamiento adecuado y sustentable del potencial productivo del territorio.
- Concertar y articular políticas y acciones a nivel intermunicipal en ambos departamentos.
- Coordinar la aplicación conjunta en la microrregión de programas, proyectos y acciones, contemplados por las instituciones y organismos de los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado.
- Promover la microrregión a partir del abordaje conjunto de su problemática y de la asociatividad municipal y del conjunto de los actores locales.

Una de las tareas pendientes, es la elaboración de un Estatuto que regirá a la microrregión y que se sumará a los documentos existentes: Acta Constitutiva y Acta Complementaria, cuyo objetivo es plasmar el compromiso de los municipios, las instituciones públicas de alcance nacional, federal y provincial y las instituciones no gubernamentales, presentes en el territorio, de participar en la creación y el funcionamiento de un Consejo Consultivo Microrregional. En el Acta complementaria, se especifica además, la conformación y las funciones y atribuciones de este Consejo.

La Microrregión Río Santa Lucía llevaba realizados dos encuentros desde su conformación:

- El I Encuentro Interregional de Microrregiones, cuyo

objetivo fue el intercambio de experiencias entre distintas microrregiones, a fin de rescatar los esfuerzos realizados en este sentido en otras partes del país. En relación a los procesos de conformación se destacó la importancia de la participación ciudadana y del sector privado desde el inicio del proceso de integración regional, a fin de asegurar su continuidad y apropiación por parte de los ciudadanos y organizaciones privadas del proceso. Como conclusión del encuentro, se destacó la importancia de continuar el conocimiento, intercambio y cooperación mutua entre las microrregiones. Se planteó también, la necesidad de avanzar hacia la confección de un banco virtual de proyectos, acciones y propuestas comunes, que sirva como información de base al proceso de intercambio.

- El II Encuentro Microrregional, en Goya. Se crearon dos mesas de trabajo, por un lado la mesa de intendentes, que analizó las políticas y proyectos comunes, que podrían instrumentarse en el corto, mediano plazo y por otra parte, la mesa de organizaciones de la sociedad civil que presentó proyectos e ideas para consolidar y acompañar el proceso microrregional.

En la Mesa de Intendentes se destacan las siguientes políticas y proyectos comunes presentados:

- El mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial y los accesos que intercomunican a los diferentes municipios, así como de los cascos urbanos de cada uno de ellos. Se comentó al respecto la posibilidad de disponer de una planta de asfalto para la microrregión.
- Tratamiento y reciclado común de los residuos sólidos urbanos, entre aquellos municipios cuya distancia justifique la iniciativa, particularmente Santa Lucía, Lavalle y Goya. Abordaje de aspectos críticos como es el reciclado del nylon en el municipio de Santa Lucía.
- Desarrollo de políticas activas para la promoción, desarrollo y fortalecimiento de los micro, pequeños y medianos productores, en forma conjunta entre todos los municipios participantes.
- Creación de un foro de Concejales municipales, a fin de definir políticas e instrumentos de gestión comunes tales como aspectos tributarios, entre otros.
- La definición e instrumentación de mecanismos sencillos que posicionen a la región frente al mundo, como la posibilidad de desarrollar en el corto plazo un encuentro en la región, entre los agregados comerciales acreditados en el país y los productores y empresarios de la región.





Así como de todas las estrategias de marketing territorial que identifiquen y difundan a la microrregión, como un logotipo, página Web, material de difusión.

3.7. Reflexiones sobre el proceso de integración microrregional

Si bien el proceso de creación de la Microrregión Río Santa Lucía es reciente y requiere de una mayor consolidación, ya presenta un camino iniciado. De aquí en más, los gobiernos municipales involucrados, deberán afrontar un proceso de desarrollo económico local, entendido como el proceso organizado, planificado y concertado de creación de riquezas de un Municipio o Región, que además de tomar en consideración los factores productivos o económicos debe tomar en cuenta los factores sociales, políticos y ecológicos, como elementos que se condicionan recíprocamente. El objetivo principal del desarrollo económico local, es pues, generar mayor bienestar a la población de los municipios que conforman la microrregión, por medio de la dinamización de la economía local. Por lo tanto, deberán producir acciones coherentes entre sí, con efectos multiplicadores.

Cada uno de los municipios deberá identificar la manera en que sus sectores económicos pueden generar efectos dinámicos, para iniciar el proceso organizando e implementando acciones de fomento para el desarrollo, no sólo del sector hortícola, sino de otros como agricultura, industria, agroindustria, artesanía, pesca y turismo.

Este desarrollo económico local, debe generar oportunidades por medio de estrategias que permitan aumentar las fortalezas locales; optimizar el uso de los recursos existentes y crear condiciones para un desarrollo equilibrado de sus miembros, tomando en cuenta sus categorías poblacionales. Esto podrá realizarse en la medida en que los municipios promuevan los siguientes factores en el territorio:

Competencias: En la microrregión el ámbito de acción de los gobiernos municipales es diverso de acuerdo a su categoría. En los de primera categoría, se facilitan las posibilidades de implementar un desarrollo económico local que incida en todos los campos de la vida munici-

pal. Esto es una ventaja dentro del ámbito de la microrregión, frente a la debilidad que presentan los de menor categoría.

Localización: Los municipios miembros de la microrregión presentan una localización estratégica, en el contexto de las rutas del Mercosur y del vínculo de la provincia de Corrientes con otras provincias del país.

Liderazgo: Resulta auspiciosa la incorporación de todos los intendentes que forman ambos departamentos, esto implica que la microrregión dispone de capacidad política y consenso para implementar políticas conjuntas en el territorio. La viabilidad de un plan de desarrollo, además de su racionalidad técnica, consiste en lograr un consenso social alrededor de sus objetivos, dado que requiere de la presencia activa de toda la comunidad para la identificación de sus problemas y de las soluciones y la gestión de esas soluciones, por parte del gobierno municipal.

Protagonismo: La microrregión, a partir de la suma de los municipios que la conforman, puede convertirse en un ámbito representativo con mayores márgenes de poder de decisión, para realizar gestiones y alianzas estratégicas, tanto con el sector privado como con el sector social, en favor de su desarrollo económico y social. Este nuevo protagonismo, producto de la integración a nivel municipal, permite contar con la posibilidad de coordinar esfuerzos y concertar acciones para decidir su futuro.

Coordinación: Permite, mediante la microrregión, a los gobiernos locales articular políticas y acciones entre sí y entre diferentes niveles de gobierno, en el marco de la estrategia conjunta.

Concertación: Los gobiernos locales desde la microrregión, tienen la facultad de concertar con todos los agentes de desarrollo económico y social en torno a objetivos comunes, iniciativa que por separado, dificultaría el desarrollo integral conjunto del territorio.

Comunicación: Dada las múltiples competencias que tienen los gobiernos municipales y los diferentes sectores, la microrregión posibilita mantener comunicación o contacto permanente.





Río Paraná, Lavalle.
Fuente: www.panoramio.com, "esdua"

Articulación: La microrregión posibilita la definición de objetivos claros y consensuados para alcanzar resultados, mediante la articulación de acciones de los diferentes agentes de desarrollo, públicos y privados, de ambos departamentos.

Cooperación: La microrregión permite un espacio más amplio para establecer relaciones de colaboración con el sector privado, con otros municipios, con otros niveles del gobierno nacional y provincial y con otras regiones del país y del exterior por medio de la cooperación internacional.

Políticas Activas: La microrregión, puede por medio de políticas activas comunes, crear condiciones favorables a la actividad empresarial, ya sea para fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas existentes, como para la atracción de nuevas empresas a las que puede incentivar en términos de uso del suelo, infraestructura vial y de comunicaciones, y otros servicios que dan soporte territorial a la competitividad de las empresas.

Efectividad: La coordinación microrregional, permite mejorar las oportunidades y el rendimiento de las in-

versiones ejecutadas desde y por los municipios, para alcanzar mayor nivel en su implementación.

Capacidad Gerencial: La articulación microrregional, con el apoyo de las instituciones nacionales y provinciales situadas en el territorio, deberá potenciar la movilización de recursos económicos para el ejercicio de sus competencias, originadas tanto en ingresos propios, como en aquellos procedentes del gobierno provincial, nacional y mediante otros ingresos.

Estos factores o condiciones existentes en la Microrregión Río Santa Lucía, deben ser aprovechados para iniciar el proceso de desarrollo económico local, como herramienta principal para desplegar su crecimiento y consolidación, desde la iniciación y organización del proceso, hasta la ejecución, seguimiento y evaluación de los diferentes proyectos de desarrollo.

La microrregión permite que por primera vez los gobiernos locales que la conforman, puedan tomar la iniciativa de organización, planificación y concertación de un proceso propio de desarrollo territorial para los departamentos de Goya y Lavalle.





3.8. Líneas de acción propuestas a futuro

Los ejes de acción a futuro que se consideraron necesarios para la consolidación de la Microrregión Río Santa Lucía al finalizar el proyecto, fueron los siguientes:

1- Programa de Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos y Actores Locales que conforman la Microrregión Río Santa Lucía.

- Identificar los puntos críticos de gestión de gobiernos locales y proponer acciones correctivas, en función de los nuevos roles de promotores del desarrollo integral de sus comunidades.
- Asesorar en la instrumentación de la alianza estratégica estado-sociedad civil, recientemente conformada, entre las diferentes instituciones representativas de la comunidad y los municipios integrantes de la microrregión.
- Elaborar propuestas de coordinación de acciones entre actores públicos y privados y asesorar en la búsqueda de nuevas alternativas productivas.
- Capacitar al personal municipal de la microrregión en las acciones derivadas en función de los objetivos planteados.

2- Programa de Apoyo al Diseño e Instrumentación de Políticas Conjuntas a Corto y Mediano Plazo para la Microrregión Río Santa Lucía.

- Crear una Unidad de Coordinación Intermunicipal Microrregional a los fines de dar cumplimiento al propósito y los objetivos planteados en el Acta Constitutiva.
- Proponer un modelo de estatuto de acuerdo a los principios y fines del Acta Constitutiva de la microrregión.

■ Asesorar a la Unidad Técnica de Coordinación Operativa microrregional (UTCOP), conformada en el “Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional”, tal como lo estipula el Acta Complementaria 2.

■ Asesorar al Coordinador de la UTCOP en la formulación de la reglamentación integral de su funcionamiento.

■ Asesorar en las diferentes áreas temáticas del Consejo Consultivo y colaborar en la conformación del Estatuto que regirá su operatoria, en función a lo estipulado en el Acta Complementaria No.1 “Conformación del Consejo Consultivo”.

3- Programa de Intercambio de Experiencias Innovadoras de Gestión Local a nivel Provincial, Nacional e Internacional.

- Profundizar y recuperar los esfuerzos realizados en diferentes programas nacionales e internacionales, como base de las acciones a emprender (experiencia de otras microrregiones y asociaciones de municipios).
- Generar visitas de intercambio de experiencias de gestión, desde los propios actores artífices a nivel local, con otras microrregiones provinciales y nacionales.
- Profundizar la vinculación y cooperación internacional realizada con la Región del Véneto, Italia.

4- Identificación y elaboración de las ideas de proyectos estratégicos tanto para el sector público, como para el sector productivo de la microrregión.

- Identificar los posibles proyectos a impulsar en la microrregión.
- Formular las ideas de los proyectos estratégicos, para gestionar el financiamiento de su desarrollo.







4. Conclusiones

Uno de los elementos más significativos del trabajo realizado en el proceso de conformación de la Microrregión Río Santa Lucía de la Provincia de Corrientes, fue la coherencia y concordancia del planteo original teórico-metodológico, propuesto por el proyecto y su ejecución en el ámbito territorial.

Tanto el objetivo general como los objetivos específicos y las actividades y resultados esperados, fueron alcanzados satisfactoriamente en su totalidad.

Otro de los elementos relevantes, es el enorme compromiso asumido por los actores locales, producto de los nuevos desafíos generados a partir de un proceso a través del cual los actores y las instituciones participantes, han desempeñado con gran responsabilidad su rol, para lograr la continuidad del trabajo emprendido.

Una de las dificultades encontradas radica en que, dada la velocidad del proceso, la comprensión por parte de la ciudadanía en general y de algunas insti-

tuciones acerca de la importancia y trascendencia que implicó iniciar un proceso de estas características, aún no es plena.

Sin embargo, se logró una fuerte articulación de actores de distintos niveles de gobierno, tanto del ámbito nacional como provincial y local, hecho que posibilitó complementar esfuerzos y trabajar en conjunto para alcanzar los resultados obtenidos.

Otro logro significativo por parte de los gobiernos locales, es la adopción del nuevo rol de Promotor del Desarrollo Local, a partir del cual, por primera vez, son articuladores y orientadores de acciones significativas para el sector privado y social.

Por último, debe resaltarse el rol fundamental que desempeñó, a lo largo de todo el proceso, la activa participación ciudadana, en un marco democrático, de construcción pluralista y conjunta de los objetivos consensuados para el desarrollo de la microrregión.







5. Bibliografía

Altschuler, Bárbara: El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo local en Argentina. Publicación electrónica. V Seminario Nacional de REDMUNI. Provincia de Mendoza, octubre, 2003.

Altschuler, Bárbara: Situación actual de los Municipios Argentinos en cuanto al Desarrollo Económico Local y la Economía Social. Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 2004.

Checura, Pablo, Altschuler, Bárbara y González, Manuel, Informe de gestión Micro región del Sur Entrerriana, IFAM. Ministerio del Interior, 2004.

Comisión Mixta Hortícola Provincial, Taller de Planeamiento Estratégico del Sector Hortícola Correntino, Informe del Ing. Juan Castro, INTA, septiembre de 2003.

Quetglas, Fabio: Contexto legal, social y tecnológico de la producción hortícola correntina. El desarrollo local y la horticultura correntina.

Winograd, Mariano: La evolución de los mercados de hortalizas. Elementos de análisis para el control de la cadena de valor. Mimeo, 2002.

Winograd, Mariano: Borrador de propuesta para el plan estratégico de la horticultura correntina. Septiembre, 2003.

Fuentes de Información:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). www.indec.gov.ar Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional Agropecuario, 2002.

Fundación IDR, Capítulo 4, Tomate.

Mercado Central de Buenos Aires

Senasa

INTA, Informes institucionales, 2002- 2004.

IPT, Informes institucionales, 2002- 2004.

Banco de datos Instituto Federal de Asuntos Municipales, IFAM, Ministerio del Interior, 2005. www.mininterior.gov.ar







Directrices para el ordenamiento y gestión territorial de la provincia de Tierra del Fuego

El presente trabajo fue realizado a solicitud de la provincia de Tierra del Fuego entre los años 2009 y 2010. Tuvo por objetivo elaborar pautas –directrices– que permitan establecer un modelo de ordenamiento territorial para la isla y sentar las bases para la formulación de la legislación necesaria para su aplicación.

La propuesta consistió en diseñar un proyecto para el territorio y un método de construcción que permitiera orientar de forma clara y precisa las intervenciones futuras. De la misma manera, se pretendió desarrollar una herramienta flexible, que diera lugar a los cambios de tiempos, de época y de circunstancias, incorporando también a los actores del proceso desde diferentes sectores y disciplinas.

En la primera etapa, cuyos resultados se incluyen en esta publicación, se definieron criterios para el ordenamiento del territorio provincial, aún en construcción, consolidando y vinculando todos los esfuerzos antecedentes en la materia. En una segunda etapa, actualmente en ejecución, se sentarán las bases jurídicas para la elaboración de una ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo.

Equipo de trabajo:

Consultor Contratado: Instituto de Gestión de Ciudades (IGC)

Coordinador: Roberto Oscar Monteverde

Colaboradores: Oscar Alberto Bragos, Claudio Aníbal Romero, Carlos Zampatti, Miguel Angel Mastroscello, Luis Castelli, Daniel Sartorio, Gilda Lorena Rossi

Contraparte Provincial: Dirección de Ordenamiento Territorial de la provincia de Tierra del Fuego







Índice

- 123 Introducción y propuesta metodológica
- 127 La Isla Grande de Tierra del Fuego:
características generales
- 135 Desarrollo de la propuesta para el
ordenamiento territorial
- 147 Conclusiones
- 149 Bibliografía
- 151 ANEXO. Unidades de paisaje: directrices
para su ordenamiento. Estado de situación



1. Introducción y propuesta metodológica

El trabajo que se expone a continuación se propuso, a partir de la singularidad territorial de Tierra del Fuego, diseñar directrices de ordenamiento ajustadas a su propia realidad y a la especificidad de sus actores regionales.

Para la elaboración de las directrices de ordenamiento territorial se tuvieron en cuenta un conjunto de criterios de base referidos, por una parte, a los contenidos y por otra parte, al modo de trabajo y desarrollo de la propuesta.

