

## Caracterizar para planificar. Bases para el Desarrollo con Equidad Territorial

El presente trabajo presenta un doble objetivo: por un lado, realizar una caracterización de las áreas de la provincia de Buenos Aires que permita identificar las asimetrías existentes entre ellas; y, por el otro, utilizar la información provista de forma tal de perfeccionar el diseño y la aplicación de políticas públicas de impacto territorial, en base a criterios objetivos que orienten la inversión y el gasto público hacia las áreas menos favorecidas. **Diciembre 2013**



HACIA UN  
**PLAN DE DESARROLLO**  

---

equidad y territorio

# Autoridades

Gobernador

**Dn. Daniel Osvaldo Scioli**

Ministra de Economía

**Lic. Silvina Batakis**

Subsecretario de Coordinación Económica

**Lic. Agustín Lódola**

Director Provincial de Programas de Desarrollo

**Lic. Martín Pollera**

## **Equipo de Trabajo**

Coordinador

**Lic. Mauro Álvarez**

**Lic. Olga Muíño**

**Lic. Emiliana Gisande**

**Lic. Carolina Bosnic**

**Lic. Silvina Brown**

## Introducción

En la Provincia de Buenos Aires viven 15.625.084 habitantes (según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010), de los cuales el 74% se encuentra radicado en sólo el 3% del territorio. Además, 15 municipios concentran el 51% del Producto Bruto Geográfico de la provincia, mientras los otros 120 se reparten el 49% restante. Esta información sólo resume algunas de las numerosas heterogeneidades que pueden observarse en el territorio provincial.

Las asimetrías demográficas, sociales y productivas que se presentan entre las áreas que conforman la provincia no hacen más que poner en relieve las desiguales oportunidades de desarrollo con que cuentan cada una de ellas.

Es entonces el Estado quien debe procurar asignar eficiente y equitativamente sus recursos, en pos de obtener un crecimiento equilibrado y sustentable. Para ello, resulta imprescindible planificar el desarrollo territorial con un criterio igualador que diagnostique y contemple por un lado, las asimetrías existentes y, por el otro, aplique sus herramientas de política pública para alcanzar dicho objetivo.

En este contexto, la Subsecretaría de Coordinación Económica se propone hacer un aporte a la equidad territorial de la Provincia. En particular, mediante la distribución geográfica de los recursos que dispone la Dirección Provincial de Programas de Desarrollo.

El presente trabajo presenta un doble objetivo: por un lado, realizar una caracterización de las áreas de la Provincia de Buenos Aires que permita identificar las asimetrías existentes entre ellas; y, por el otro, utilizar la información provista de forma tal de perfeccionar el diseño y la aplicación de políticas públicas de impacto territorial, en base a criterios objetivos que orienten la inversión y el gasto público hacia las áreas menos favorecidas.

Con el fin de caracterizar las áreas y conocer las asimetrías existentes entre ellas, se realiza una breve reseña metodológica de los indicadores sociodemográficos, fiscales y productivos estudiados y sus principales resultados.

En base a los resultados obtenidos, se proponen criterios que permitan determinar las áreas prioritarias sobre las cuales sería conveniente focalizar las líneas de financiamiento de la DPPD.

Definidas las áreas prioritarias, se detalla brevemente el trabajo realizado en pos de relevar, identificar y conocer los proyectos de infraestructura que aún no cuentan con financiamiento.

Por último, se presentan las reflexiones finales del documento. Como anexo, se acompaña la caracterización al interior de cada área.

## La necesidad de planificar

Teniendo como objetivo central el desarrollo con equidad territorial de la provincia de Buenos Aires, y entendiendo que la planificación es la herramienta para su consecución, resulta necesario en primera instancia caracterizar el territorio bonaerense.

A tal fin se identificaron y relevaron diferentes variables sociodemográficas, y productivas, con las cuales se construyeron indicadores y seleccionaron los que se consideró que mejor describían las asimetrías mencionadas.

### Selección de indicadores

En este apartado nos proponemos ahondar en los criterios para la selección de variables e indicadores utilizados para la caracterización de las áreas y las razones que sustentan su selección.

#### A. Sociodemográficas

**Población:** se utiliza para observar el crecimiento poblacional intercensal y hacer comparables otras variables que deben ser normalizadas ante áreas de diferente tamaño. Se utilizaron los datos de los Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHyV) de 1991, 2001 y 2010.

**Crecimiento vegetativo/saldo migratorio:** Permite conocer el origen del crecimiento inter-censal, es decir, por diferencia entre nacimientos y defunciones, y entre inmigración y emigración. Se utilizaron estimaciones de la Dirección Provincial de Estadística, realizadas sobre la base de los CNPHyV de 1991, 2001 y 2010.

**Densidad poblacional:** permite observar la distribución geográfica de la población. Se utilizaron los datos de los CNPHyV de 1991, 2001 y 2010.

**Proporción de hogares con NBI:** Da cuenta de las necesidades básicas insatisfechas que registran las áreas donde este dato resulta significativo. Se utilizaron los datos de los CNPHyV de 1991, 2001 y 2010.

#### B. Productivas

**Producto Bruto Geográfico – Desagregación municipal y sectorial:** Utilizado para medir el nivel de actividad de cada área, su composición sectorial y su participación en el producto provincial. Se tomó el valor del año 2003 del Censo Nacional Económico 2004/2005.

