

VII COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES  
“DESARROLLO, INTEGRACIÓN REGIONAL Y TERRITORIO.  
Marcos conceptuales y de integración”.

Mesa Temática: Actores e instituciones del desarrollo territorial

Título: **ACTORES, VISIONES Y POLITICAS. Desarrollo y Ordenamiento en pequeñas y medianas localidades metropolitanas.**

Autores: BONO, Néstor O., LOPEZ, Isabel; ROCCA M. Julia; SEIMANDI, Miguel; CAROL, Inés<sup>1</sup>  
Unidad Académica: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata.  
Correo: [ui5\\_fau\\_unlp@yahoo.com.ar](mailto:ui5_fau_unlp@yahoo.com.ar)

## 1. PRESENTACION

Este trabajo se enmarca en el Proyecto denominado “*Políticas Territoriales y Desarrollo. El caso del ordenamiento territorial de áreas vulnerables*”<sup>2</sup> cuyo objetivo general consiste en indagar sobre nuevos ámbitos y modalidades para la articulación entre políticas de ordenamiento, desarrollo local y regional, que involucren a localidades pequeñas y medianas situadas en contextos metropolitanas.

Aquí se aborda uno de objetivos específicos del proyecto que corresponde a *la percepción e identificación de los problemas de la localidad y la formulación de las políticas*, considerando que la percepción de la realidad local por parte de los *decisores* resulta una condición imprescindible para definir políticas locales.

Se presenta un avance de la confrontación de casos en distintos contextos metropolitanos del país<sup>3</sup>, a partir del cual se intentará reconocer el conocimiento que los actores de gobierno y de la sociedad civil tienen acerca de las problemáticas y potencialidades locales, y evaluar el grado

---

<sup>1</sup>Colaboraron en la recolección y sistematización de información la Arq. Claudia Seewald y el Lic. Fabricio Porcu; y los alumnos del taller de Planeamiento Físico de la FAU UNLP Rosalía Vicente, M. Rosario Etcheverry, Marisel Pucci, M. Soledad De la Fuente y Marcelo Ríos.

<sup>2</sup> Proyecto acreditado en el Programa de Incentivos Ministerio de Educación de Nación Código en el cual se desarrolla como estudio de caso los territorios de los partidos de Ensenada y Berisso ubicados en el litoral Sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

<sup>3</sup> Se toma como base encuestas realizadas a actores locales correspondientes a los casos estudiados en el proyecto PICT REDES 009 Foncyt-Agencia denominado “Políticas Urbanas, estrategias regionales y Desarrollo Local” Localidades Pequeñas y medianas en contextos metropolitanos. Casos de las Regiones metropolitanas de Buenos Aires, Resistencia y Rosario. El proyecto desarrollado en red por las Universidades Nacionales de La Plata, del Noreste y de Rosario que tuvo como propósito indagar e identificar nuevos ámbitos y modos para la definición de políticas de desarrollo por parte de los municipios medianos o pequeños ubicados en áreas metropolitanas.

de correspondencia con las políticas formuladas, ejecutadas o demandadas, según el rol que les corresponda desempeñar.

Con esta visión se intenta reconocer e interpretar aspectos esenciales de los modos de formulación de las políticas territoriales que dan cuenta de la capacidad de los municipios metropolitanos para atender sus problemáticas específicas y articular políticas provenientes de otros niveles de decisión.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Los casos a analizar corresponden a localidades de tres Regiones metropolitanas del país: Fontana y Barranqueras de la RM de Resistencia; Pérez y Roldán de la RM de Rosario (Santa Fe); y Ensenada y Berisso de la RM de La Plata.

El desarrollo se instrumentó en tres fases para cada localidad. La primera corresponde al reconocimiento de los rasgos fundamentales de cada una, basado en la recolección y procesamiento de información secundaria en base a indicadores para la comparación entre los casos. La segunda refiere a la visión de los actores respecto a la percepción de las problemáticas y la formulación de las políticas. Esta fase fue elaborada en base al análisis de encuestas realizadas a distintos actores<sup>4</sup> del mencionado proyecto. La tercera resulta evaluativa, y corresponde al grado de coherencia entre la realidad la percepción de los actores y las políticas que se priorizan en cada localidad.

El reconocimiento de la coherencia entre estas cuestiones se considera fundamental para la formulación de políticas locales y para la articulación de políticas de otros niveles con incidencia territorial, ya que permitirán priorizar soluciones hacia las problemáticas estructurales.