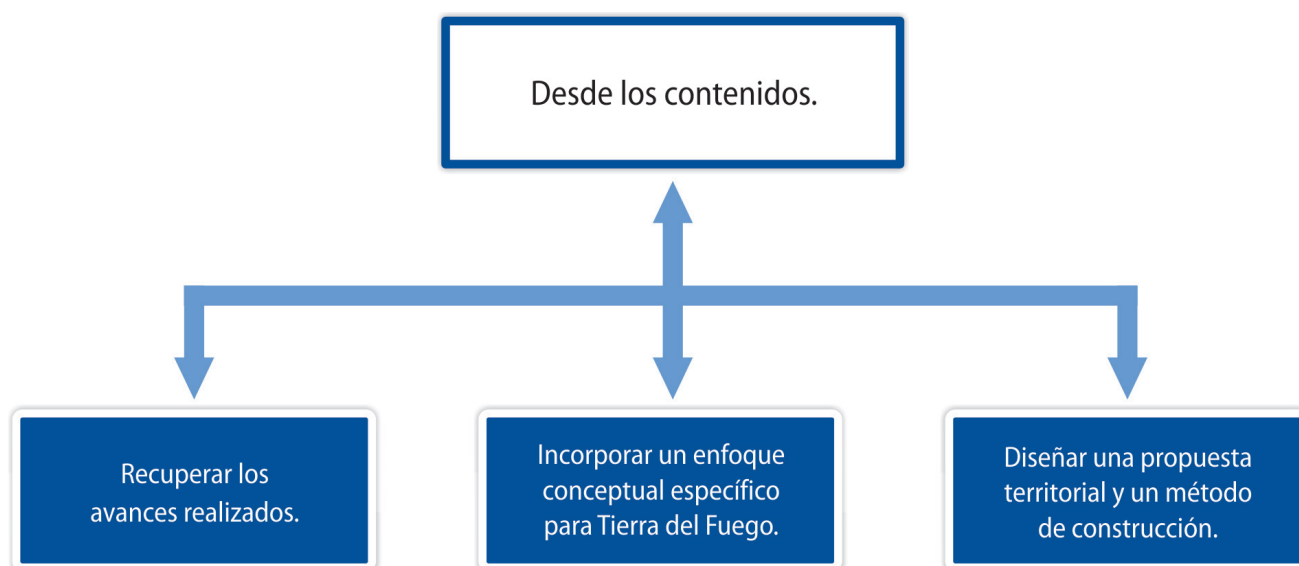
Desde los contenidos se pretendió:

- Recuperar los avances realizados: La provincia de Tierra del Fuego posee una abundante producción de legislación, estudios y proyectos de carácter territorial que constituyen un importante soporte para el trabajo a desarrollar.
- Incorporar un enfoque conceptual ajustado a la especificidad de Tierra del Fuego: Ciertamente la Isla Grande

presenta, por su conformación histórica y por sus condiciones naturales, aspectos particulares que es necesario considerar a la hora de abordar las propuestas. En ese sentido, el “enfoque de paisaje” brindó un andamiaje conceptual interesante para poder abordar el tema. Esta manera de aproximación al territorio, permitió la confluencia de distintas áreas de la administración y disciplinas, proponiendo así un campo de acuerdos para la innovación en las políticas territoriales.

- Diseñar una propuesta territorial y un método de construcción: El trabajo de las Directrices se propuso un proyecto de territorio, que avanzara sobre los conceptos e instrumentos generales, de manera de orientar de forma clara y precisa la intervención sobre el mismo. No obstante ello, también se pretendió construir una herramienta que no fuera rígida ni congelara las propuestas, sino que habilitara un espacio para el cambio de tiempos, de época y de circunstancias.

Criterios desde los contenidos



Desde el modo de construcción se pretendió:

- Realizar un trabajo asociado con el equipo de planificación de la provincia. Una de las cuestiones centrales encaradas en el desarrollo de la propuesta, fue lograr un trabajo conjunto y coordinado con las áreas responsables de la tarea.
- Incorporar la mirada de las personas involucradas en el proceso. Para tal fin, se elaboró un mapa de actores que identificara las áreas y las personas que necesariamente podían y debían estar involucradas en el proceso de elaboración. En este plano se incluyeron:
 - Áreas y personas de la administración provincial de nivel técnico.
 - Áreas y personas de la administración provincial de nivel político (ejecutivo-legislativo)
 - Áreas y personas de las administraciones municipales (técnico-político)
 - Áreas y personas de las empresas prestadoras de servicios
 - Áreas y personas de la actividad privada involucradas en el tema.

Un aspecto relevante fue conocer el territorio, su singularidad y complejidad.

Producir y chequear avances con los actores locales. En la medida que avanzaba el trabajo, se fueron realizando controles de lo producido con el equipo permanente de ordenamiento territorial y con grupos focales de acuerdo a la temática.

De esta manera, el trabajo desarrollado se apoyó en todos los avances elaborados en materia de planificación sin reiterar lo que está producido, sino planteando ideas y conceptos que puedan ser superadores para la tarea emprendida.

En esa línea se trabajó desde la idea de capitalizar lo ya elaborado y definir escenarios más precisos de desarrollo. En otras palabras, identificar dentro de la estrategia de desarrollo planteada, cuáles son las actividades económicas de carácter central y en ellas dimensionar:

- La capacidad para la generación de recursos económicos.

Mapa de actores involucrados





- La capacidad para la generación de mano de obra.
- El nivel de impacto sobre el territorio.

Las Directrices de Ordenamiento son entendidas desde una mirada proyectual que incorpora además, aspectos normativos. Si se habla de un territorio con bajo nivel de ocupación, de un recorrido histórico de corto tiempo, sin duda se está frente a un “territorio en construcción”, y un territorio de estas características no sólo se materializa desde la normativa.

Desde esta perspectiva, estrategia de desarrollo, proyecto territorial, coordinación y concurrencia de políticas públicas y de actores adecuados para gestionar el modelo, son los ingredientes de esta construcción, mientras que el marco normativo le da soporte a este proceso.

Si se toma como base el carácter proyectual de la propuesta, no solamente estará sustentada en un cuerpo de ideas que explique la situación, sino también en aquellas cuestiones que brinden herramientas para la actuación.

En tal sentido, se tomaron conceptos provenientes del “Desarrollo Local” sintetizados como CCC (Cohesión, Competitividad y Capital Territorial)¹ y por otra parte, los propuestos por la Convención Europea del Paisaje, que incorpora la mirada de “paisaje”² con una visión más integradora.

1. Cohesión: hace referencia a la integración del territorio, que va en la misma dirección de los objetivos de integración e inclusión económica y social. Es la forma en que el territorio asume el desarrollo sostenible y equilibrado. Competitividad: amplía los términos tradicionales de competitividad (carácter más economicista) a la competitividad económica, social, ambiental. Plantea un enfoque más integrador y proactivo, que se propone el diseño de un escenario futuro haciendo un uso inteligente de los recursos locales, principalmente los humanos. Capital territorial: profundiza los conceptos de la competitividad incluyendo como variables del desarrollo territorial al conjunto de sus componentes materiales e inmateriales (factores positivos, reales y potenciales) que sirven de base al proyecto local. Profundiza en las singularidades del lugar, en los factores que pueden ser distintivos de otros sitios y regiones, junto a aquellos otros que no pueden ser deslocalizados.

2. Esta mirada pretende brindar un marco de referencia para la elaboración de políticas públicas territoriales; para ello pretende integrar de una manera explícita y propositiva las dimensiones ecológica, socioeconómica, histórico-cultural y estética que el mismo paisaje alberga.



Faro, Tierra del Fuego.
Fuente: www.panoramio.com, “Ron Zoetewej”







2. La Isla Grande de Tierra del Fuego: características generales

La Isla Grande de Tierra del Fuego presenta una serie de atributos que la constituyen en un espacio singular:

- Riqueza natural y paisajística: Su particular situación geográfica -el fin del mundo-, su condición insular y su vinculación territorial e histórica con Chile.
- Dinamismo de su crecimiento demográfico: Debido a que mientras en la década de los setenta apenas superaba los 12.000 habitantes; en la actualidad se registran aproximadamente entre 120.000 y 130.000 habitantes³.

La población se distribuye en tres ciudades: Ushuaia y Río Grande -en similares proporciones- y Tolhuin, una localidad más pequeña que reúne cerca de 2.400 habitantes⁴.

- El crecimiento urbano con escaso nivel de previsión y planificación en el momento de mayor explosión demográfica.
- La composición de las migraciones también deja su impronta social, ya que se va configurando una comunidad con distintas percepciones de su nuevo lugar de vida y con diferentes niveles de arraigo y compromiso con el territorio.
- Un hecho importante fue el cambio de status dentro de la organización nacional, pasando de ser el último territorio del país, a la provincia más reciente. De esta manera ganó en autonomía, pero debió armar un andamiaje administrativo mayor que el existente en el período anterior, mientras su población seguía siendo escasa.

Por otra parte, la Isla de Tierra del Fuego conforma un territorio que mantiene muchas de las particularidades que lo distinguieron desde el momento de su poblamiento, la consiguiente formación de su sistema de ciudades y la posterior consolidación de su matriz territorial. Son esas

singularidades las que lo diferencian claramente de otras regiones del país:

- Australidad: La condición de ser la región habitada más austral del mundo y por lo tanto, la más próxima a la Antártida.
- Accesibilidad e insularidad: La condición de isla en el extremo austral supone serias limitaciones en la accesibilidad y vinculación terrestre hasta llegar a la primera ciudad en el continente.
- Inhospitalidad: La región presenta distintos tipos de climas de escasa variación térmica, en general, muy rigurosos como para estimular el asentamiento de población.
- Aislamiento: Las grandes distancias y los inconvenientes de accesibilidad terrestre mantienen una condición de relativo "aislamiento".
- El sistema de ciudades de la región Sur de la Patagonia, el cual está conformado por una serie de localidades de distinta jerarquía: ciudades de primer rango, ciudades de segundo rango, poblados menores y localidades pequeñas.

Por otra parte, las ciudades de Río Grande y Ushuaia presentan algunos rasgos en común que dan cuenta de su condición de ciudades patagónicas; entre ellos:

- Grandes predios en el interior de las dos ciudades (hoy considerados lugares estratégicos), ocupados por instalaciones militares, que en un primer momento, se dispusieron en los bordes de la planta urbanizada y como consecuencia del crecimiento demográfico explosivo, fueron traspasados por una urbanización extensiva.
- Prácticas sociales de "intrusión" como modalidad informal de ocupación del territorio para la construcción de viviendas de carácter permanente. Esta práctica aún no ha sido totalmente desterrada.
- Rigor climático y ciertas particularidades geológicas que encarecen el tendido de redes de servicios de infraestructura básica indispensables para esta zona del país.
- Creciente desarrollo del mercado inmobiliario para

3. El número de pobladores mencionado corresponde a estimaciones de los equipos técnicos del área de estadísticas y censos de la provincia.

4. De acuerdo con el "Censo Experimental", la población es de 2.349 habitantes. Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego.





la construcción de nuevas viviendas y la habilitación de nuevos sitios para urbanización, complementada por una dinámica acción pública en materia de construcción de nuevas unidades habitacionales.



En ese momento el Mercosur apareció como una posible alternativa al mercado nacional. Sin embargo, no pudo concretarse por la falta de instrumentación del acuerdo de Ouro Preto que fijaba las pautas para el tratamiento preferencial de Tierra del Fuego y Manaos. A partir de este acuerdo y mediante el Decreto PEN⁶ 998/98 se acotó, en primera instancia, la vigencia del régimen hasta el año 2013, que actualmente cuenta con un decreto de ampliación de los beneficios de la Ley hasta el año 2023. Con la modificación del tipo de cambio en 2002⁷ se frenaron las importaciones de aparatos electrónicos hacia la Argentina, situación que podría haber mejorado la industria fueguina. Sin embargo, los costos de los insumos se incrementaron significativamente, sobre todo los importados, al mismo tiempo que se producía una fuerte disminución en el consumo interno debido a la recesión y al comportamiento de los precios que aumentaron al ritmo de la devaluación. Lo expuesto derivó en una crisis considerable en el sector, caracterizada por una caída significativa en el nivel de actividad, suspensiones de personal y cierre de algunas plantas. El posterior crecimiento del consumo permitió que el rubro manufacturero fueguino iniciara una recuperación significativa, reforzada por la posibilidad de ciertas ramas de sumarse al proceso de sustitución de importaciones.

2.1. El perfil productivo y la competitividad local

Industria manufacturera

Las ramas dinámicas de la industria se desarrollaron al amparo de la Ley 19.640, sancionada en 1972, que estableció un Régimen Especial Fiscal y Aduanero para Tierra del Fuego. Su producción tiene como destino casi exclusivo el mercado interno argentino, que se expandió entre 1993 y 1994, contrayéndose fuertemente a partir de la recesión que produjo el "Efecto Tequila"⁵.

Entre las industrias, la rama más significativa es la de la electrónica y electromecánica, que ocupa a casi 4.000 operarios; le sigue la plástica, con 679 empleados, las textiles (605) y las confeccionistas (578).

Explotación de minas y canteras

Hidrocarburos

La extracción de petróleo y gas constituye una de las actividades económicas más relevantes de Tierra del Fuego, y asimismo ejerce para su desarrollo una fuerte presión de demanda de suelo extraurbano, sobre todo en la zona Centro y Norte de la Isla.

Otras actividades mineras

De las restantes actividades mineras, con escasa participación tanto en el producto bruto como en la genera-

5. Se conoce con este nombre a las consecuencias negativas ocasionadas a la economía mundial por la crisis financiera mexicana de fines de 1994, principios de 1995. Esta crisis se desencadenó a partir de la devaluación del peso mexicano y tuvo un importante impacto en Argentina como por ejemplo: suba del riesgo país, declinación del valor de las acciones, menor afluencia de capitales, crisis de confianza en la economía del país y en el sistema financiero, caída de la tasa de crecimiento de los depósitos, aumento de la tasa de interés doméstica y en 1995 una etapa de gran recesión económica que derivó en el cierre de numerosas empresas y en un fuerte aumento de la tasa de desocupación.

6. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

7. La moneda argentina en 2001 equiparada al dólar estadounidense se devaluó a la tercera parte de su valor.





ción de empleo, la principal es la explotación de turba, que requiere para su desarrollo la utilización de yacimientos y de tierras extraurbanas conexas. La superficie total cubierta por turberas alcanza las 10.000 ha, permitiendo una capacidad de extracción de 15.000 m³/ha, de modo que los depósitos aprovechables de turba comercial alcanzan alrededor de 150 millones de metros cúbicos.

Pesca

En la actividad pesquera coexisten la modalidad costera y la de los buques factoría. Tierra del Fuego participó en 2004 con el 14.7% del total de las capturas nacionales.

La pesca no industrial, denominada artesanal, ha alcanzado poco volumen de producción, aunque adquiere cierta significación como generadora de empleo. El destino de su producido es el mercado interno provincial.

Respecto a la acuicultura, en el año 1993 se realizó un trabajo de planificación de sitios aptos para la actividad en el Canal Beagle, esto permitió identificar las localizaciones y su capacidad de soporte, que en conjunto, se estima en 20.000 tn/año. En esta actividad puede mencionarse la cría de salmónidos en jaulas y la producción de mejillones, que concentra a unos veinte productores PYMES ubicados en la zona costera de Almanza.

Si bien, tanto la pesca artesanal como la acuicultura son actividades poco significativas en términos de su impacto en el PBG, requieren para su consolidación la constitución de polos o asentamientos que demandarán tierra extraurbana y obras de infraestructura para su concreción.

Por otra parte, es importante destacar la pesca deportiva de salmónidos, ya que si bien su desarrollo está localizado principalmente en los dos o tres cursos de agua de la Cuenca del río Grande y ofrece un número relativamente escaso de puestos de trabajo, constituye una actividad interesante, dado a que su demanda proviene mayoritariamente del exterior configurando el principal atractivo turístico de la zona Norte de la Isla.

Agricultura, ganadería, caza y silvicultura

Agricultura

Las características ecológicas de Tierra del Fuego no la

hacen apta para el cultivo de cereales, oleaginosas ni frutales al aire libre. Sólo algunas hortalizas (en general de hoja) pueden ser cultivadas de manera extensiva, durante un período muy corto del año. No obstante ello, existe una actividad incipiente aunque discontinua desarrollada en invernáculos, potenciales demandantes de suelo extraurbano para su consolidación.

Ganadería

Hasta 1960 la ganadería constituía la principal actividad económica de la Isla. A partir de entonces, su importancia relativa fue disminuyendo, primero a expensas de la actividad hidrocarburífera, y luego por el fuerte auge industrial y su efecto multiplicador a partir de los años 80.