---

4 Corresponden al universo de decidores de gobierno a Concejales y funcionarios de primer rango del Ejecutivo Municipal excluyendo al Intendente. A través de las mismas se buscó información sobre la visión general que tienen estos actores de los problemas y las ventajas de los municipios confrontándolos con sus acciones. Se completó la encuesta a los actores sociales significativos de la Producción y/u otras agrupaciones sociales (Cámaras de Comercio, Empresas, Ongs y Asociaciones ambientalistas).

### **3. MARCO CONCEPTUAL**

#### **La construcción de políticas. Estado y Sociedad Civil.**

La incorporación de nuevas competencias municipales inicia su marcha en los 80 con acciones de reformas destinadas a redefinir el perfil y el rol del Estado, signadas por la crisis y las políticas de ajuste estructural de la época, alentadas por la creciente tendencia mundial a la descentralización del Estado y la reorganización político-administrativa del territorio.

En ese marco el “deber ser” de los municipios se ha complicado y agrandado, con cada vez más políticas a implementar y más problemas a resolver, lo cual demanda mayor legitimidad democrática, y mayor eficiencia y eficacia; además de capacidad para administrar sus recursos y participación de la sociedad civil en los asuntos municipales.

Por otro lado deben acostumbrarse a desenvolverse en un espacio ampliado, portador de importantes oportunidades y también de poderosas amenazas, y convertirse en verdaderos actores del sistema global, identificando las fortalezas y debilidades de sus comunidades, y articulando políticas estratégicas de mediano y largo plazo (Massolo; 1998:26).

Frente a ello, Arocena<sup>5</sup> (1995:60) señala: “Los Municipios latinoamericanos tienen dificultades para percibir las posibilidades de ejercer un nuevo rol frente a los desafíos del desarrollo. Salvo excepciones, no cuentan con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo.

La identificación y definición del problema público resulta un paso primordial en el diseño de la política. Los distintos actores perciben al problema de diferente manera y exponen intensidades distintas respecto de las problemáticas. Por tanto el primer paso es enumerar los problemas

---

5 Arocena, J. (1995) Una investigación de procesos de desarrollo local, en EL DESARROLLO LOCAL, UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH. Nueva Sociedad. Bs. As

desde el punto de vista de los actores involucrados con algún tipo de interés, sin dejar de reconocer que la definición del problema es transversal a una actitud política hacia él.

Luego los actores públicos institucionales confeccionan la agenda de políticas públicas que constituyen un elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha los procesos de encadenamientos decisorios, concretados en acciones por parte de los actores locales.

La agenda se define, ya sea en un escenario de crisis donde los problemas se explicitan solos, o en un escenario de planificación donde la detección de problemas resultará en acciones de carácter estratégico y de mediano y largo plazo, en función de posteriores ejes de desarrollo.

La agenda política/gubernamental está compuesta por aquellas cuestiones públicas-problemas a resolver por el Estado, y la agenda sistémica es la que se construye a partir de la interacción entre intereses de acción pública-política partidaria y las necesidades sociales. Por lo tanto, la correspondencia entre las agendas a veces es tal y otras no, por lo que las diferencias y distancias entre “la política” y “la sociedad” son producto, entre otros motivos, de las diferencias de agendas.

La correspondencia entre las prioridades de las agendas se debe a procesos de consolidación de problemas públicos-sistémicos en problemas político-institucionales. Este proceso de consolidación se puede manifestar por el ejercicio de presión y/o influencia de actores sectoriales sobre la organización política, los medios de comunicación, la competencia político-partidaria u otros.

No se puede dejar de mencionar el débil papel de los ámbitos legislativos en la formulación de las políticas públicas, y en la ejecución y control, no sólo en este caso sino también en los países de América Latina, siendo

fundamentalmente el Poder Ejecutivo el promotor y protagonista de las políticas públicas en términos generales.

La generación de espacios para la búsqueda de consensos y la articulación entre actores ocupa un lugar importante en el proceso de fortalecimiento institucional. Aquí cabe mencionar la dimensión administrativa del Estado en tanto “capacidad de gestión”, que siguiendo a Oszlak<sup>6</sup> pone énfasis en seis tipos de problemas: i.) derivados de los marcos jurídico-administrativos; ii.) derivados de las relaciones inter institucionales; iii.) asociados a la asignación de funciones de los responsables dentro del programa de trabajo; iv) de los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y económicos; v.) de los atribuibles a la política de RRHH y vi.) de los derivados de la falta de capacidad individual de los responsables de tareas, en términos de motivación, destrezas, etc.

Sin embargo no sólo los obstáculos a la generación de una institucionalidad pública se deben a los problemas derivados de la capacidad de gestión del Estado, sino a la histórica relación de éste con la Sociedad Civil. La búsqueda de acciones concertadas supone la constitución de una agenda gubernamental y política que involucre a la sistémica, es decir, que se problematicen políticamente aquellas cuestiones intensas socialmente.