Actividad forestal

Cerca del 30% de la porción argentina de la Isla Grande de Tierra del Fuego corresponde a bosques naturales. En la actualidad se aprovechan unas 600 hectáreas. La actividad no sólo es importante por los recursos rurales específicamente intervenidos cada año, sino porque la planificación sustentable de utilización de la masa boscosa requiere que se consideren como "de producción" a extensiones muy significativas y esto puede limitar fuertemente su asignación a otros usos.

Turismo

El turismo no es una actividad sectorial, sino que involucra en forma directa e indirecta a un conjunto de servicios prestados al turista por empresas dedicadas a los rubros del comercio, restaurantes y hoteles y al de transportes y comunicaciones. La capital de la provincia es el centro principal de distribución turística, complementada por dos potenciales centros de distribución secundaria como son la ciudad de Río Grande y la Comuna de Tolhuin. El turismo internacional representa aproximadamente el 60% del total y se orienta en gran medida a la Antártida; el restante, es turismo nacional que proviene en su mayor parte de la ciudad de Buenos Aires.

Si bien la oferta se concentra básicamente en Ushuaia y alrededores, podrían desarrollarse circuitos turísticos que atravesaran el territorio de la Isla Grande de Tierra del Fuego, lo cual podría prolongar la estadía del turista en la provincia, generando un interesante impacto en términos de crecimiento del producto bruto sectorial.





Construcción

La suerte de la actividad de la construcción en la provincia ha estado fuertemente ligada al comportamiento del gasto público, tanto en inversiones directas para obras de infraestructura como a través de los programas oficiales de edificación de viviendas. El crédito hipotecario de la banca oficial y privada, ha jugado un rol casi subsidiario dentro de este esquema, aunque en los últimos años de la década de los noventa su participación comenzó a crecer. Posteriormente, con el auge turístico iniciado en 2002, se ha verificado un importante flujo de inversiones privadas destinado a la construcción de establecimientos hoteleros y gastronómicos, así como de locales comerciales y edificios de oficinas.

Las dificultades financieras del Gobierno provincial afectan negativamente el desempeño de este sector, que no obstante mantiene su característica de elemento dinamizador de la economía en su conjunto, proveniente de la maduración relativamente rápida de las inversiones orientadas al mismo.

Mercado inmobiliario rural

La descripción del funcionamiento y características del mercado inmobiliario rural en Tierra del Fuego, es relevante dada su relación con las directrices de ordenamiento territorial en proceso de elaboración. Se limita el análisis al medio rural, por cuanto la situación inmobiliaria de las localidades urbanas responde a patrones propios de ciudades en crecimiento con demandas habitacionales insatisfechas.

El análisis se divide en tres partes, de acuerdo al carácter privado o público de la tierra rural, finalizando con un breve resumen sobre el destino dado a las tierras rurales en el Sector Argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego:

- La subdivisión y/o transferencia de tierras privadas.
- El mercado de la tierra fiscal rural.
- El destino de las tierras rurales.

Subdivisión y/o transferencia de tierras privadas

Salvo las excepciones que se indican a continuación, en su mayoría los productores son dueños de la tierra:

- Existen antiguas ocupaciones ganaderas, con tenencias originadas en distintos actos administrativos del Gobierno nacional o del ex Territorio Nacional (tales como permisos precarios de pastaje, entre otros), que aún no han regularizado su situación dominial.
- Hay superficies fiscales contiguas a establecimientos ganaderos privados, utilizadas históricamente como campos de veranada por esos productores. En algunos casos ha habido reclamos de los titulares de las estancias para la anexión de estos campos. En otros, subsisten problemas entre linderos por la propiedad de los mismos. A la mayoría, y pese a su carácter de tierra fiscal, se los sigue utilizando durante parte del año para el desarrollo de la ganadería extensiva.

El acceso a la propiedad se ha dado a través de operaciones inmobiliarias que se han efectuado en el mercado formal: venta de estancias entre particulares y subdivisión de parcelas rurales para otros usos por parte de sus titulares.

Venta de estancias entre particulares: Durante la década de los noventa, se produjo un proceso significativo de venta de estancias. En tal sentido, ha habido transferencias de dominio mediante alguna de las siguientes formas:

- Por subdivisión y transferencia entre herederos en procesos de sucesión.
- Por la aparición de algún nuevo productor que, con excedentes financieros generados por otra actividad, se incorpora a la ganadería adquiriendo una estancia.
- Por la aparición de inversores extranjeros que adquieren una estancia con fines recreativos, de conservación y/o apropiación de recursos naturales y paisajísticos.

Subdivisión de parcelas rurales para otros usos: Durante los últimos años han comenzado a aparecer en el mercado operaciones de subdivisión de grandes parcelas rurales para usos intensivos de suelo, asociados a destinos como el recreativo y el residencial no permanente.

El mercado de la tierra fiscal rural

La mayor parte del sector argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego ubicado al Sur de la comuna de Tolhuin y por fuera de los ejidos urbanos de Ushuaia y Tolhuin, es propiedad del Gobierno de la Provincia. Ello implica





que se trata de tierra fiscal sin mensurar, de dominio eminente del Estado por imperio de Ley Nacional de creación de la provincia de Tierra del Fuego y la propia Constitución Provincial. Por tales razones, está sujeta a la administración, propiedad y tutela del Poder Ejecutivo provincial. A partir de la situación fiscal de estas tierras y del marco normativo vigente, así como de la figura de "ocupación de buena fe" prevista en el Código Civil para la ocupación de tierras públicas, pueden observarse las siguientes situaciones:

- Antiguas ocupaciones no adheridas a la ley: La ley de tierras fiscales rurales de la provincia permitió regularizar la situación dominial de algunas ocupaciones de tierras fiscales dedicadas tradicionalmente a la ganadería y originadas muchos años atrás mediante distintos actos administrativos que otorgaban la tenencia precaria de las mismas. Sin embargo, y dado que la ley prevé una instancia de análisis de la documentación que avala la ocupación por parte de la Autoridad de Aplicación, y otra de "negociación" o acuerdo respecto de la superficie cuya ocupación se reconoce y sobre la que se perfeccionaría la adjudicación de la tierra, existe un grupo de ocupantes que no ha adherido a esta posibilidad de regularización, manteniendo a la fecha reclamos en instancia administrativa y/o judicial con la provincia.

- Antiguas ocupaciones no adheridas a la ley: La ley de tierras fiscales rurales de la provincia permitió regularizar la situación dominial de algunas ocupaciones de tierras fiscales dedicadas tradicionalmente a la ganadería y originadas muchos años atrás mediante distintos actos administrativos que otorgaban la tenencia precaria de las mismas. Sin embargo, y dado que la ley prevé una instancia de análisis de la documentación que avala la ocupación por parte de la Autoridad de Aplicación, y otra de "negociación" o acuerdo respecto de la superficie cuya ocupación se reconoce y sobre la que se perfeccionaría la adjudicación de la tierra, existe un grupo de ocupantes que no ha adherido a esta posibilidad de regularización.

- Adjudicaciones de tierras fiscales realizadas conforme los procedimientos establecidos en la Ley Provincial 313: Bajo estos mecanismos se adjudicaron en venta, como proyectos nuevos de inversión o regularizando ocupaciones previas, algunos emprendimientos turísticos o productivos en la margen sur del lago Fagnano, en el acceso al Valle de Tierra Mayor, en Almanza y en la ruta J.

- Ocupaciones irregulares de tierras fiscales rurales: Existen actualmente ocupaciones irregulares, de entre dos y

cuatro hectáreas cada una dedicadas a usos recreativos, asociadas a proyectos de inversión o actividades productivas de escasa magnitud, administradas informalmente y con escasa gestión y vocación empresarial.

El destino de las tierras rurales

En general, y como resumen del destino dado a la tierra rural por sus titulares y/u ocupantes, puede observarse que:

- Las grandes parcelas rurales de propiedad privada del centro y norte de la isla tienen un destino de producción primaria extensiva, tanto para ganadería ovina y bovina como forestal, salvo escasas excepciones de parcelas adquiridas por inversores extranjeros con fines recreativos, de conservación y/o apropiación de recursos paisajísticos y naturales.

- Las subdivisiones de grandes parcelas rurales privadas en lotes de diez hectáreas (proyectos en implementación) o de media hectárea (clubes de campo de fines de la década del noventa) tienen un destino recreativo y residencial no permanente. En algunos casos, ese destino puede estar vinculado a alguna actividad productiva o de servicios complementaria.

- El uso declarado por ocupantes o solicitantes de tierra fiscal rural tiene que ver con servicios turísticos, producciones hortícolas o frutihortícolas, proyectos acuícolas o de pesca artesanal.

2.2. Los actores del desarrollo territorial

Algunas teorías definen al desarrollo económico local, como el proceso que se da en un territorio en el que interactúan el modelo de acumulación de capital, la organización e interrelación de los actores económicos y las instituciones, la generación y difusión del conocimiento y el propio desarrollo urbano del territorio, para producir crecimiento económico a partir de la permanente innovación en las formas de aprovechar los recursos disponibles.

El perfil socioeconómico de la población

Según proyecciones del INDEC⁸, la población de la

8. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Estimaciones de población total por departamento y año calendario, Período 2001-2010 – Serie Análisis Demográfico Nro. 34.





provincia de Tierra del Fuego en el año 2009⁹, era de 129.929 habitantes, tomando como tasa media de crecimiento anual entre 2001 y 2010, el 31,4%.

En cuanto a la estructura etaria de la población, las estimaciones del INDEC indican el incremento del envejecimiento de la población, con un porcentaje del 6% de población con 60 años o más para el 2010. Como consecuencia de ello, las proyecciones de la pirámide poblacional muestran una zona media y alta ligeramente más ensanchada que la pirámide típicamente progresiva con que se contaba en el 2001.

La tasa bruta de mortalidad¹⁰ del año 2006 fue del 3%. La misma ha mostrado un incremento desde 2001, aunque aún es menos de la mitad de la media nacional.

Actividad y empleo

A nivel provincial, el Índice de Actividad muestra, desde fines del 2007, una tendencia en baja respecto a años anteriores, alcanzando en el primer trimestre de 2009 el 43%¹¹. El Nivel de Empleo acompaña la tendencia anterior, acentuándose el descenso durante el primer trimestre del 2009 (39%). El nivel de desocupación en el 1er Trimestre de este año fue del 8,7%, mientras que la subocupación, tanto demandante como no demandante, se mantiene dentro del rango registrado en años anteriores (2006-2007).

El empleo según los sectores productivos

En lo referido a la composición del empleo por sector, el de Servicios (incluyendo a la administración pública y la enseñanza) es el que presenta una participación mayor, llegando al 58,9%. Le sigue la Industria con un 16,5%; el Comercio con un 14,9%; la Construcción con el 4,7%; Agricultura, Ganadería y Pesca con el 2,6%; y Minería y Petróleo con el 2,4%.

La densidad institucional y la fragmentación social

Woolcock y Narayan¹², al analizar el capital social y su relación con el desarrollo económico, lo hacen desde cuatro perspectivas diferentes. Estas tienen que ver con la existencia de organizaciones en el territorio considerado, su capacidad para conformar redes, la calidad y pertinencia del sistema de normas vigentes y de las instituciones políticas que intervienen; y la capacidad de establecer alianzas, acuerdos y relaciones dinámicas entre los distintos actores que operan en una comunidad local y las propias instituciones formales, generando acciones sinérgicas y convergentes.

Si se analiza Tierra del Fuego desde la primera perspectiva mencionada, es decir, aquella que asocia el capital social de una comunidad con la existencia local de organizaciones de la sociedad civil (clubes, asociaciones, consejos profesionales, etc.), consideramos que la ponderación del capital social de un lugar depende de la densidad institucional que allí se encuentre, o sea, de la cantidad de este tipo de organizaciones que operen en la comunidad local.

Según datos del CENOC¹³ del 2006, Tierra del Fuego cuenta con la mayor densidad Institucional del país: 802 habitantes por cada organización registrada o 12,5 organizaciones cada 10.000 habitantes; frente a una media nacional de 2.677 habitantes por cada organización o 3,7 organizaciones cada 10.000 habitantes.

El estudio destaca también, la relativa importancia a nivel regional¹⁴ de la existencia de formas asociativas de tipo cooperativas, así como la presencia de bibliotecas, bomberos y clubes sociales y deportivos, organizaciones dedicadas a la salud y agrupaciones de colectividades en comparación con otras regiones del país. Por otra parte, se destaca la escasa presencia de organizaciones de tipo solidario o voluntariados.

9. Año de realización del presente trabajo.

10. Fuente: INDEC, Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información suministrada por el Ministerio de Salud de la Nación.

11. Los datos surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que a nivel provincial contabiliza los datos para el Conglomerado Ushuaia-Río Grande, no teniéndose datos desagregados para la Ciudad de Ushuaia.

12. Woolcock, M. y Narayan, D (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy en *Research Observer*, 15 (2):225-249.

13. Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (2007), *Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina. Similitudes y Divergencias* – Buenos Aires.

14. No presenta datos desagregados por provincia.





Sin embargo, esta única dimensión del capital social -“densidad” de organizaciones presentes en un territorio-, posee algunas limitaciones por cuanto los mismos autores presentan evidencias de que la mera existencia de organizaciones civiles en un lugar no asegura la calidad de su capital social ni se correlaciona directamente con su desarrollo económico.

Por tal motivo, es importante avanzar hacia el análisis de la segunda dimensión considerada para el capital social, o sea, la conformación de redes que asocian al capital social con la existencia de conexiones e intercomunicaciones horizontales y verticales entre las personas que conforman los distintos grupos y asociaciones, y entre los mismos grupos.

En este sentido se observa que la participación en redes de las organizaciones relevadas en la región, es considerablemente más baja que la de otras zonas del país. Esto estaría indicando cierto grado de fragmentación social y una relativa segmentación de intereses en los factores de asociación.

La tercera dimensión se relaciona con la capacidad de establecer alianzas, acuerdos y relaciones dinámicas entre los distintos actores que operan en una comunidad local y las propias instituciones formales, a fin de generar acciones sinérgicas y convergentes entre sí.

En este punto, que resulta uno de los aspectos más críticos de la conformación social fueguina, es interesante analizar las conclusiones del diagnóstico realizado en el marco de la formulación del Plan Estratégico Ushuaia 2013. Este proyecto, contó con la participación de la mayoría de las instituciones y organizaciones de la ciudad, y aunque el análisis se limita a la ciudad de Ushuaia, podría hacerse extensivo a la provincia de Tierra del Fuego en su conjunto.

En el diagnóstico, la identificación de las principales variables internas que afectan el desarrollo económico, social, institucional, urbano y ambiental de la ciudad incluyó y dio prioridad a las dificultades para construir y sostener acuerdos. Esta variable, abarcó la falta de articulación, cooperación y coordinación (pública-pública, pública-privada y privada-privada) entre organizaciones que intervienen en una misma problemática, y está vin-

culada a la necesidad de políticas de Estado sostenidas en el tiempo sin estar sujetas a los cambios de signo político de las administraciones.

La cuarta dimensión de análisis del capital social de Tierra del Fuego tiene que ver con el sistema de normas vigentes y las instituciones políticas presentes en el territorio, esto está vinculado con el rol del Estado provincial.

El estado provincial, actor y promotor del desarrollo económico local

El estado provincial asume en Tierra del Fuego una doble dimensión en relación con el desempeño económico provincial:

- Por un lado, actúa en forma directa como agente económico, papel en el que en principio se destaca por ser el primer demandante de empleo en la provincia. Además, es uno de los más importantes productores de servicios de salud y educación, actividades cuya significación es esencial para la constitución del “stock” de capital humano.
- Por otra parte, cumple un rol de regulación y promoción del desarrollo, derivado de sus competencias constitucionales para el dictado de normas que regulan las diferentes actividades, incluyendo el ejercicio del poder de policía, las políticas públicas activas relacionadas de distintas formas con la promoción de la actividad económica, y las dirigidas a la generación y/o difusión de conocimientos, innovación tecnológica y asistencia técnica a los distintos sectores de la economía local.

El estado como agente económico

- La Administración Pública ejerce, en la provincia de Tierra del Fuego, una notable influencia sobre el mercado laboral. En términos cuantitativos, los casi veinte mil empleados públicos representan cerca del 40% de la población económicamente activa ocupada. Con este porcentaje, el Estado se constituye en el primer generador de empleo en la provincia.

Los agentes económicos locales: capacidades y limitaciones

La actividad económica se concreta en la producción de una amplia gama de bienes y servicios cuyo destino fi-





nal es la satisfacción de las necesidades humanas. A los responsables de esta actividad se los denomina agentes económicos; se trata por un lado, de las familias y empresas que, en conjunto, conforman el sector privado, y por el otro el sector público.

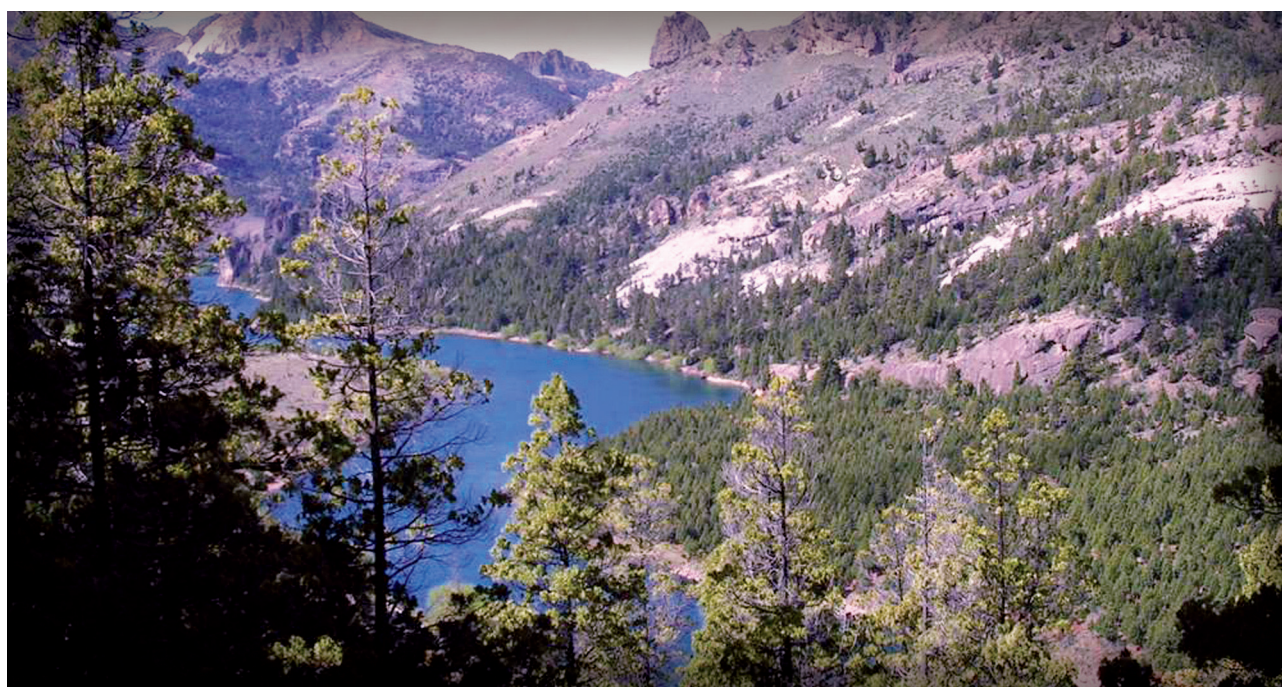
Las características y los tipos de organización empresarial propias de las distintas actividades económicas, en su carácter de agentes encargados de organizar y llevar a cabo la producción -sin incluir al sector público, ni a las empresas de transportes ni las comunicaciones-, son:

- Empresas de magnitud alta, que utilizan tecnología relativamente compleja y con niveles de gerenciamiento muy profesionalizado, orientadas predominantemente al mercado extra provincial y a marcos institucionales

federales, sin presencia en el territorio de sus principales decisores.

- Empresas de pequeña y mediana escala pero con cierto nivel de organización administrativa y tendencia a una mayor integración horizontal, atentas a las oportunidades y amenazas que se les presentan y con vocación para la innovación, la búsqueda de calidad y de nuevos nichos de mercado.

- Empresas de pequeña y mediana escala con escasa organización, con débil capacidad para encarar procesos de integración o cooperación horizontal, y severas dificultades para iniciar y sostener procesos de innovación tecnológica y/o diseñar estrategias de mediano y largo plazo; además de fuertes impedimentos para acceder a créditos bancarios.



Valle Encantado, Tierra del Fuego.
Fuente: www.mapasargenguide.com.ar, "Anónimo"





3. Desarrollo de la propuesta para el ordenamiento territorial

La definición de Directrices de Ordenamiento Territorial para el sector de la Isla Grande de la Provincia de Tierra del Fuego, supone la toma de decisiones en los términos de un proyecto para el territorio. Esto es así, ya que al territorio se lo puede considerar como una suerte de “gran artefacto, una magna construcción, modelada históricamente por la sociedad sobre y con la naturaleza, que tendría además, la capacidad arqueológica de acumular y de integrar en el pasado capas distintas de civilización” (MATA, 2005). En esa “construcción territorial” participa la sociedad, que con ideas más o menos claras y a lo largo del tiempo, va definiendo las particularidades de esa acción – intervención, de acuerdo con los requerimientos y demandas que actividades y habitantes van planteando en distintos momentos y en función de la capacidad de gestión territorial a escala local y regional (dispositivos de ordenamiento y desarrollo organizacional e institucional específicos).

Esas particularidades de la actuación son las que le otorgan identidad al territorio como síntesis de una unidad geográfica determinada y como conjunto/composición de distintas subunidades con sus respectivas singularidades / diversidades. En la Isla Grande de Tierra del Fuego, el mosaico que resulta de la suma de estas dos cuestiones o del modo en que ambas se articulan, habilita a interpretar que se está en presencia de un caso que se distingue por ser un “territorio en construcción”.

La Isla Grande de Tierra del Fuego da cuenta de un territorio cuya construcción como tal es muy reciente y tiene lugar a partir del profundo cambio socio-económico, cultural y organizacional operado hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En esa bisagra del cambio de siglo se produce, en un período relativamente breve, el pasaje de un modo de ocupar el territorio a otro totalmente distinto. Es el momento en el cual llega a su fin una forma de entender y utilizar el territorio; un cambio que se produce a raíz de la desaparición de las distintas

comunidades que en él se encontraban, dándose inicio, paralelamente, a la formación de un sistema de núcleos poblados con nuevos habitantes y nuevas actividades que con otras tecnologías y culturas, definieron el inicio de un proceso de aprovechamiento del medio natural totalmente diferente al anterior.

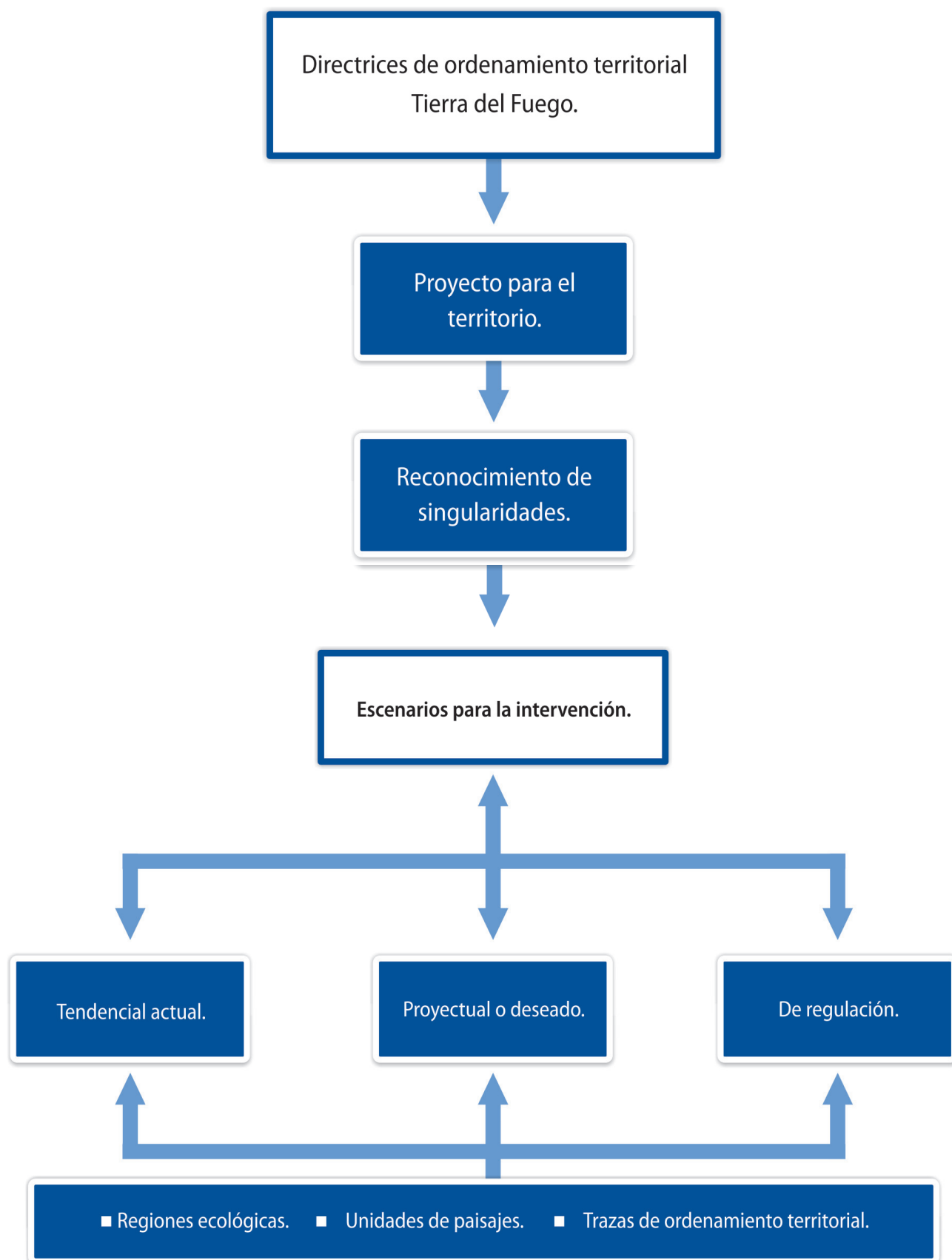
3.1. La gestión territorial en la Isla Grande

Las dos ciudades de la Isla Grande de Tierra del Fuego cuentan con sus respectivos planes de ordenamiento urbano más una serie de instrumentos que de ellos se derivan (códigos de zonificación, en particular). Además, como ya se mencionó, la ciudad de Ushuaia cuenta también con un Plan Estratégico, del cual se han puesto en marcha ya varios proyectos. O sea, que si bien en otros documentos oficiales se hace mención a una situación de superposición y conflicto de actividades en el interior de las ciudades, estas mismas ciudades cuentan con los instrumentos apropiados (y los equipos técnicos específicos) como para revertir en un tiempo prudencial estas situaciones que se han entendido como problemáticas y muy expresivas del estado de situación actual de las ciudades.

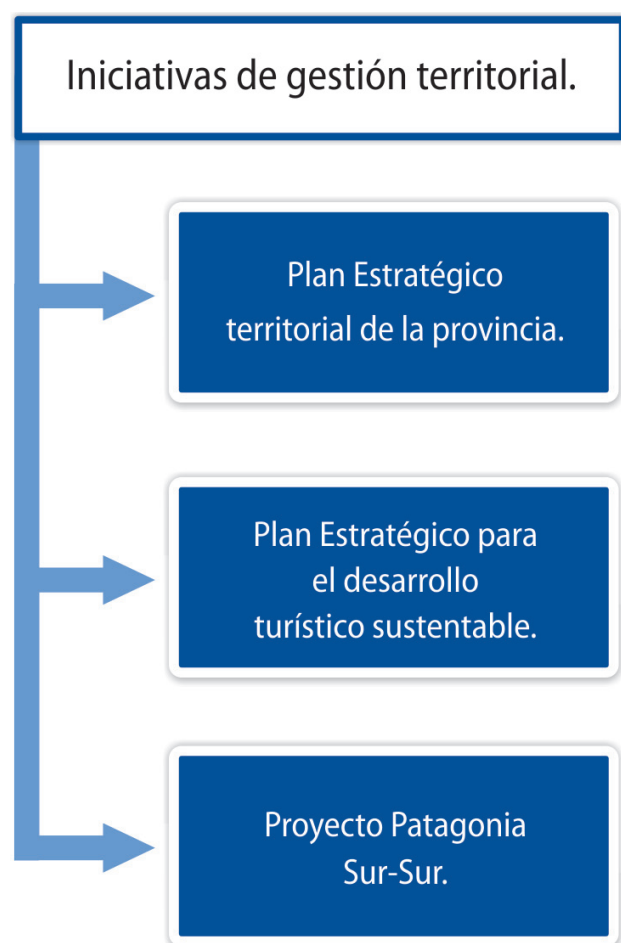
La otra localidad de la Isla Grande, Tolhuin, no cuenta aún con un instrumento de ordenamiento básico y necesario como son los planes de ordenamiento urbano. Por lo tanto, el ordenamiento territorial dentro de su extenso ejido comunal se lleva adelante con instrumentos más simples, que por su propio carácter, carecen de una visión más integral de la ciudad y del proyecto que para ella se pretende. Al respecto, cabe destacar que el gobierno de esta localidad se encontraba abocado a la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Comunal en el año de realización de este trabajo.

Por otro lado, en la última década, y desde distintos ámbitos de la administración provincial, se han desarrollado





distintas iniciativas relacionadas directamente con la gestión territorial. Desde una perspectiva más integral y más sectorial, se trata de aproximaciones a una gestión diferente del territorio que dan cuenta de la necesidad de contar con orientaciones básicas que fijen el camino a recorrer en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo de las actividades productivas. Estas iniciativas, que se desarrollan más adelante, son las siguientes:



El Plan Estratégico Territorial de la provincia - (PET) Argentina 2016 – Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2006).

Propone un nuevo modelo territorial en consonancia con las orientaciones del Plan Estratégico Territorial de la Nación. Para ello toma en consideración los siguientes escenarios:

El Escenario tendencial actual:

- Crecimiento demográfico sostenido sin acompañamiento de desarrollo económico (deterioro de la calidad de vida y de la capacidad productiva provincial).
- Dependencia externa (Argentina Continental) para la producción y comercialización, con escaso control local sobre los procesos productivos provinciales.
- Continuidad del mismo sistema de vinculación directa con la capital del país junto con un deficiente vínculo con el resto, en particular la Patagonia Sur.
- Pérdida de capacidad de desarrollo endógeno y baja capacidad organizativa interna.
- Mal uso y sobreexplotación de los recursos y consiguiente pérdida de diversidad ambiental, agravada por la ausencia de protección y/o por la ineficaz aplicación de las regulaciones existentes.
- Escasa consideración de la Provincia en la formulación de estrategias nacionales referidas a la Antártida con la consiguiente pérdida de oportunidades en relación al desarrollo de los servicios logísticos en las Islas del Atlántico Sur y la Antártida.

En síntesis, en este escenario se estima que, como consecuencia de estos elementos, se podría tender a un deterioro muy marcado de la calidad de vida, junto con el aumento de la marginalidad, análisis que implica una visión un tanto catastrófica:

- Éxodo de habitantes locales hacia otras provincias.
- Reducción de los transportes y comunicaciones.
- Progresiva desintegración territorial.
- Pérdida de competitividad de la economía provincial.

El escenario proyectual o deseado

El escenario de desarrollo sustentable se identifica con la articulación entre crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental. Por ello, desde el punto de vista económico, se prevé una consolidación del régimen de promoción industrial y un mayor grado de innovación tecnológica gracias a las articulaciones entre los sectores productivos. Esta consolidación del sector industrial supone una mayor valorización integral y racional de los recursos naturales. En cuanto al ordenamiento territorial, se estima que, mediante marcos jurídicos y políticas provinciales consensuadas, se garantizará la diversidad territorial y la protección del medio ambiente.



Se propone un nuevo modelo basándose en la capacidad de desarrollo endógeno y en la diversidad territorial y ambiental, factores que permitirán aumentar la competitividad global del territorio y su sostenibilidad en el largo plazo. Dentro de ese modelo, la provincia jugará el rol de puerta de entrada a la Antártida. Sin embargo, se indica que este escenario sólo será posible si se logra una fuerte vinculación e integración entre localidades y áreas dentro de la Isla Grande.

Desde el punto de vista social, se entiende que este escenario de desarrollo sustentable tendrá lugar junto con un proceso de inclusión social para garantizar un desarrollo equitativo y sostenido en el largo plazo.

De acuerdo con estas aspiraciones, el escenario deseado, se basa en un desarrollo armónico de todas las actividades productivas, su crecimiento, la protección del medioambiente y el afianzamiento de su rol de centro turístico internacional y de puerta de entrada al Continente Antártico, sintetizándose del siguiente modo:

- Una provincia con elevados niveles de formación, capacitación, creatividad e identidad local.
- Una provincia con alto dinamismo e innovación industrial, con un uso integral y sustentable de los recursos naturales.
- Un destino turístico nacional e internacional de calidad.
- Centro logístico y de conexión Antártica.
- Una provincia reconocida nacional e internacionalmente por su patrimonio natural y por la protección de sus recursos naturales.
- Una provincia con un elevado nivel de calidad de vida.