Partiendo de considerar a las políticas públicas<sup>7</sup> como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas<sup>8</sup> que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritario, es un proceso que comienza con la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados obtenidos.

---

6 Oszlak, O. y O'Donnel, G. (1984) Estado Y Políticas Estatales En América Latina. Inap. Madrid

7 Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Bs. As.

8 Problema propiamente dicho, o situación problematizada en el marco de la planificación de la política pública.

Se entiende, entonces que, el reconocimiento de este problema lo toma “alguien” y lo explicita como tal. Se sostiene como supuesto importante, que en todas las fases del proceso de la política pública deben intervenir los actores directamente involucrados mediante la participación como mecanismo. Las políticas públicas son expresión de un proceso donde se ponen en juego los recursos con los que cuentan los actores a lo largo del período elaboración-implementación, y se considera relevante la intensidad con la que los actores juega sus recursos en función de los intereses de partida y los intereses concertados (objetivo de la política pública).

El proceso de políticas públicas comprende las siguientes fases: i). identificación y definición del problema; ii). formulación de las alternativas de solución; iii). adopción de una alternativa; iv). Implantación de la alternativa seleccionada y v). evaluación de los resultados obtenidos.

En esta primera fase se procede a la identificación del problema o situación conflictiva a ser tratado para alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto. Se trata, entonces, de identificar a los actores que detectan el problema y determinar qué tipo de problema es y la forma cómo es percibido e incorporado a la agenda para su tratamiento.

Debiera vincularse la identificación del problema local con un camino de actuación local. Adquieren relevancia las capacidades y recursos de los actores para poder influenciar, participar y decidir sobre la agenda problematizada. Es decir, aparece el juego de intereses y los pesos de los jugadores (sus tácticas y estrategias). Por otro lado se evidencia la capacidad del Estado local para actuar sobre esa agenda o la incorporación o cooptación de otros niveles de gobierno.

#### **4. LAS LOCALIDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS EN SUS CONTEXTOS METROPOLITANOS.**

##### **Introducción**

Al norte, se analizaron los municipios de Barranqueras y Fontana que forman parte del Área Metropolitana Gran Resistencia (360.000 habitantes) denominada departamento de San Fernando en la Provincia del Chaco. Esta jurisdicción, está conformada además por los municipios de Resistencia, Puerto Vilela, Puerto Tirol, Margarita Belén y Colonia Benítez. Está conectada con la ciudad de Corrientes a través del puente General Belgrano. Ellas se localizan respectivamente sobre las planicies y bañados de los ríos Paraná y Negro sufriendo en ocasiones inundaciones. También tiene una baja calificación del suelo para la agricultura.

Más de un tercio de la población provincial vive en este aglomerado. Y más de las tres cuartas partes de ella residen en Resistencia; que como capital concentra las actividades administrativas, comerciales y de servicios de mayor complejidad. La crisis del cultivo de algodón a inicio de los '60 y la fuerte recesión económica de los 90', sumada a los desastres provocados por las inundaciones, impulsaron procesos migratorios hacia la Región Metropolitana. Las ciudades del conglomerado se fueron consolidando y extendiendo, repitiendo patrones del plan original, relleno lagunas y negando la condición del riesgo hídrico que ofrecía su implantación.

Al centro, se eligieron las localidades de Funes y Pérez que forman parte del conglomerado metropolitano de Rosario. Este comprende además, los municipios de Capitán Bermúdez, Fray Luís Beltrán, Granadero Baigorria, Puerto San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Galvez. Con una población de 1.161.188 habitantes<sup>9</sup>

La región metropolitana ampliada queda delimitada por 47 localidades en un arco de aproximadamente 50 a 60 km alrededor de la ciudad de Rosario. Esta es el centro industrial, comercial y financiero de la región productiva agrícola-ganadera más importante del país, conocida como

---

<sup>9</sup>Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda: 2001

pampa húmeda. Por su ubicación geográfica constituye un centro estratégico en la conexión bioceánica entre los países integrantes del Mercosur. De la configuración territorial se destaca la estrecha relación con el río Paraná; la condición de nudo de transporte carretero, ferroviario y fluviomarítimo; el carácter industrial del tejido social y del patrimonio cultural. La instalación de la red ferroviaria de forma radio concéntrica converge en la ciudad de Rosario y sus puertos.