Este escenario deseado, demanda la definición de estrategias, programas y proyectos específicos que hagan posible su construcción en el corto, mediano y largo plazos. Para ello, se plantean tres grandes planes con sus respectivos programas y proyectos operativos:

- Plan de desarrollo económico
- Plan de ordenamiento territorial
- Plan de desarrollo social y de calidad de vida

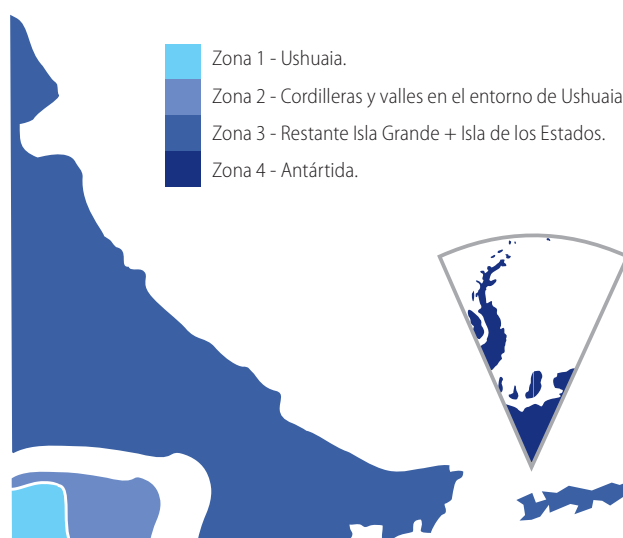
El plan estratégico para el desarrollo turístico sustentable (2007)

Formula propuestas para el desarrollo turístico en todo el territorio fueguino.

Los territorios del turismo

El Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable (PEDTS), identifica cuatro zonas turísticas en la Provincia de Tierra del Fuego considerando las particularidades de los “productos” que el territorio ofrece en cada una de ellas:

Zonas turísticas



Fuente: Elaboración propia en base a Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable

- Zona 1: Ushuaia
- Zona 2: Cordillera y Valles en el entorno de Ushuaia
- Zona 3: Restante de la Isla Grande más Isla de Los Estados
- Zona 4: Antártida

Desde la óptica del ordenamiento territorial, el PEDTS presenta varios puntos a considerar en la elaboración de las Directrices de Ordenamiento Territorial. Uno de ellos es la identificación de corredores; noción que al mismo tiempo, está haciendo mención a los recursos del territorio y a los niveles de conectividad dentro de él. El corredor turístico es entendido como un espacio que presenta las siguientes condiciones:

- Homogeneidad geográfica y/o cultural (condición muy discutible para la definición de un corredor que, por otro lado, no siempre se verifica en los corredores identificados).





- Estructura de conexión a través de rutas troncales de circulación (condición necesaria para la generación de flujos turísticos de carácter nacional e internacional).
- Predisposición a convertirse en unidades de planificación para el desarrollo del turismo.
- Inclusión de áreas menores.

El Proyecto Sur – Sur y la articulación de las ciudades en la Patagonia Austral

Busca articular más estrechamente a las ciudades del extremo austral chileno -argentino. Con el propósito de profundizar los vínculos y el intercambio (servicios turísticos, actividad comercial, desarrollo científico – tecnológico) entre las ciudades argentinas y chilenas del extremo austral patagónico, desde la ciudad de Río Grande se formuló el proyecto PSS (Patagonia Sur – Sur) que se propone la transformación de la región a partir de un trabajo conjunto entre todos los municipios de la región que, en tanto sistema de ciudades, reconocen un origen común y contemporáneo¹⁵.

El proyecto PSS se propone avanzar en la formulación de un Plan de Desarrollo Estratégico Regional que se apoye en los siguientes rubros de las actividades económicas y de la educación:

- Turismo: desarrollo de oferta integrada de recursos turísticos, configuración de una oferta complementaria de equipamientos y servicios turísticos de calidad, integración jurídico – institucional para el libre intercambio y circulación en la región.
- Industria y comercio: integración de actividades comerciales en relación con la producción regional y la unificación y ampliación de mercados.
- Ciencia y tecnología: integración de universidades y establecimientos terciarios de la región.

Los avances en la legislación territorial

Si bien la provincia de Tierra del Fuego no cuenta aún con una legislación específica acerca del ordenamiento

y la gestión de su territorio, sí dispone de un elenco de leyes muy amplio que regula criterios y procedimientos para el uso del territorio. La Constitución Provincial fija el marco jurídico general en el cual se encuadran todas estas otras leyes particulares.

3.2. Temas centrales y escenarios del ordenamiento territorial

De las entrevistas con los distintos actores involucrados directamente con aspectos que hacen al ordenamiento del territorio provincial y al desarrollo socio-económico de la población, surgen una serie de cuestiones que han sido caracterizadas como “temas centrales”, en tanto temas que son considerados luego en la definición de las directrices de ordenamiento:

- Falta de una mirada integradora del territorio.
- Debilidad de planificación y control de la gestión territorial.
- La desarticulación Institucional.
- El fenómeno de la intrusión de tierras fiscales (ocupación irregular de tierras).
- Territorio escasamente accesible.
- La superposición de usos en territorios sensibles.
- La situación de las ciudades: la expansión de la ciudad, problemas de ocupación irregular (usurpaciones) de tierra en la planta urbana, la presión del crecimiento poblacional (real y el instalado), altos costos de urbanización y por último, los instrumentos de gestión urbana.

Dentro de los temas centrales se encuentran los del desarrollo económico-social, por ejemplo:

- La precariedad de la actividad forestal.
- Rigidez del sistema de promoción industrial.
- Existencia de otros nichos de actividad poco explorados.
- El sistema de transporte de cargas de la isla.
- Escasa articulación con ciudades del sur chileno.
- Elevado nivel de conflictividad social.

3.3. Los escenarios para la intervención

Reconocer las singularidades de este territorio en construcción es el primer paso para diseñar una propuesta de intervención. La elaboración de esta propuesta debe ser evaluada a la luz de las condiciones locales y de la visión de los diferentes actores públicos y privados con

15. El proyecto Patagonia Sur – Sur surge como resultado del trabajo realizado por la Municipalidad de Río Grande en el marco del “Programa Municipios del Tercer Milenio” desarrollado en los años 2002 y 2003, cuando se plantea la necesidad impostergable de articular a la ciudad con las otras localidades de la Patagonia Austral.





respecto a las formas de abordar las temáticas territoriales y la ocupación futura del territorio de la Isla. En tal sentido, pueden identificarse tres escenarios alternativos para esta tarea:

1. Un Escenario Tendencial:

Supone la continuidad de las tendencias demográficas actuales y una escasa capacidad de gestión territorial de los organismos públicos.

2. Un Escenario de Regulación:

Se centra en una mayor regulación formal –profundizando medidas restrictivas–, asociada a una escasa capacidad de gestión de los procesos territoriales.

3. Un Escenario de Proyecto:

Es aquel que se desarrolla a partir de la definición de un proyecto integral y de estrategias consensuadas. Es decir, el territorio comienza a articularse mediante una progresiva habilitación de áreas y sectores, con una estrategia integrada de proyecto y normativa dentro de una visión compartida de desarrollo. Se hace uso de la singularidad de la isla y de sus recursos naturales de una manera racional, respetando las condiciones y vocaciones del territorio, en el marco de un incremento de las capacidades públicas de gestión y de un compromiso creciente de los actores locales.

Así, el objetivo primordial establecido por la contraparte local (Secretaría de Promoción Económica y Fiscal y Subsecretaría de Catastro), para este trabajo ha sido crear las condiciones para que el tercer escenario sea el que se concrete. Las posibilidades de que esto ocurra dependen de la evolución de tres variables claves:

- El desarrollo de una propuesta técnica sólida, convincente y accesible elaborada desde el sector público.
- La construcción de una visión compartida de las distintas áreas y personas involucradas en las políticas de orden territorial: Gobierno provincial, legislatura, municipios.
- La participación de algunos actores claves del sector privado, tales como agencias de desarrollo y cámaras empresariales.

Se pretende con esta mirada, obtener un desarrollo socio-económico equilibrado, con integración territorial y que brinde oportunidades para el crecimiento individual

y colectivo de las personas dentro del modelo escogido, al tiempo que permita el mantenimiento de la integridad ambiental de la Isla.

3.4. El enfoque proyectual en la definición de las directrices de ordenamiento

El paisaje y el proyecto del territorio

La definición de estrategias y modos de intervención territorial frecuentemente se encuentran frente a una falsa dicotomía que se sostiene tanto desde el sector público como del sector privado: tomar decisiones y optar entre, la “intervención para promover el desarrollo” por un lado, y la “conservación del patrimonio natural / paisajístico”, por el otro. Detrás de esta falsa dicotomía se encuentra fuertemente arraigada la idea del “conservacionismo” como política excluyente respecto a la consideración del paisaje, cuando se trata de la formulación de lineamientos y acciones referidas al ordenamiento y la gestión del territorio.

Con la perspectiva de alejarse de esta falsa dicotomía que alienta una mirada “conservacionista” del paisaje y restrictiva respecto del uso del territorio, la relación entre intervención y protección del paisaje debe ser reformulada radicalmente en otros términos

El paisaje y la gestión del territorio

El enfoque de paisaje, implica construir un nuevo paisaje territorialmente acotado, articulado e integrado al entorno, de igual o mejor calidad para la vida de sus habitantes que el medio natural circundante.

Una política territorial sostenible (con enfoque de paisaje) debe garantizar a largo plazo la identidad y la diversidad de los territorios, sus bases ecológicas y culturales, integrando los cambios derivados del crecimiento en las tramas de los paisajes heredados y salvaguardando los valores paisajísticos más apreciados.

En tal sentido, la formulación de las directrices de ordenamiento –en tanto parte y modalidad de la gestión del territorio– debe garantizar una utilización racional y equilibrada, indicando los usos reales y potenciales que se estimularán. Esta es la forma de construir el territo-





rio y simultáneamente, agregarle valor al paisaje. Así, el territorio será un medio adecuado para el desarrollo de actividades económicas que contribuyan a mejorar todo el sistema territorial.

Por ello, en esta tarea de formulación de Directrices de Ordenamiento Territorial –en tanto una actividad de claro carácter proyectual– la identificación y caracterización del paisaje correspondiente al territorio objeto de ordenamiento, se realizará a partir de la identificación de áreas según el carácter estructural del paisaje (o sea, de reconocer aquellos elementos de mayor estabilidad y permanencia relativas) y de los elementos más relevantes que lo componen: las grandes áreas o regiones ecológicas.

Con el objeto de poder aplicar el enfoque de paisaje al territorio abarcado por el trabajo, es menester precisar la diferencia entre lo que habitualmente se consideran regiones ecológicas o “ambientes” de la isla y las “unidades de paisaje” que pueden definirse sobre ésta o bien dentro de cada uno de los ambientes reconocidos. En este sentido, el enfoque sobre unidades de paisaje, permite una aproximación más integral de las potenciali-

dades de cada unidad, al tiempo que facilita un análisis en una escala que, sin requerir de una información de base mucho más detallada, redonda en una apreciación del territorio con mayor heterogeneidad que aquella que deviene de la mera interpretación de las regiones ecológicas.

Regiones ecológicas de la Isla Grande de Tierra del Fuego:

- La Cordillera.
- La Estepa Magallánica.
- El Ecotono.
- La Península Mitre.
- Las Unidades de Paisaje en las Regiones Ecológicas.

Las unidades de paisaje en la cordillera:

- La cordillera sobre el Canal Beagle.
- Los Valles Interiores.
- El Perilago del Lago Fagnano.
- Cuenca de los Ríos Láinez e Irigoyen.
- Los Faldeos del Norte en el límite con el Ecotono.

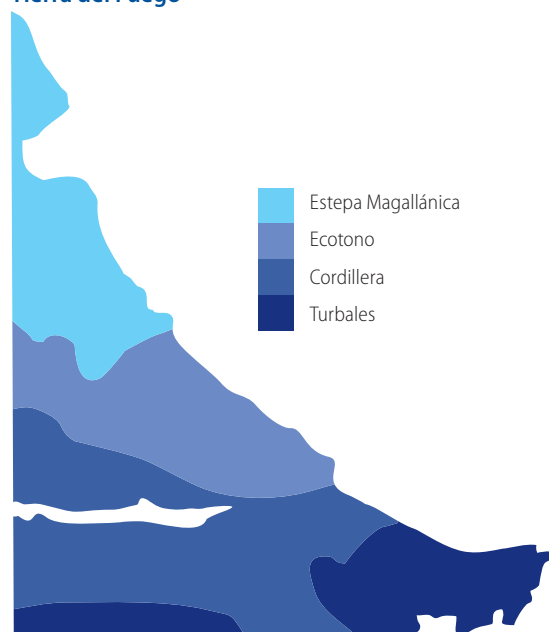
Las unidades de paisaje en el ecotono:

- La Franja Costera – Litoral.
- El Ecotono Central.
- El Ecotono Occidental.

Las unidades de paisaje en la estepa:

- Porción en la estepa de la cuenca del río Grande.
- Estepa de pastos tiernos.
- Unidad de matorrales.
- Pastizales salinos y marismas.
- Unidad de matorrales y murtilla.

Regiones ecológicas en la Isla Grande de la provincia de Tierra del Fuego



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Planeamiento.

3.5. El modelo territorial, las trazas y el desarrollo socio-económico

El lado argentino del territorio insular es un extenso y diverso espacio geográfico escasamente habitado (sólo tres centros urbanos y una muy escasa población ubicada en las áreas rurales), que tiene por columna vertebral a la Ruta Nacional N° 3. Este es el punto básico de partida para la definición de un nuevo modelo territorial o, al menos, la definición de un nuevo modelo en aquellos sectores en donde el desarrollo de nuevas actividades demanda ajustes en la organización territorial.





En esa tarea de proyectar el territorio, de “construirlo”, de creación y recreación de espacios singulares, de poner en valor a porciones del paisaje hoy ocultas, desconocidas, poco percibidas (esto es, de intervenirlas), se recurre a la idea de traza:

- Da cuenta simultáneamente de un ámbito geográfico, de ocupación del suelo y de un recorrido por su interior.
- La idea de traza de desarrollo territorial responde a esta doble idea de leer y reconocer el territorio en el cual se desarrollan los grupos sociales y de precisar las determinaciones respecto de su ordenamiento, en tanto proyecto de carácter paisajístico.
- Responde también a una idea de recorrido, de circuito, de usos, ocupación y gestión, adecuada para dar respuesta a los requerimientos básicos de las directrices de ordenamiento territorial:
 - La preservación y protección de los ámbitos naturales.
 - La preservación y protección de la calidad paisajística y ambiental registrada en las distintas unidades de paisaje.
 - El desarrollo de las actividades económicas.
 - La organización físico-funcional de los núcleos habitados y de su expansión.
 - La programación de la distribución territorial de los equipamientos comunitarios.
 - El desarrollo del sistema de movilidad y transporte.
 - La gestión y el gobierno del territorio.

El proyecto y la diversidad territorial

En la propuesta de trabajo que se está desarrollando en el marco del plan nacional, la provincia ha planteado como objetivo específico:

- Organizar en forma coherente el uso del suelo y la distribución de las actividades en la Isla, de acuerdo a la disponibilidad de recursos naturales y las condiciones ambientales, procurando optimizar la relación entre el desarrollo económico y el uso del territorio.

En este sentido, el diseño de las directrices de ordenamiento territorial para la Isla Grande de Tierra del Fuego supone pensar en la construcción de un proyecto para el territorio.

En el caso de Tierra del Fuego, tal como se ha expresado anteriormente, se considera que se trata de un territorio que está en “construcción” y que además presenta particularidades como las siguientes:

- Diversidad ambiental.
- Diversidad funcional.
- Diversidad de demandas.
- Actividades Dinámicas, Ingreso y Nivel de Empleo.

La propuesta de ordenamiento y gestión territorial entrecruza todas estas variables con una mirada integral y sistémica con objetivos como:

- Identificar áreas homogéneas, tanto por sus características ambientales como por el análisis histórico de sus actividades económicas y las vocaciones de desarrollo detectadas, entendidas como potencial de desarrollo endógeno: las unidades de paisaje.
- Proponer mecanismos de intervención territorial focalizada y gradual, de carácter proyectual, en la resolución de estas demandas y en la concurrencia y focalización de las políticas públicas aplicadas sobre estos territorios, para optimizar la expresión de sus potenciales de desarrollo: las trazas de desarrollo territorial.
- Identificar las unidades de paisaje y sus vocaciones de desarrollo, para promover y armonizar en ellas, a lo largo de trazas de desarrollo territorial, un conjunto integrado, sinérgico y armonioso de actividades económicas llevadas a cabo por unidades productivas a escala PYME.
- Promover la competitividad sistémica de estos territorios, revirtiendo procesos de deterioro y generando posibilidades de desarrollo y equilibrio territorial en todo el ámbito de la provincia.

Modelo territorial y actividades económicas

Para definir un modelo de ordenamiento económico-territorial que favorezca la expresión del potencial de desarrollo endógeno de las distintas regiones de la Isla es importante tener en cuenta:

- La capacidad real de aporte a la economía fueguina de las distintas actividades económicas.
- Su nivel de impacto y demanda territorial en las áreas extra-urbanas.

En efecto, el actual nivel de ingreso, población y empleo registrados en la provincia de Tierra del Fuego no sería posible sin:

- El desarrollo histórico de la industria promocionada.
- El crecimiento del sector público (sostenido principalmente por el régimen de coparticipación federal de impuestos).
- El crecimiento de la actividad hidrocarburífera.





- El crecimiento del sector del comercio y los servicios. Para construir una competitividad sistémica territorial¹⁶, la provincia enfrenta cuatro tipos de desafío:
- Generar procesos de cambio tecnológico y cultural en los modelos de aprovechamiento de sus recursos naturales e incorporación de valor agregado.
- Gestionar un proceso de construcción territorial que permita resolver las demandas territoriales y los desafíos de desarrollo de las actividades turísticas, recreativas y residenciales, como soporte y complemento de la matriz económica de las distintas unidades territoriales consideradas.
- Armonizar, en las unidades territoriales consideradas, el desempeño de las distintas actividades económicas y humanas previstas, conforme a la vocación de desarrollo de cada sector del territorio a considerar
- Dotar al territorio, a partir de las unidades de paisaje, las trazas de desarrollo y las estrategias de intervención que se resuelvan en cada caso, de la infraestructura vial, de comunicaciones y servicios necesarios para cumplir los objetivos de desarrollo e integración territorial que fueron previstos en el PET.

3.6. Las trazas de desarrollo territorial

- La Traza de Desarrollo Territorial (TDT) es una modalidad de intervención para la Isla Grande de Tierra del Fuego pensada y diseñada como estrategia de ocupación y desarrollo territorial.
- Es la porción más reducida del territorio a partir de la cual se definen las modalidades de intervención. Esto supone reconocer previamente los ámbitos mayores en los cuales se ubican las trazas: las regiones ecológicas y las unidades de paisaje.
- Se trata de una alternativa para proyectar la ocupación y vertebración del territorio a partir de relacionar sitios con potencial y vocación de desarrollo, haciendo un uso racional y sustentable del medio.
- Responde a una estrategia global o integral de gestión territorial que se compone de:
 - Una estrategia de ocupación.

16. Cuando se habla en términos de "competitividad sistémica territorial" se hace referencia a la red de relaciones sinérgicas entre el territorio, la vocación de desarrollo, las políticas y actividades y la infraestructura, todo lo cual favorece el desenvolvimiento de cada una de las actividades, y el éxito de los actores individuales responsables de su realización.

- Una estrategia de articulación.
- Una estrategia de intervención.
- Una estrategia de ordenamiento.
- La traza puede atravesar una o más unidades de paisaje, cruzando distintos sectores singulares.

Las Trazas de Desarrollo Territorial se definieron por criterios básicos:

- Integran, a través de la suma de todas ellas, la mayor porción de territorio de la Isla Grande.
- Se definen a partir de la estructura vial existente, a los efectos de desarrollarse sobre la matriz territorial actual y no interferir con los usos del territorio que actualmente justifican -al menos parcialmente- la estructura ya consolidada.
- Articulan el territorio dotando de conectividad a sectores parcialmente aislados con diferentes potencialidades de desarrollo y que actualmente presentan dificultades o limitaciones de acceso.
- Cierran circuitos, en la medida de lo posible, con doble sentido de circulación con el objeto de conectar lugares "geográficamente cercanos" pero alejados en términos de infraestructura.
- Se apoyan en proyectos existentes o propuestos desde diferentes áreas que gestionan territorios o cuyas decisiones tienen impacto territorial.

En el reconocimiento del territorio, de sus potencialidades, de sus tendencias de crecimiento – transformación, se identifican las siguientes trazas de desarrollo territorial que comprenden distintas unidades paisajísticas:

- TDT Almanza.
- TDT Bridge.
- TDT Margen Sur del Fagnano (con la subtraza del Escondido y la sub-traza Tristen – Margarita).
- TDT San Pablo.
- TDT Dos Lagos (con la subtraza Yehuín – Fagnano).
- TDT Occidental.
- TDT Ecotono Central.
- TDT Oriental.
- TDT Binacional Norte.
- TDT Binacional Sur.

A continuación, se describen los motivos / justificativos de la identificación de aquellas trazas cuyo desarrollo se estima conveniente prever desde ya, por la potenciali-





dad de desarrollo que presenta cada una de ellas: TDT Almanza, TDT Dos Lagos, TDT Ecotono Central y TDT San Pablo.

Traza de ordenamiento territorial Almanza

Justificación:

- Permite articular los espacios de mayor interés hacia el Este de Ushuaia.
- Mejora sensiblemente la conectividad de Almanza, dotando al sector de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.
- Facilita la concreción de un camino turístico a lo largo de la costa del Canal Beagle.
- Permite al mismo tiempo el desarrollo de un circuito completo que facilita el acceso al Valle de Tierra Mayor desde Ushuaia en cualquiera de los dos sentidos, sin necesidad de volver por el mismo camino.

Traza de ordenamiento territorial Dos Lagos

Justificación:

- Es un complemento de la Traza del Ecotono Central y representa en el marco de ese sector de la Isla, un importante atractivo en relación a la presencia de los Lagos como recurso escénico y deportivo.
- Existen iniciativas para desarrollar desde el punto de vista turístico-recreativo el sector central de la Isla para potenciar nueva oferta en torno a Tolhuin y las áreas naturales protegidas, como sitios de valor particular dentro del entorno territorial.
- La posibilidad de circunvalar estos lagos, abre un conjunto importante de posibilidades de desarrollo de alternativas turísticas recreativas y deportivas.
- El circuito puede transformarse en un espacio importante de desarrollo de oferta y servicios turístico-recreativos en un marco escénico y de integridad paisajística excepcional.

Traza de ordenamiento territorial ecotono central

Justificación:

- Vincula un número importante de establecimientos rurales.
- Representa un itinerario alternativo para acceder desde Río Grande al Corazón de la Isla, sector con alto potencial turístico y recreativo.

- El desarrollo de la traza puede potenciar la puesta en valor de la hostería de la margen Norte del lago Yehuin.

Traza de ordenamiento territorial San Pablo

Justificación:

- Permite la articulación del ecotono central al Este de la Ruta Nacional N° 3.
- Facilita el desarrollo de las oportunidades productivas y turísticas asociadas al ecotono costero en la zona de San Pablo, así como otros sectores que podrían ofrecer alternativas al desarrollo rural tradicional.
- Dota al área costera de mayor vinculación, especialmente con la población de Tolhuin y, en cierta medida, facilita el acceso a la ciudad de Ushuaia.
- La Ruta Provincial N° 23, con la vinculación propuesta, podría transformarse en una vía de comunicación mixta con usos turísticos y recreativos, asociados a la presencia de los ríos y el sector costero.

El diseño de las trazas

Las herramientas metodológicas

Los tres pilares sobre los cuales se asienta la identificación y definición de una traza como tal son:

- El estado de situación.
- Las potencialidades, singularidades y limitaciones del territorio.
- Los proyectos, iniciativas, ideas, propuestas tanto del sector público como del privado.

¿Cómo se diseñan las trazas?

El proceso de diseño consiste en tres miradas:

- Una mirada analítica: la lectura del territorio en una visión contemporánea de paisaje.
- Una mirada prospectiva: la visión futura del territorio, el "proyecto del territorio" que define usos y destinos, aprovechando las oportunidades y singularidades que el mismo territorio ofrece.
- Una mirada de actuación: la definición de criterios de racionalidad para el uso del territorio, precisando cómo, dónde y de qué manera es posible intervenir.

El proyecto de las trazas de desarrollo territorial comprende dos momentos claramente diferenciados: Un primer momento, que se refiere específicamente a los criterios para la actuación:





- Para ello, se recurre a una grilla de evaluación, que permite establecer un marco de referencia para la actuación (las directrices de ordenamiento).
- Las grillas están diseñadas de modo tal que permiten también incorporar la visión de los actores locales sobre el tema, ya que pueden ser trabajadas en forma individual y grupal.
- Las grillas configuran herramientas de conocimiento, de concertación y de actuación. Estas grillas son tres:

Grilla de análisis: Permite sintetizar de una manera simple las condiciones de base del territorio y tener rápidamente una lectura del estado de hecho de la porción territorial que se trate.

Grilla prospectiva: Se propone brindar un marco de referencia para el desarrollo (desagregación y especificación) de un proyecto de futuro en cada unidad de paisaje, que habrá de servir de base para la toma de decisiones acerca de propuestas de intervención o localización de emprendimientos específicos.

Grilla de actuación: Se propone fijar los lineamientos de intervención específicos para un sector en particular de una o varias unidades de paisaje que configuran una unidad de proyecto; es decir, una traza de desarrollo territorial.

Un segundo momento, que se refiere específicamente al proyecto de las áreas de intervención que se definen dentro de las trazas de desarrollo territorial.

Parte de las orientaciones para su ordenamiento que se indican en la grilla de actuación, se plantean dos instancias de aproximación al proyecto:

- Esquema estructural de la traza de desarrollo territorial.
- Plan de detalle del área de intervención.

Las grillas permiten:

- Contar con una síntesis clara para cada una de las instancias del trabajo.
- Desarrollar una tarea integrada y participativa entre los

actores involucrados en el tema.

- Sumar visiones particulares al trabajo a partir de ejercicios de construcción de las grillas en entrevistas individuales y/o grupos focales que enriquezcan el producto en el que se está trabajando.

El Esquema Estructural de las Trazas

Este instrumento corresponde al segundo momento en la definición del proyecto y corresponde a la traza en su totalidad.

El esquema estructural de la traza indica, entre otras cuestiones:

- Topografía y paisaje.
- Las grandes afectaciones del territorio: áreas excluidas de la intervención, áreas de intervención, áreas protegidas, etc.
- Organización estructural: caminos, rutas, senderos, calles; espacios abiertos de uso público.
- La identificación de las cuencas hidrológicas y la planificación hídrica.
- La perimetración de las áreas de intervención.

El Plan de Detalle de las Unidades de Intervención

Es el instrumento que propone la forma específica de tratamiento en las áreas de intervención señalados en la grilla de actuación de cada una de las trazas y en sus correspondientes esquemas estructurales.

Para la elaboración de un plan de detalle se tendrán en cuenta las siguientes instancias:

- Análisis del sector.
- Diseño de la intervención.
- Evaluación y gestión del impacto ambiental.

Respecto a las unidades de paisaje y las trazas de desarrollo territorial realizadas en el proyecto, a título ilustrativo, se presenta en un Anexo el estado de situación de las correspondientes a la Región Ecológica Cordillera y la Traza de Desarrollo Territorial –TDT– Almanza por exceder el detalle el alcance de la publicación.







4. Conclusiones

A modo de conclusión y como resultado del proceso de elaboración de las Directrices para el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Tierra del Fuego, se considera relevante avanzar hacia una propuesta que contemple los lineamientos específicos para una futura ley de ordenamiento y gestión del territorio provincial; esta ley permitirá institucionalizar el modelo de desarrollo territorial propuesto en el presente trabajo y constará de dos grandes partes:

- Por un lado, se identifican y definen los contenidos centrales de la ley, los instrumentos de ordenamiento y gestión territorial, el soporte organizacional propuesto, los recursos técnicos y económicos para la gestión territorial y los mecanismos de gestión asociada y articulación público-público y público-privada necesarios para su adecuada implementación.
- Por otra parte, se identifican y explicitan las leyes provinciales que en forma complementaria, deberían ser modificadas o formuladas para dotar a la provincia de un plexo legislativo armónico e integral, que asegure la concurrencia normativa y la coherencia y unidad institucional en relación a la gestión del modelo de ordenamiento territorial propuesto.

Los lineamientos y contenidos mínimos considerados, se agrupan en ocho ejes conceptuales que comprenden:

- Las disposiciones generales del marco regulatorio a formular, indicando su objeto, alcances, ámbito de aplicación, fines generales y objetivos específicos.
- Los instrumentos de ordenamiento territorial propuestos y su vinculación con las normas y actos administrativos de aprobación en sus distintos niveles jerárquicos.
- Las metodologías, contenidos y responsables institucionales de la elaboración de propuestas de intervención territorial.
- La institucionalización, competencias y mecanismos de gestión y articulación interinstitucional de la Autoridad de Aplicación.
- Los recursos de información territorial y los sistemas de evaluación ambiental.
- Los instrumentos económicos propuestos para el proceso de ordenamiento territorial.
- Los mecanismos de articulación público-público y público-privado necesarios para asegurar la concurrencia de las políticas sectoriales y la coherencia de las intervenciones en el territorio a partir de una visión integradora común.
- La modificación de la legislación vigente y la necesidad de dictar normas complementarias para asegurar la concurrencia normativa e institucional provincial para la implementación del modelo de gestión del ordenamiento territorial propuesto.







5. Bibliografía

AA.VV. (1999): "La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de Leader". En: Innovación en el medio rural, Cuaderno N° 6.

AA.VV. (2003): "Competitividad territorial. Elementos para la discusión". En: Sinopsis, N° 7.

AA.VV. (2009): Libro verde sobre cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. Sevilla, Junta de Andalucía – Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial.

AA.VV. (2009): Una selección de buenas prácticas Leader. Luxemburgo, Observatorio Europeo de Territorios Rurales.

Bianciotto, C. (2006): Los Ambientes Naturales de la Estepa Fueguina. Editorial Dunken.

Bozzano, H. (2000): Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. La Plata, Editorial Espacio.

Canzanelli, G. (2009): Competitividad territorial: un enfoque alternativo como competitividad territorial sostenible o Sos-Competitividad. Roma, ILS LEDA International Links and Services for Local Economic Development Agencies.

Cárdenas Tabares, F. (1996): Proyectos Turísticos. Localización e Inversión. Buenos Aires, Editorial Trillas.

Durán, F. (1943): Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego 1893 – 1943. (<http://patlibros.org>)

Forman R. T., Godron M. (1986): Landscape Ecology. London, John Willey & Sons.

Fresno, C. (2000): Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para áreas rurales, En: Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 20.

Gómez Orea, D. (2004): Ordenación Del Territorio- Una Aproximación Desde El Medio Físico. Madrid, Instituto Tecnológico Geo-minero.

Guirado González, C.: Dualidad territorial en espacios rurales de montaña. Repercusiones en el paisaje del Pirineo Catalán. GRAMP (Grup de Recerca en Àrees de Muntanya i Paisatge). Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona.

Malagnino, E. (2003): Estudio Geológico-ambiental correspondiente a la zona 3, Cuenca del Río Milna - Ruta Nacional N° 3 hasta Kosovo, Margen Sur del Lago Fagnano, Tierra del Fuego. Ushuaia, Volumen 1 - Separata del Autor.

Martinic, M. (2001): Menéndez y Braun. Prohombres patagónicos. Punta Arenas, Ediciones de la Universidad de Magallanes.

Mazzonis, D. (2006): Competitividad territorial y desarrollo local. Córdoba, Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba.

Mastroscello, M. A. (2008): La economía del fin del mundo. Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego. Ushuaia, Editorial de Los Cuatro Vientos.

Mata, R.; Tarroja, A. (coordinadores) (2005): El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputación de Barcelona.





AA.VV. (1999): "La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de Leader". En: Innovación en el medio rural, Cuaderno N° 6.

AA.VV. (2003): "Competitividad territorial. Elementos para la discusión". En: Sinopsis, N° 7.

AA.VV. (2009): Libro verde sobre cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. Sevilla, Junta de Andalucía – Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial.

AA.VV. (2009): Una selección de buenas prácticas Leader. Luxemburgo, Observatorio Europeo de Territorios Rurales.

Bianciotto, C. (2006): Los Ambientes Naturales de la Estepa Fueguina. Editorial Dunken.

Bozzano, H. (2000): Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. La Plata, Editorial Espacio.

Canzanelli, G. (2009): Competitividad territorial: un enfoque alternativo como competitividad territorial sostenible o Sos-Competitividad. Roma, ILS LEDA International Links and Services for Local Economic Development Agencies.