Al sur, se eligió, las localidades de Berisso y Ensenada pertenecientes conjuntamente con La Plata al Gran La Plata. Pertenecen a una región mayor desde lo histórico, lo funcional y lo natural, la Región Metropolitana de Buenos Aires con un total de 13.000.000 habitantes. Ésta, se conforma por 41 partidos y se desarrolla en tres coronas. Al sur, y como parte de la tercera y última, a 60 km. de Buenos Aires sobre el río de La Plata se ubican Ensenada y Berisso que, con La Plata, ocupan 1223 km<sup>2</sup><sup>10</sup>. A su vez, el 81,38% de sus 678.909 habitantes viven en la cabecera, y sólo el 11,34% en Berisso y el 7,28% en Ensenada. Estos últimos están sobre la franja litoral del Río de La Plata, su escaso relieve y baja cota, hacen que las frecuentes sudestadas generen inundabilidad y anegabilidad, afectando a las plantas urbanas. Junto con el Puerto, la industria de la carne para exportación y la posterior radicación de la destilería de YPF, impulsaron el crecimiento demográfico en diferentes oleadas inmigratorias, incidiendo en la configuración y consolidación urbana. Luego surgió el Polo Petroquímico (fuente de contaminación atmosférica), los Astilleros y la Siderurgia -que favorecieron la contaminación de aguas superficiales y subterráneas junto con el relleno sanitario del CEAMSE-; junto a demandas residenciales, de actividades terciarias y recreativas en la costa. Se reconocen además diferentes infraestructuras como: el Ferrocarril, la Autopista La Plata-

---

<sup>10</sup> Sólo el 12% corresponde a Ensenada y el 16% a Berisso.

Bs.As., la Zona Franca, la Planta de Tratamiento de Agua y la Descarga Cloacal en Berisso.

#### **4.1. Escenario real de las localidades.**

Todas ellas tienen un altísimo índice de urbanización (entre el 95 y 99% es población urbana)

Barranqueras como ciudad portuaria está emplazada en la intersección de dos corredores fundamentales del MERCOSUR: la Hidrovía Paraná Paraguay y el corredor norte bioceánico este-oeste y Fontana es ciudad industrial débilmente recuperada a principios del SXXI. También ambos territorios comparten los problemas de inundabilidad por estar asentadas sobre planicies de inundación (Paraná y Río Negro, respectivamente) que sufren constantes desbordes.

Ensenada está asociada a una zona franca de bajo o nulo impacto socio productivo y a un polo industrial de transformación de petróleo y, con Berisso también son ciudades puerto. Pero sus territorios no están directamente asociados con algún corredor bioceánico del MERCOSUR. Sí, al igual que las localidades del Gran Resistencia están asentados sobre ámbitos muy vulnerables a partir de ser parte de la cuenca de inundación del Río de la Plata.

Funes y Pérez aunque de localización mediterránea están asociadas a la conexión bioceánica que une Río Grande en Brasil con Valparaíso en Chile ubicadas sobre ruta 9 y el ferrocarril que las une con los puertos de Rosario. Sin embargo y a pesar de pertenecer a la misma región y estar a igual distancia de la ciudad central tienen un desarrollo muy diferente. La primera es esencialmente una zona residencial de fin de semana con habitantes en buena situación económica y con espacios urbanos públicos de buena calidad ambiental para la vida cotidiana y el esparcimiento; la segunda se desarrolla en dos espacios distantes 5 Km. uno de otro: el

casco propiamente dicho y un barrio donde vive la otra mitad de la población con un área industrial ligada a los que fueron los talleres del ferrocarril más importante de Santa Fe, hoy desactivado. Actualmente solo se desarrolla la industria siderúrgica, confecciones textiles y la actividad florihortícola.

En las localidades de la RM de Rosario el porcentaje de la población de 0 a 14 años (30 %) es el doble del porcentaje regional. Sin embargo los del Gran Resistencia están a la par que el porcentaje de la Región (35%) y en Berisso y Ensenada es aproximadamente igual que la cifra de la región (25%). Esto quiere decir y reafirma el fuerte crecimiento de los dos primeros pares de ciudades con 76, 22, 83 y 85 % respectivamente entre el 1991 y 2001 acompañado además con muy bajos porcentajes de población de 65 años y más. Por el contrario, Berisso y Ensenada han crecido el 7 y 6,5% con más del 10% de la población de más de 65 años.

Completando el panorama de la caracterización poblacional y por supuesto de las problemáticas sociales que emergen como más importantes se puede decir que: Barranqueras y Fontana tienen respectivamente 24 y 27 % de población con NBI y 68 y 67 % de población desocupada, con bajas perspectivas de superación a partir de los altos índices de analfabetismo: 16,5 y 24,3 % respectivamente. Si a esto se suma la instrucción primaria incompleta, supera al 41 y 50 % de la población.