Cárdenas Tabares, F. (1996): Proyectos Turísticos. Localización e Inversión. Buenos Aires, Editorial Trillas.

Durán, F. (1943): Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego 1893 – 1943. (<http://patlibros.org>)

Forman R. T., Godron M. (1986): Landscape Ecology. London, John Willey & Sons.

Fresno, C. (2000): Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para áreas rurales, En: Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 20.

Gómez Orea, D. (2004): Ordenación Del Territorio- Una Aproximación Desde El Medio Físico. Madrid, Instituto Tecnológico Geo-minero.

Guirado González, C.: Dualidad territorial en espacios rurales de montaña. Repercusiones en el paisaje del Pirineo Catalán. GRAMP (Grup de Recerca en Àrees de Muntanya i Paisatge). Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona.

Malagnino, E. (2003): Estudio Geológico-ambiental correspondiente a la zona 3, Cuenca del Río Milna - Ruta Nacional N° 3 hasta Kosovo, Margen Sur del Lago Fagnano, Tierra del Fuego. Ushuaia, Volumen 1 - Separata del Autor.

Martinic, M. (2001): Menéndez y Braun. Prohombres patagónicos. Punta Arenas, Ediciones de la Universidad de Magallanes.

Mazzonis, D. (2006): Competitividad territorial y desarrollo local. Córdoba, Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba.

Mastroscello, M. A. (2008): La economía del fin del mundo. Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego. Ushuaia, Editorial de Los Cuatro Vientos.

Mata, R.; Tarroja, A. (coordinadores) (2006): El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputación de Barcelona.

Matteucci, S. et al. (2006): Crecimiento Urbano y sus Consecuencias sobre el Entorno Rural. Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora.

Morello, J. (1982): Ecología y Turismo. En: Revista Ambiente, N° 35.

Peri, P.; Collado, L. (2009): Relevamiento de los bosques nativos de ñire (*Nothofagus antarctica*) de Tierra del Fuego (Argentina) como herramienta para el manejo sostenible. En: EURE, N° 84.

Prosser, Goodall, R.N. (1979): Tierra del Fuego. Ushuaia, Ediciones Shanamün.

Sabaté Bel, J. (2004): De la preservación del patrimonio a la ordenación del paisaje. En: Urbano, N° 7.





ANEXO

Unidades de paisaje: directrices para su ordenamiento. Estado de situación

1. Unidad de paisaje: cordillera costera

■ Usos del suelo (pautados):

Servicios turísticos, deportes invernales y gastronomía (Parque Nacional Tierra del Fuego, Montes Martial, recorridos marítimos); usos urbanos (Ushuaia); recreación y trekking (Área Natural Protegida Playa Larga y sendero a la Estancia Túnel); ganadería extensiva (estancias sobre el Canal Beagle); acuicultura (Almanza, de escaso desarrollo).

■ Usos del suelo (espontáneos):

Asentamientos rurales y residencia no permanente; actividades recreativas.

■ Conectividad y servicios:

Ruta Nacional N° 3 (Ushuaia – Parque Nacional Tierra del Fuego); Ruta Provincial 30 fragmentada (Ushuaia hacia el Este); senderos y picadas, fundamentalmente en zona de estancias.

■ Carácter (rasgos distintivos):

Bosques de guindo y mixtos (particularmente sobre el Canal Beagle); abanicos aluviales aptos para diversos usos (urbano, residencial no permanente y equipamiento turístico, etc.).

■ Singularidades:

Área Natural Protegida Playa Larga - Punta Segunda; Puerto Brown – Almanza; Estancia Remolino; Ruta Provincial 30 y camino a lo largo del Canal Beagle; pistas de esquí (Jerman, Martial); Parque Nacional Tierra del Fuego; Estancia Harberton (casco); Estancia Moat; sitios arqueológicos costeros.

■ Situación legal (de la tierra):

Tierras del dominio público y privado; tierras del Estado Nacional (Estancias de la Armada Argentina); tierras con ocupaciones irregulares.

■ Impactos positivos (biofísicos – sociales – económicos):

Diversificación laboral; incipiente desarrollo de micro-emprendimientos productivos (zona de Almanza); desarrollo turístico (Estancia Harberton).

■ Impactos negativos (biofísicos – sociales – económicos):

Deterioro de estratos inferiores del bosque; procesos erosivos asociados a usos urbanos; aislamiento de la (muy reducida) población en Almanza; dispersión de residuos domésticos.

■ Conflictos:

Ocupaciones irregulares.

■ Proyectos e ideas de intervención:

Completamiento y finalización de la Ruta Provincial N° 30; Asentamiento Puerto Almanza para actividades acuícolas, pesqueras y turísticas (Plan Estratégico Territorial); Proyectos de producción hortícola.

■ Vocación de desarrollo:

Eminentemente turística; residencial no permanente; pesca artesanal y acuicultura.

■ Alertas detectadas:

Proyecto de urbanización en sector de bosques y pendientes pronunciadas (Almanza); opiniones encontradas en referencia al proyecto de completamiento de la Ruta Provincial N° 30.

2. Unidad de paisaje: valles interiores

■ Usos del suelo (pautados):

Servicios y oferta turístico - gastronómica y deportivo - recreativa (Valle de Tierra Mayor, Cerro Castor); explotación de turba (Valle de Tierra Mayor); usos puntuales de residencia no permanente.

■ Usos del suelo (espontáneos):

Asentamientos rurales sobre la Ruta Complementaria J; ganadería bovina dispersa; circuitos de motos y cuatriciclos.





■ Conectividad y servicios:

Ruta Nacional Nº 3 y Ruta Provincial J. Energía eléctrica, gas natural y telefonía móvil.

■ Carácter (rasgos distintivos):

Bosques secundarios de lenga, con escaso valor maderable; fondos de valle amplios, frecuentemente hidromórficos (turberas y mallines); escasos abanicos aluviales aptos para infraestructura; escaso asoleamiento por motivos topográficos; prolongado período bajo nieve.

■ Singularidades:

Ruta escenográfica (Ruta Nacional Nº 3); centros de esquí (alpino y de fondo); circuitos de trekking y miradores; Parque Nacional Tierra del Fuego; glaciares.

■ Situación legal (de la tierra):

Tierras del dominio privado; tierras fiscales con ocupación regular y concesión de uso; tierras fiscales ocupadas irregularmente en Ruta Complementaria "J"; marco normativo de usos para el Valle de Tierra Mayor; Espacios Públicos Provinciales.

■ Impactos positivos (biofísicos – sociales – económicos): Aporte al PBIG por usos turísticos y recreativos; creación de singularidad e incipiente integración territorial.

■ Impactos negativos (biofísicos – sociales – económicos):

Procesos erosivos puntuales asociados a sistema vial y a usos no permitidos (cuatriciclos); sucesión secundaria de bosque con deterioro ambiental; deterioro ambiental y paisajístico por explotación de turba.

■ Conflictos:

Situación de ocupación irregular en el Valle Medio del Lasifashaj.

■ Proyectos e ideas de intervención:

No se registran proyectos ni propuestas para esta unidad de paisaje.

■ Vocación de desarrollo:

Actividades turísticas y recreativas en el Valle de Tierra Mayor (eje en Ruta Nacional Nº 3); residencial no permanente en Ruta Complementaria "J".

■ Alertas detectadas:

Potencial inestabilidad de laderas; usos potencialmente degradantes del suelo; ausencia de plan de manejo de efluentes.

3. Unidad de paisaje: perilago del Fagnano

■ Usos del suelo (pautados):

Explotación forestal; aserraderos; turba; horticultura. Cir-

cuitos turísticos. Usos urbanos y residenciales no permanentes (Tolhuin).

■ Usos del suelo (espontáneos):

Ganadería bovina en áreas con explotación forestal.

■ Conectividad y servicios:

Ruta Nacional Nº 3 y Rutas Provinciales 1, 26, 27 y 261. Gasoducto (paralelo a Ruta Nacional Nº 3)

■ Carácter (rasgos distintivos):

Relieve colinado; sectores muy modificados por incendios y herbivoría; unidades de vegetación formando mosaicos, principalmente lenga y ñires.

■ Singularidades:

Costa del Lago Fagnano (desembocaduras Ríos Claro y Milna; Lagunas Negra, Bombilla, Palacios y Kosovo; cabecera Este; Bahía Torito, etc.); Lago Escondido; Cerro Jeujepén (Mirador del Jeujepén); Sistema lacustre Santa Laura - San Ricardo; área de bosque quemado entre Río Milna y Laguna Kosovo; Laguna Aguas Blancas; Área Natural Protegida Corazón de la Isla; Área Natural Protegida Laguna Negra; Área Natural Protegida Río Valdez; Termas del Río Valdez.

■ Situación legal (de la tierra):

Tierras Fiscales, con ocupaciones; Áreas Naturales Protegidas; concesiones de servicios turísticos; algunas propiedades privadas.

■ Impactos positivos (biofísicos – sociales – económicos):

Dinamismo económico a partir de pequeños emprendimientos privados.

■ Impactos negativos (biofísicos – sociales – económicos):

Interferencias en regeneración de bosque nativo. Degradación de estratos inferiores. Incendios. Proceso de compactación. Pasivo ambiental generado por la cantera del Cerro Jeujepén.

■ Conflictos:

Situación dominial de antiguas ocupaciones ganaderas. Situación de concesiones turísticas (Termas del Río Valdez y Hostería Petrel). Acceso a Lagunas Santa Laura y San Ricardo.

■ Proyectos e ideas de intervención:

Proyecto Termas del Río Valdez para actividades turísticas y productivas (Plan Estratégico Territorial); proyecto privado de aprovechamiento turístico lacustre del Lago Fagnano

■ Vocación de desarrollo:

Alto potencial de desarrollo turístico vinculado al aprove-





chamamiento del lago (navegación, pesca deportiva, etc.); aprovechamiento maderero con marco regulatorio.

■ Alertas detectadas:

Ausencia de un plan de desarrollo urbano-ambiental para Tolhuin; dificultad de los actores locales para establecer acuerdos (Tolhuin); Abigeato (en cercanías de Tolhuin).

4. Unidad de paisaje: faldeo norte del Ecotono

■ Usos del suelo (pautados):

Ganadería extensiva; explotación forestal; extracción de turba; servicios turísticos básicos (camping); uso residencial no permanente.

■ Usos del suelo (espontáneos):

Ganadería extensiva sobre bosque explotado en recuperación.

■ Conectividad y servicios:

Escasa conectividad vial a través, solamente, de rutas complementarias y/o huellas de tránsito limitado.

■ Carácter (rasgos distintivos):

Faldeos de orientación norte de relieve suave colonizados por bosques de lenga y ñire que forman un mosaico; presencia de mallines y vegas en las zonas bajas; parches de pastizales en el límite norte de la unidad.

■ Singularidades:

Lago Yehuín; Lago Yakush; Lago Chepelmut; Río Indio; Río Claro.

■ Situación legal (de la tierra):

Tierras del dominio privado en el sector noroeste de la unidad de paisaje; Áreas Naturales Protegidas.

■ Impactos positivos (biofísicos – sociales – económicos): No se registran impactos positivos significativos.

■ Impactos negativos (biofísicos – sociales – económicos):

Presión de herbivoría sobre bosque nativo en recuperación.

■ Conflictos:

Ocupación irregular de la ex - Estancia Carmen y usos contrapuestos con los objetivos del Área Natural Protegida Corazón de la Isla.

■ Proyectos e ideas de intervención:

Proyecto de la Dirección de Áreas Protegidas para el establecimiento de un núcleo de servicios y uso público del Área Natural Protegida. Proyecto de mejoras en Ruta Provincial 107 (tramo Ruta Provincial 18 - Aserradero Isla Grande). Proyecto de mejoras en el camino de acceso a

la cabecera sur del Lago Yehuín.

■ Vocación de desarrollo:

Manejo como Área Protegida. Usos turísticos recreacionales y pesca deportiva. Manejo silvícola sustentable (en tierras públicas y privadas), ganadero y silvo-pastoril sustentable y turismo rural en tierras del dominio privado. Posible incorporación del guanaco a la economía local como especie silvestre.

■ Alertas detectadas:

Altas cargas ganaderas en áreas de protección; fuerte incidencia de la población de castores; presencia de perros cimarrones que afectan al ganado ovino.

5. Unidad de paisaje: cuencas de los ríos Láinez e Irigoyen

■ Usos del suelo (pautados):

Explotación Forestal; turberas; pesca deportiva.

■ Usos del suelo (espontáneos):

Ganadería bovina extensiva; presencia de canteras asociadas a la extensión de la Ruta Provincial 23.

■ Conectividad y servicios:

Ruta Provincial 23. La unidad de paisaje no cuenta con ningún tipo de servicios.

■ Carácter (rasgos distintivos):

Relieve colinado; bosques puros de lenga en los faldeos; sectores degradados en la costa. Mosaico de turberas con parches de bosques de ñire en las zonas bajas.

■ Singularidades:

Desembocadura del río Irigoyen; Laguna Pescado.

■ Situación legal (de la tierra):

La mayor parte de las tierras son de propiedad fiscal; Reservas Forestales; Reserva Aborigen; establecimientos ganaderos privados.

■ Impactos positivos (biofísicos – sociales – económicos):

No se registran impactos positivos significativos.

■ Impactos negativos (biofísicos – sociales – económicos): Fuerte incidencia del ganado superpuesto con sectores deforestados o explotados parcialmente. Pasivos ambientales generados por canteras.

■ Conflictos:

Situación dominial y de usos confusa en la Reserva Aborigen.

■ Proyectos e ideas de intervención:

No se registran proyectos ni propuestas para esta unidad de paisaje.





■ **Vocación de desarrollo:**

Usos forestales con un marco regulatorio de la actividad diferente al actual. Posible integración de circuito turístico conectando la Ruta Provincial 23 con la Ruta Provincial 21.

■ **Alertas detectadas:**

Fuerte deterioro ambiental por efectos del camino y formas de explotación de los recursos naturales. Grandes propietarios de estancias con bosques.

Prospectiva

1. Unidad de paisaje: cordillera costera

■ **Usos propuestos:**

Alojamiento y servicios turísticos; residencia permanente y no permanente; acuicultura; pesca deportiva y artesanal; microindustrias asociadas a productos pesqueros.

■ **Proyectos e ideas de intervención:**

Consolidación de Almanza como polo para el desarrollo de la acuicultura y la pesca Artesanal. Completamiento de la Ruta Provincial 30 como camino escénico costero; mejoramiento y puesta en valor Sendero Harberton. Determinación de áreas aptas para usos residenciales; desarrollo de un plan de manejo especial para la zona ubicada al oeste del Paso Harberton (exceptuando la franja costera), como "buffer" de la Península Mitre.

■ **Singularidades aprovechadas:**

Puerto Brown, como espacio de expansión de Almanza para usos residenciales y turísticos. Punta Segunda, como núcleo de desarrollo residencial y turístico. Servicios turísticos ubicados puntualmente sobre la Ruta Provincial 30. Ruta escénica costera. Nodo de servicios turísticos y de preservación del patrimonio histórico en la zona del casco de la Estancia Harberton.

■ **Sinergias (con efectos positivos biofísicos – sociales – económicos):**

Sinergias entre la actividad turística y la producción pesquera y acuícola artesanal. Alternativas de urbanización para descomprimir demandas de suelo de Ushuaia. Generación de oferta complementaria de atractivos turísticos.

■ **Externalidades (y riesgos biofísicos – sociales – económicos):**

Aumento de la demanda de bienes y servicios públicos alejados del centro urbano (energía, efluentes, residuos, etc.). Intervención en franja de vegetación litoral de características biológicas singulares y con yacimientos arqueológicos.

■ **Resolución de conflictos:**

Resolución de las ocupaciones irregulares con proyectos acordes a los usos propuestos en la zona de Almanza. Resolución de problemas jurisdiccionales entre Dirección Nacional de Vialidad y Dirección Provincial de Vialidad.

■ **Alertas (observaciones y propuestas para la actuación):**

Definición de criterios de diseño para la Ruta Provincial 30 (coronamiento restringido, radios, pendientes, etc.). Estrategias de control de usos e impactos en áreas habilitadas por la ruta. Proyecto de expansión de Almanza hacia el Este en forma lineal (Puerto Brown). Negociación con la Armada Argentina para disponibilidad de tierras (Estancia Remolino y Punta Segunda). Negociación con propietarios para disponibilidad y uso de tierras (Estancia Harberton). Plan Piloto de manejo y control de la población de castores.

2. Unidad de paisaje: valles interiores

■ **Usos propuestos:**

Alojamiento y servicios turísticos (turismo aventura, trekking, etc.); residencial no permanente en lugares definidos (Ruta Complementaria J). Restricción de la actividad minera y/o forestal.