En Ensenada y Berisso la población con NBI es de 15,4 y 16,3 % respectivamente con aproximadamente una desocupación del 30% y muy bajo índice de analfabetismo (1,3%). Reafirmando las características de Funes y Pérez, el NBI llega al 9,3 y 17,5%, y el 13 y 22,30% de desocupación respectivamente, con muy bajo analfabetismo.

Se destaca por último que en las localidades de la región norte y centro la vivienda de tipo B tiene un porcentaje elevado con respecto a la región sur. Sin embargo en esta última la vivienda tipo B y el rancho se igualan en

porcentaje con un 7% aproximadamente cada una. ¿Será la pertenencia a una Región Metropolitana como la de Buenos Aires donde con mayor envergadura surge el rancho asociado a la villa de emergencia?.

Con respecto a la infraestructura la demás alta provisión – y casi la única-, es la red de agua corriente en la siguiente proporción: en Barranqueras y Fontana solo el 15 % de la población está servida; en Funes y Pérez el 50%, y en Ensenada y Berisso casi el 100%.

El hacinamiento con 2 a 3 personas por cuarto se hace más notable con más del 10% y hasta el 25% de los hogares en todas las localidades y con más de 3 personas por cuarto trepa del 7 al 11% en Pérez, Barranqueras y Fontana.

DATOS		AREA METROPOLITANA ROSARIO			AREA METROPOLITANA RESISTENCIA			AREA METROPOLITANA LA PLATA			
		FUNES	PEREZ	TOTAL AREA METROPOL.	BARRANQ.	FONTANA	TOTAL AREA METROPOL.	ENSENADA	BERISSO	TOTAL AREA METROPOL.	
DATOS DEMOGRAF.	TAMAÑO POBLACIONAL	14.552	23.578	1.161.188	50.823	26745	359.590	51.448	80.092	705.909	
	DENSIDAD (hab./HA.)	145.52	351.91	1928.88	S/D	S/D	S/D	509,4	593	625,25	
	POBLACION URBANA	98,65%	96%	97,90%	S/D	S/D	S/D	99,75%	99%	98,93%	
	INCREMENTO ABSOLUTO 1991/2001	75,96%	21,38%	3,90%	19,18%	85,26%	23,03%	6,66%	7,13%	6,00%	
DATOS SOCIALES	POBLACION CON NBI	9,30%	17,50%	S/D	23,30%	26,60%	S/D	15,40%	16,30%	S/D	
	NIVEL EDUCACIONAL	PRIM. INCOMPLETO	11,07%	21,53%	14,85%	20,37%	28,83%	4,60%	4,60%	4,50%	4,60%
		ANALFABETISMO	1,32%	3,31%	S/D	16,47%	24,32%	S/D	1,20%	1,30%	1,20%
	EMPLEO	POB. DE 14 Y MAS AÑOS	11.845	16.845	895.728	34.798	16.686	250.173	32.038	50.522	532.349
		POB. DESOCUPADA	13,00%	22,32%	19,74%	67,20%	68,80%	62,50%	30,30%	31,10%	S/D
		EMPL. S. PUBLICO	20,98%	13,72%	S/D	34,60%	26,53%	34,60%	36,25%	34,38%	S/D
	POBLACION CON OBRA SOCIAL	34,00%	53,69%	40,94%	41,83%	30,69%	45,70%	44,60%	45,50%	39,10%	
	POB. SIN APORTE JUBILATORIO	36,00%	45,37%	S/D	52,00%	58,00%	S/D	53,53%	53,00%	S/D	
POB. QUE NO PERCIBE JUBILACION	3,50%	3,52%	64% ( Dpto)	S/D	S/D	S/D	24,30%	21,80%	22,40%		
DATOS DEL HABITAT	INFRAEST. DE SERVICIOS	GAS NATURAL	34,08%	24,19%	37% (Dpto)	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
		AGUA CORRIENTE	43,69%	60,08%	65% (Dpto)	99,80%	99,60%	S/D	98,70%	97,10%	85,10%
		DES. CLOACALES	88,00%	62,00%	22 % (Dpto)	21,30%	6,20%	S/D	42,20%	30,80%	63,40%
	TIPO DE VIVIENDA	TOTAL DE HOGARES	4.132	6.035	343.102	12.374	6.010	S/D	14657	22712	214.373
		SIN DEFICIENCIAS (1)	88,09	67,70	86,18	68,00	61,00	S/D	84,00	81,00	86,00
		CON DEFICIENCIAS (2)	11,62	31,98	9,85	31,50	39,00	S/D	15,40	18,20	13,30
	HACINAMIENTO	2,87%	7,15%	3,65%	8,51%	11,00%	7,43%	3,20%	3,10%	2,50%	
(1) Corresponde a Viviendas Tipo A más Departamentos.											
(2) Corresponde a Viviendas Tipo B, más Rancho y Casilla.											