■ **Proyectos e ideas de intervención:**

Definición del perfil de uso y reordenamiento de la Ruta Complementaria J. Criterios y estándares de calidad para la prestación de servicios turísticos en establecimientos ubicados a lo largo de la Ruta Nacional N° 3. Definición de circuitos de trekking y localización de refugios de montaña.

■ **Singularidades aprovechadas:**

Ruta Escenográfica (Nacional N° 3) hasta Paso Garibaldi; centros de esquí; circuitos de trekking en valles, montañas y glaciares; miradores; Circuito Provincial de esquí de fondo.

■ **Sinergias (con efectos positivos biofísicos – sociales – económicos):**

Consolidación del Valle de Tierra Mayor como sector escénico – turístico; puesta en valor del valle de Lashifasaj / Laguna Victoria como sector agreste para actividades recreativas y finsemanales. Manejo de los bosques secundarios.

■ **Externalidades (y riesgos biofísicos – sociales – económicos):**

Aumento de la demanda de bienes y servicios públicos alejados del centro urbano (energía, efluentes, residuos,





etc.). Riesgos asociados a la inestabilidad de suelos en ladera.

■ Resolución de conflictos:

Regularización de la situación en predios sobre la Ruta Complementaria J (figuras jurídicas de tenencia que garanticen el ordenamiento y la gestión ambiental del sector). Fiscalización y control de las actividades deportivas y recreativas (motos, cuatriciclos, etc.).

■ Alertas (observaciones y propuestas para la actuación):

Identificación de áreas aptas para la infraestructura sobre la base de un mapa de riesgos. Plan de gestión ambiental para los prestadores del Valle de Tierra Mayor. Definición de criterios de adecuación para la Ruta Complementaria J (coronamiento restringido, radios, pendientes, etc.). Plan Piloto de manejo y control de la población de castores.

3. Unidad de paisaje: perilago del fagnano

■ Usos propuestos:

Alojamiento y servicios turísticos, pesca deportiva, residencial no permanente en lugares a definir. Explotaciones forestales bajo nuevo marco regulatorio de la actividad. Uso hortícola en lugares a definir.

■ Proyectos e ideas de intervención:

Circuito Turístico Lago Escondido; proyecto recorrido lineal en la margen sur del Lago Fagnano; recorrido aventura en la margen norte del Lago Fagnano (según el Plan de Manejo del Área Natural Protegida Corazón de la Isla); reordenamiento de la zona en torno del camino de circunvalación del Cerro Jeujepén y Área Natural Protegida Río Valdez (aún sin Plan de Manejo) y de las Termas Río Valdez; determinación de las áreas para uso hortícola; mejoramiento y puesta en valor Sendero Harberton. Desarrollo de un plan de manejo especial para la zona ubicada al oeste del Paso Harberton, como "buffer" de la Península Mitre. Plan de recuperación, uso e interpretación del "quemado".

■ Singularidades aprovechadas:

Servicios turísticos sobre costas del Lago Fagnano; micro villa turística en el sistema Lago Escondido – Laguna Santa Laura – Laguna San Ricardo. Plan piloto de producciones primarias intensivas no tradicionales en bosque quemado. Residencial no permanente y actividades recreativas en camino de circunvalación al Cerro Jeujepén. Complejo geo-termal y spa Río Valdez.

■ Sinergias (con efectos positivos biofísicos – sociales – económicos):

Consolidación del sector como área turístico - recreativa. Nuevas oportunidades económicas para la población de Tolhuin como alternativa a la economía forestal – ganadera y reducción de los impactos negativos de esta última.

■ Externalidades (y riesgos biofísicos – sociales – económicos):

Dificultades para garantizar un adecuado manejo silvícola post - explotación. Riesgo de ocurrencia de bosques secundarios no maderables. Aumento de la demanda de servicios y generación de residuos y efluentes.

■ Resolución de conflictos:

Modificación del actual modelo de aprovechamiento de las tierras del bosque quemado. Resolución de situaciones dominiales de antiguas ocupaciones. Estrategias de control que eviten ganado en áreas forestales explotadas en proceso de regeneración. Puesta en valor Termas Río Valdez.

■ Alertas (observaciones y propuestas para la actuación):

Generar ámbitos de concertación de políticas locales (Tolhuin). Plan Piloto de manejo y control de la población de castores.

4. Unidad de paisaje: faldeo norte del Ecotono

■ Usos propuestos:

Usos recreativos y turísticos (y de conservación) asociados al Área Natural Protegida Corazón de la Isla. Uso forestal sustentable en el Área Natural Protegida. Usos forestal, ganadero y silvo - pastoriles en las estancias. Paulatina incorporación de prestación de servicios turísticos en los cascos de estancias (turismo rural, pesca deportiva y hiking). Plan piloto de aprovechamiento fibra de guanaco.

■ Proyectos e ideas de intervención:

Núcleo de servicios y equipamiento en el Área Natural Protegida Corazón de la Isla. Vinculación vial Sur con el casco de la ex Estancia Carmen. Uso residencial no permanente (club de campo, etc.).

■ Singularidades aprovechadas:

Núcleos de servicios turísticos de alta calidad y baja escala en el sector Yehuin – Yakush - Río Indio. Senderos de interpretación y desarrollo de actividades de bajo impacto en el Área Natural Protegida.

■ Sinergias (con efectos positivos biofísicos – sociales – económicos):

Mejorar condiciones de uso público del Área Natural Protegida valorizando el sector y su Plan de Manejo. Recau-





dación de fondos para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas provinciales. Sinergias entre el uso público del Área Natural Protegida y el desarrollo de emprendimientos privados con visiones concurrentes al modelo de desarrollo sustentable adoptado.

- Externalidades (y riesgos biofísicos – sociales – económicos):

Aumento de la demanda de servicios y generación de residuos y efluentes.

- Resolución de conflictos:

Definición de la situación de ocupación de la ex Estancia Carmen. Regulación de los usos ganaderos en tierras del dominio privado, especialmente en referencia a las áreas de bosque en proceso de regeneración.

- Alertas (observaciones y propuestas para la actuación):

Compatibilidad de propuestas de ocupación y utilización del suelo con el Plan de uso público del Área Natural Protegida y con los criterios de zonificación de la ley de bosques. Plan Piloto de manejo y control de la población de castores.

5. Unidad de paisaje: cuencas de los ríos

Láinez e Irigoyen

- Usos propuestos:

Área destinada a la explotación forestal y minera (turba) con planes de manejo sustentable. Posibles usos turísticos y recreativos complementarios asociados a zonas de pesca.

- Proyectos e ideas de intervención:

Vinculación de la Ruta Provincial Nº 23 con la Ruta Provincial Nº 21, generando un circuito alternativo a la Ruta Nacional Nº 3. Desarrollo de un plan de manejo especial para la mitad sur de la unidad de paisaje, como “buffer” de la Península Mitre.

- Singularidades aprovechadas:

Servicios de apoyo a la actividad de pesca deportiva en la desembocadura del Río Irigoyen.

- Sinergias (con efectos positivos biofísicos – sociales – económicos):

Posibilidades de desarrollo de actividades recreativas a partir de la conectividad vial en zona de bosques primarios aprovechables.

- Externalidades (y riesgos biofísicos – sociales – económicos):

Aumento de la demanda de servicios y generación de residuos y efluentes.

- Resolución de conflictos:

Definición de los alcances dominiales y de aprovechamiento del área destinada a Reserva Aborigen.

- Alertas (observaciones y propuestas para la actuación):

Reformular los modelos de aprovechamiento forestal y minero, jerarquizando y compatibilizando ambientalmente la actividad. Mejorar la gestión de la infraestructura vial (fuentes de materiales áridos y obra civil). Plan Piloto de manejo y control de la población de castores.

Trazas de desarrollo territorial: directrices para su ordenamiento. Taza de desarrollo Territorial –TDT– Almanza

1. Tramo: Río Olivia – Rancho Hambre

Unidad de paisaje: valles interiores

- Caracterización del tramo:

Sector de valle estrecho con escaso asoleamiento en período invernal. Presencia de bosques caducifolios, turbales y glaciares. Buena transitabilidad (Ruta Nacional Nº 3 pavimentada) y usos ordenados a lo largo de la traza (centros invernales, camping Río Olivia).

- Áreas de Exclusión:

Turbales. Bosques de protección (borde de ruta, cursos de agua, turbales y pendientes superiores a los 20°). Glaciares.

- Áreas de Intervención:

Las establecidas en el Código de Usos.

- Usos propuestos:

Prestación de servicios turístico-recreativos y deportivos a lo largo del eje de la Ruta Nacional Nº 3.

- Perfil del camino:

Perfil ya normado como ruta escénica con restricción de edificación en franja de 100 metros (50 metros a cada lado del eje de la Ruta Nacional Nº 3). A definir ubicación de miradores.

- Tipo y condiciones de ocupación:

Edificaciones aisladas y núcleos de edificaciones aisladas, conforme a Código de usos vigente.

- Condiciones de construcción:

Conforme a Código de usos vigente.

- Condiciones de gestión:

Definición de Master Plan en zonas previstas en la normativa para desarrollo del Valle de Tierra Mayor (Dirección de Ordenamiento Territorial). Concurso público de acuerdo con indicaciones del Master Plan (Ley Nº 313).





■ Resolución de conflictos:

Resolución de ocupaciones irregulares. Política fiscal para estimular inversiones privadas en emprendimientos turísticos. Presión tributaria para desalentar la existencia de inmuebles privados improductivos.

2. Tramo: Rancho Hambre – Puerto Brown

Unidad de paisaje: valles interiores y cordillera costera

■ Caracterización del tramo:

Valle medio del Río Lasifashaj, muy estrecho hasta la apertura del abanico aluvial en sector de la cordillera costera. Bosques perennes y caducifolios, turbales en el fondo del valle y pequeños glaciares. Camino de ripio con buena transitabilidad atravesando tierras fiscales y privadas.

■ Áreas de Exclusión:

Turbales. Bosques de protección (borde de ruta, cursos y espejos de agua, borde de turbales y pendientes superiores a los 20°). Glaciares.

■ Áreas de Intervención:

Franja de tierras fiscales y privadas a ambos lados del camino. Bordes de la Laguna Victoria. Bordes de la laguna en Puerto Brown. Puerto Brown (sector a ambos lados del camino a Estancia Harberton).

■ Usos propuestos:

Residencial no permanente con posibilidad de asociar uso productivo primario doméstico. Servicios turísticos y recreativos.

■ Perfil del camino:

Mantenimiento y mejoras de la traza actual con restricción de edificación en franja de 60 metros (30 metros a cada lado del eje de la ruta).

■ Tipo y condiciones de ocupación:

Edificaciones aisladas y núcleos de edificaciones aisladas, con baja densidad de ocupación. Construcciones de perímetro libre en áreas de desarrollo lineal.

■ Condiciones de construcción:

Utilización de materiales típicos de la zona en fachadas y terminaciones, con tipologías adecuadas al ambiente.

■ Condiciones de gestión:

Proceso de regularización de ocupación existente, tendiendo a recuperar tierras fiscales, mejorar la calidad constructiva y garantizar una efectiva protección del paisaje. Definición del Master Plan de áreas a intervenir y concurso público según indicaciones del Master Plan (Ley N° 313). Proyectos de articulación público-privada para creación de núcleos de nuevos desarrollos.

■ Resolución de conflictos:

Resolución de ocupaciones irregulares sobre una superficie acotada y convenios de tutela sobre las superficies remanentes.

3. Tramo: Puerto Brown – Remolino

Unidad de paisaje: cordillera costera

■ Caracterización del tramo:

Faldeo costero, con topografía compleja. Pequeños sectores planos localizados. Estrechos abanicos de material deposicional sobre la costa. Presencia frecuente de bosques de guindo y bosques mixtos con canelo y notro.

■ Áreas de Exclusión:

Bosques en pendientes superiores a los 20°. Zona comprendida entre el camino y la costa a excepción de las actividades propias del polo acuícola en Punta Almanza. Todo el tramo costero desde Almanza hasta Estancia Remolino, con excepción de emprendimientos acuícolas existentes y sitios puntuales a determinar para actividades turísticas y recreativas.

■ Áreas de Intervención:

Almanza: desarrollo lineal a lo largo de la ruta, hasta Puerto Brown. Puerto Brown. Sitios puntuales entre Almanza y Estancia Remolino.

■ Usos propuestos:

En el desarrollo lineal: acuicultura y pesca artesanal. Puede complementarse con residencial turístico en pequeña escala y gastronomía. Puerto Brown: residencial y turístico recreativo.

■ Perfil del camino:

Ruta escénica, con limitaciones al tipo y porte de vehículos aptos para la circulación.

■ Tipo y condiciones de ocupación:

Desarrollo lineal: edificaciones aisladas de baja densidad y perímetro libre. Puerto Brown: núcleos de edificaciones de baja densidad con indicadores urbanísticos a definir.

■ Condiciones de construcción:

Utilización de materiales típicos de la zona en fachadas y terminaciones, con tipologías adecuadas al ambiente.

■ Condiciones de gestión:

Master Plan de los sitios a intervenir, proceso de regularización de ocupaciones con adecuación de usos y superficies. Concursos públicos (Ley N° 313) para emprendimientos productivos y gestión pública de suelo urbano y vivienda para crecimiento residencial. Proyectos de articulación público-privada para creación de nuevos desarrollos.





■ Resolución de conflictos:

Resolución de ocupaciones irregulares de conformidad a los lineamientos que surjan del Master Plan.

4. Tramo: Remolino – Punta Escarpados

Unidad de paisaje: cordillera costera

■ Caracterización del tramo:

Faldeo costero, con topografía compleja. Pequeños sectores planos localizados. Estrechos abanicos de material deposicional sobre la costa. Presencia frecuente de bosques de guindo y bosques mixtos con canelo y notro. Inexistencia de caminos. Extenso abanico aluvial en la zona de Punta Segunda.

■ Áreas de Exclusión:

El tramo en toda su extensión, con la excepción de Punta Remolino y el abanico aluvial de Punta Segunda.

■ Áreas de Intervención:

Punta Remolino. Punta Segunda.

■ Usos propuestos:

Residencial y turístico. Núcleo de equipamiento comunitario básico. Oferta de servicios asociados al ámbito turístico costero. Puesta en valor de sitios de interés arqueológico. Actividades primarias productivas.

■ Perfil del camino:

Este sector requiere la apertura de un camino que debe prever la vulnerabilidad del área para sus condiciones de diseño, con limitaciones al tipo y porte de vehículos aptos para la circulación. Ancho de coronamiento restringido, pendientes máximas del 12%. Radio de curva mínimo 40 m. de longitud, espiral mínima, estabilización mecánica de taludes y contrataludes para evitar desboscques y movimientos excesivos de suelo.

■ Tipo y condiciones de ocupación:

Punta Segunda: núcleos de edificaciones de baja densidad con indicadores urbanísticos a definir.

Punta Remolino: edificaciones aisladas de baja densidad con indicadores urbanísticos a definir.

■ Condiciones de construcción:

Utilización de materiales típicos de la zona en fachadas y terminaciones, con tipologías adecuadas al ambiente.

■ Condiciones de gestión:

Convenio con la Armada Argentina para la definición de proyectos para las áreas de nuevo desarrollo.

■ Resolución de conflictos:

No se presentan conflictos a resolver.

5. Tramo: Punta Escarpados – Río Olivia

Unidad de paisaje: cordillera costera

■ Caracterización del tramo:

Paisaje propio de la Cordillera Costera: importantes pendientes y escasos sectores planos, buenas condiciones de transitabilidad del camino, con criterios de diseño que generaron impactos innecesarios.

■ Áreas de Exclusión:

Zona comprendida entre la Ruta Provincial N° 30 y la ribera del mar. Área Natural Protegida Playa Larga. Con excepción del plano aluvional en desembocadura del río Olivia. Bosques de protección (borde de ruta y pendientes superiores a los 25/30°).

■ Áreas de Intervención:

Franja lineal comprendida entre la ruta 30 y el bosque de protección.

■ Usos propuestos:

Residencial y turístico. Puesta en valor de sectores de uso público recreativo en Área Natural Protegida Playa Larga.

■ Perfil del camino:

Camino paisajístico de conexión Ushuaia – Punta Segunda.

■ Tipo y condiciones de ocupación:

Construcciones aisladas de perímetro libre con bajos factores de ocupación.

■ Condiciones de construcción:

Utilización de materiales típicos de la zona en fachadas y terminaciones, con tipologías adecuadas al ambiente.

■ Condiciones de gestión:

Regulación de proyectos privados. Proyecto de articulación público-privada para nuevos desarrollos.

■ Resolución de conflictos:

No se presentan conflictos a resolver.