## PLANILLA SINTESIS DE LA CARACTERIZACION REALIZADA. Elaboración propia.

### 4.2. La visión de los actores locales.

Se presenta seguidamente una síntesis de la identificación de cuestiones comunes, detectadas en el marco del análisis comparado de las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales, concejales y otros actores sociales de las comunidades involucradas en las áreas de estudio de los tres casos considerados: regiones metropolitanas de La Plata, de Rosario y de Resistencia. Si bien éstas se realizaron en base a un acuerdo metodológico previo, la implementación de las mismas tuvo que ser adaptada a las posibilidades y limitaciones existentes en cada realidad.

En ese sentido, se reconoce en la estructura de la entrevista la consulta sobre las cuatro temáticas en estudio: de reorganización municipal, de protección ambiental, de desarrollo físico y de producción; como así también, la búsqueda de reconocimiento de parte de los consultados de problemas, ventajas y proyectos.

### **Los problemas**

Las problemáticas detectadas en relación a la reorganización municipal, agrupadas como de gestión u organización del municipio, comprenden desde incapacidad de funcionarios, limitaciones de financiamiento, ausencia o insuficiente capacitación de recursos humanos, escasa convocatoria a la comunidad, corrupción institucional, baja capacidad recaudatoria, etc.

En lo relativo a la protección ambiental, se aprecia la existencia de cierta diversidad, pero con un fuerte rasgo común referido a las carencias e insuficiencias en los sistemas de recolección, traslado y disposición final de residuos; problemas de higiene urbana; y riesgo de inundaciones y carencias de sistemas de saneamiento hídrico y desagües pluviales.

Las limitaciones en materia de ordenamiento territorial, resultan las más destacadas por parte de los entrevistados: más allá de los cuestionamientos a la ausencia de planificación urbana en general, y sectorial en particular (principalmente de transporte y tránsito, viviendas,



a continuación. Se ha respetado en su presentación la secuencia anteriormente señalada en correspondencia con las cuatro temáticas sectoriales que motivan el presente estudio.

En ese sentido, en relación a las temáticas de reorganización municipal las ventajas señaladas por algunos entrevistados refieren a la reactivación administrativa o de mejoramiento urbano, y en menor medida como impulsores de desarrollo. En algunos casos se reconoció la participación de instancias oficiales extra locales. Se destacó también la gestión para la ejecución de obras públicas.

La cuestión ambiental fue valorada en algunos casos en relación a las potencialidades de aprovechamiento turístico de los recursos naturales, particularmente en los casos con riberas a ríos o lagunas, o en presencia de humedales. De modo similar, se mencionaron casos de potencialidad productiva relacionada con los mismos recursos. También fueron destacadas situaciones en que se percibió cierta cualificación del paisaje urbano, principalmente en referencia al arbolado público.

En lo que respecta a las temáticas vinculadas al desarrollo físico, una de las cuestiones destacadas en todos los casos correspondió a las ventajas localizacionales de las diferentes localidades, lo cual en gran medida se comprende toda vez que resultan centros urbanos metropolitanos vinculadas a una importante ciudad central. Consecuentemente, la disponibilidad de infraestructuras principalmente viales -y en menor número portuarias o energéticas-, fueron consideradas positivamente. En ocasiones se valoró la disponibilidad de tierras –fundamentalmente en áreas urbanas- lo cual ha sido destacado por su potencialidad para localizaciones de actividades y usos diversos. Puntualmente se realizaron menciones en relación al patrimonio histórico, arquitectónico, urbanístico y natural.

Las mayores referencias en relación a las temáticas de producción, correspondieron a la oferta en materia de infraestructuras viales, energéticas y portuarias; o la existencia de instalaciones fabriles hoy desactivadas. Su mención se vincula también con la posible generación de empleo.

Finalmente cabe citar la mención por parte de los entrevistados de cuestiones referidas a la valoración de los recursos humanos y a las condiciones de vida tranquila y pueblerina de algunas de las localidades, lo cual se ha destacado en términos de calidad de vida.

### **Los proyectos**

En lo relativo a la organización municipal, los proyectos mencionados por los entrevistados –en rigor- no remiten en gran medida al mejoramiento del funcionamiento político-administrativo, sino más bien plantean acciones que encausen o bien el desarrollo urbano, el desarrollo productivo y la promoción del empleo, o el encauzamiento de problemáticas sociales. En tal sentido, se han desagregado dos componentes relacionados al tema: asistencia social y capacitación, y formulación de un plan integral.

No se denotan, significativas propuestas en materia de política ambiental, excepto las que refieren a la necesidad de acciones de control preventivo o acciones de mejoramiento de las condiciones ambientales.

Bastante más significativa es la lista de acciones propuestas en la cuestión relativa al desarrollo físico, tanto en lo que respecta a la necesidad de planificación territorial o sectorial, como en la identificación de obras de infraestructura vial, de saneamiento y equipamientos para alojar actividades socio-culturales (salud, educación, recreación, transporte, etc.). Se mencionaron también propuestas de acción en materia de saneamiento hídrico (desagües pluviales, defensa contra inundaciones, limpieza de cursos de agua, etc.); notándose también requerimientos en materia de operatorias de viviendas social; y -en menor medida- de resolución de las

problemáticas vinculadas a los residuos sólidos urbanos (tanto en lo que respecta a la recolección como a la localización de los sitios de disposición final).

Finalmente cabe mencionar la existencia de distintas propuestas relacionadas con la búsqueda de reactivación productiva y generación de empleo, aprovechamiento de las instalaciones portuarias, movilización de recursos para la promoción del turismo, etc.

## 5. CONCLUSIONES

En los casos estudiados se pudo constatar que los actores consultados **tienen conocimiento de las problemáticas específicas de sus localidades**, aunque difieren en la jerarquización de las mismas así como en la identificación de las causalidades. Los problemas se plantean tanto en términos de emergentes “déficit de infraestructuras urbana” “falta de recaudación por condición socioeconómica de la población”, así como de cuestiones estructurales “desocupación por falta de actividades económico productivas” “falta de recursos humanos capacitados para insertarse en la economía local” o “incapacidad de la gestión para promover actividades generadora de empleo”, en gran medida todos dependientes del contexto político, social y económico del país y de sus repercusiones en cada territorio analizado.

Con respecto a la visión de los actores de las pequeñas y medianas localidades **acerca de lo metropolitano** se ha observado que en ningún caso se visualizan problemas vinculados a ello, y que las referencias concretas remiten a dos posiciones diferenciadas. Mientras que en las localidades de las RM de Rosario y de Resistencia los actores destacan ventajas emergentes de la inserción metropolitana fundamentalmente a partir de la inclusión dentro del sistema de vínculos regionales remitido en ambos casos por los actores a oportunidades y ventajas de la relación con

los corredores económicos internacionales; en el caso de Ensenada y Berisso ni se menciona la región, ni se reconoce ventaja alguna con excepción del Consorcio del Puerto que plantea dificultades en la accesibilidad, y de los actores no gubernamentales que destacan las ventajas de la cercanía a la Universidad de La Plata.

Podría inferirse que en el caso de los gobiernos de Ensenada y Berisso, la región como tal “desdibuja” a partir de una fuerte presencia la Provincia y la Nación, cuyas sedes de poder se encuentran dentro de la región. También puede ser el resultado de la condición de periferia de estas localidades respecto a la región metropolitana donde los proyectos sectoriales débil y colateralmente generan beneficios en estos territorios. Asimismo, resulta llamativo que frente a problemáticas ambientales como la contaminación o las inundaciones, los actores no la presenten regionalmente, sino que se remiten exclusivamente a territorializar jurisdiccionalmente según la localización de factores de riesgo.

Al respecto en el caso de Rosario la realización del Plan Estratégico Regional – encarado desde la ciudad central - puede haber contribuido a empezar a pensar desde los gobiernos municipales la región en su conjunto. En el caso del Gran La Plata, los intentos de pensar regionalmente han sido fallidos, y en la actualidad solo a través del Consorcio del Puerto -desde los intereses de ese actor- se articulan distintos actores de la región. En ambos casos lo regional no surge del conjunto de los actores.

Los actores de las localidades de las RM Rosario y Resistencia tienen sus expectativas puestas en las **ventajas de su inserción metropolitana**, que vinculadas con los proyectos considerados necesarios remite a dos posiciones distintas: i. expectante de proyectos de inversión o acciones supralocales (Corredores bioceánicos, Proyecto Circunvalar, Reactivación portuaria, etc) que promuevan el cambio y aprovechen “per se “ la

disponibilidad de suelo vacante o recursos naturales, ii. con conductas proactivas que potencien o consoliden los recursos ya instalados propiciando acciones de mejoramiento de infraestructuras y equipamientos, y ordenando el territorio.

Con respecto a los **proyectos necesarios asociados con los problemas** que los actores detectaron, refieren fundamentalmente a la promoción de actividades productivas (PYMES, turismo y recreación y en las localidades litorales también la actividad portuaria) como factores de desarrollo. Puede observarse que en general estos proyectos enunciados como necesarios exceden las posibilidades de los municipios, por la falta de recursos de todo tipo, cuestión que también los actores reconocen y remiten a la necesidad de mejoramiento de la gestión municipal a partir de la capacitación de técnicos y funcionarios, y la incorporación de instrumentos de planificación y gestión (planes estratégicos, agenda de proyectos, normativas de uso del suelo, generación de mecanismos de participación, etc.).

En todas las localidades los actores del Ejecutivo y del Consejo mayoritariamente **han propuesto y ejecutado proyectos vinculados con el mejoramiento institucional** (capacitación, control de presupuesto, organización funcional del municipio), en segundo lugar a planes sociales y capacitación de recursos humanos. Puede inferirse aquí, del mismo modo que respecto a algunos de los proyectos ejecutados relativos a algunas infraestructuras y equipamientos destinados a vivienda, el alto grado de correspondencia con la implementación de Programas Nacionales y Provinciales (Fortalecimiento Municipal, RAFAN, Capacitación Pymes, Plan Trabajar, Jefas Y Jefes, Plan Federal, y Otros)

Puede concluirse que existe una desarticulación entre problema y ventaja destacado por los actores con los proyectos que ellos presentan. Asimismo

existe una falta de concordancia entre los proyectos que consideran necesarios de realizar y los que presentan y ejecutan. Ambas cuestiones están fuertemente determinadas, seguramente, por el contexto supralocal y por la escasez de recursos autónomos del municipio.

Si bien el contexto de cambios que en estos últimos años devino en una importancia de compromisos y responsabilidades hacia los gobiernos locales, puede observarse que no se ha detectado una visión superadora del formato convencional de los gobiernos municipales, centrado en la resolución de problemas vinculados a salubridad, infraestructuras e higiene urbana; excepto en la incorporación de políticas asistenciales en el marco de la actual emergencia social.

Por lo tanto puede observarse que en general los órganos ejecutivos de los municipios “construyen” las políticas de forma idéntica: reciben programas y planes de la Provincia y de la Nación, los intentan adaptar según los rasgos particulares de sus localidades y los implementan. Los Municipios no poseen recursos para generar políticas propias de carácter local y las escasas acciones que encaran con recursos propios tienen que ver con mínimas infraestructuras y servicios urbanos. De esta forma, los problemas se resuelven según la política elaborada, proyectada y evaluada desde otras jurisdicciones superiores.

Más que construir políticas, los Municipios desde sus distintas instancias, actúan a modo de “polea” entre las jurisdicciones superiores y los ciudadanos. La conducta en cuanto a las políticas es expectante y no activa.

La radialidad de las relaciones entre Sociedad y Estado se produce tanto en relación al Estado local como al Provincial, ya que se ha evidenciado que la centralidad recae sobre los gobiernos provinciales y nacional.

Las posibilidades de proponer y consensuar acciones conducentes al desarrollo en sentido integral, se encuentran acotadas según la existencia

de una mirada global y estratégica por parte de los gobernantes, la condición orgánico institucional municipal y por la oferta de recursos (naturales, infraestructuras, localización (que resulten de interés para actores del contexto regional pero que a la vez contengan los deseos e intereses del conjunto de los actores locales incorporados a partir de adecuados mecanismos de participación.

La incorporación de la planificación estratégica y de algunas políticas de desarrollo local ha generado una nueva relación de tipo público-privado con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, mayoritariamente dicha relación se conformó, también, en forma radial con el Estado y a partir de objetivos específicos e individuales. La construcción de una visión estratégica del conjunto de la sociedad sigue siendo una asignatura pendiente.

#### **Bibliografía**

- Arocena, J. (1995) “Una investigación de procesos de desarrollo local” en El desarrollo local, un desafío contemporáneo. CLAEH. Nueva Sociedad. Buenos Aires
- Bono, López, Rocca, Seimandi, Etulain y Lancioni. (2004) “Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- Bono, Bragos y Scornik Editores y otros. (2008) “Riberas Bajo Amenaza. Desafíos de la gestión territorial en localidades metropolitanas”. Red Políticas urbanas estrategias regionales y desarrollo local. Editado por la Universidad Nacional de Rosario
- Hernández, A (1999) “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable” Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.
- Massolo, A (1998) Introducción en Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue. Serie temática. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue y Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Neuquén
- Villar (2006) Informe sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo
- Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañon y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Buenos Aires.