Para estimar el PBG 2010, se le aplicó al valor agregado bruto por sector de actividad económica de cada municipio del año 2003 la tasa de crecimiento sectorial provincial entre 2003 y 2010 estimado por la Dirección Provincial de Estadística. En este caso, resulta importante destacar que esta estimación se hace bajo el supuesto fuerte de que el crecimiento de cada sector de actividad fue igual a lo largo de toda la Provincia.

Para arribar al perfil mencionado, inicialmente se sumó la producción de cada sector de cada municipio por región. Por ejemplo, se sumó el valor de la producción en *Agricultura, ganadería, caza y*

*silvicultura* de los seis municipios de la región Capital, y se calculó su participación en la producción total de dicha región.

Al analizar los resultados obtenidos con esta metodología, se observó que en aquellas regiones donde se verifica una centralidad territorial fuerte con actividad predominante, la estructura regional se asocia a la que registra esta centralidad, lo que puede derivar en conclusiones sesgadas. Tal es el caso de la región Sudoeste, donde la participación de Bahía Blanca en el PBG del área es muy alta y su sector industrial tiene una participación del 32% de su PBG, lo que llevaba a definir al área como industrial cuando todos los municipios que la conforman son agropecuarios, con la excepción del mencionado.

Tomando esta problemática en consideración, se procedió a revisar esa metodología, calculando promedios simples para evitar el sesgo de participación de la actividad predominante. Así, se trabajó a nivel de distrito, calculando la participación de cada sector en el PBG a nivel municipal, para luego promediar esas participaciones porcentuales por sector y por región.

## Caracterización socioproductiva

En esta sección se presentan los principales resultados del análisis de los indicadores detallados con anterioridad.

### A. Indicadores sociodemográficos

(Cuadro 1)

Área	Crec. Pob. 1991/2010	Crec. Vegetativo 1991/2009	Crec. migratorio 1991/2009	Densidad 2010	NBI 2010	Var. NBI 1991/ 2010
Fluvial	19,8%	23,8%	-4,3%	72,0	7,3%	-46,7%
Norte	11,4%	11,7%	-0,6%	23,3	4,2%	-71,8%
Noroeste	6,9%	15,4%	-8,9%	5,3	3,9%	-60,3%
Periurbano Oeste	81,0%	41,0%	38,8%	221,6	11,4%	-37,6%
Centro Norte	14,9%	12,7%	1,6%	8,3	4,2%	-57,2%
Capital	29,1%	22,0%	6,0%	238,3	9,9%	-19,0%
Este	17,7%	17,2%	0,1%	5,5	5,3%	-52,7%
Centro Sur	12,6%	15,6%	-3,5%	8,7	3,5%	-60,7%
Sudoeste	11,7%	16,2%	-6,6%	10,8	4,2%	-55,8%
Sureste	4,3%	12,6%	-8,3%	7,4	3,9%	-57,5%
Marítimo	23,9%	17,7%	7,4%	121,2	5,1%	-57,4%
Periurbano Norte	26,1%	26,5%	-0,8%	1.208,2	9,6%	-47,9%
Conurbano Oeste	53,2%	29,1%	21,8%	4.004,2	12,0%	-37,4%
Periurbano Sur	44,1%	32,8%	10,9%	1.970,2	12,3%	-40,6%
Conurbano Sur	5,4%	15,7%	-10,6%	7.156,7	7,5%	-48,1%
Conurbano Norte	-1,0%	10,2%	-11,3%	6.833,3	4,3%	-54,1%
<b>Provincia</b>	<b>24,1%</b>	<b>21,1%</b>	<b>2,3%</b>	<b>51,2</b>	<b>8,1%</b>	<b>-43,7%</b>

Del cuadro 1 se puede observar que el área con mayor crecimiento poblacional entre 1991 y 2010 es Periurbano Oeste, seguida por Conurbano Oeste y Periurbano Sur. También por encima del crecimiento de la Provincia se encuentran Capital y Periurbano Norte.

Asimismo, las áreas de más bajo crecimiento poblacional son Noroeste, Sureste, Conurbano Sur y Conurbano Norte. Les siguen Norte, Centro Norte, Este, Centro Sur y Sudoeste. Esto expone el proceso de concentración de la población hacia la segunda y tercera corona del conurbano y el despoblamiento del interior de la provincia. Para profundizar esta idea analizaremos el crecimiento de la población en términos del componente migratorio y componente vegetativo.

En las áreas Periurbano Oeste, Conurbano Oeste y Periurbano Sur el crecimiento poblacional está explicado tanto en términos de crecimiento vegetativo como migratorio, ya que muestra los mayores valores para ambos indicadores, mientras que Periurbano Norte muestra un alto crecimiento vegetativo (4° lugar luego de las 3 anteriores), pero no crece por migración.<sup>1</sup>

Además de las áreas mencionadas anteriormente, otras que registraron alto crecimiento migratorio (las llamaremos receptoras) son Capital y Marítima. Por su parte, las áreas que presentan crecimiento migratorio con signo negativo (las llamaremos expulsoras) son Fluvial, Noroeste, Centro Sur, Sudoeste, Sudeste, Conurbano Sur y Conurbano Norte.

Por otro lado, se puede ver que las áreas del Conurbano y Periurbano son las más densamente pobladas, con enormes diferencias respecto de las del interior.<sup>2</sup>

Por último, resta analizar los datos referidos a la proporción de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. Las áreas Periurbano Oeste, Capital, Periurbano Norte, Conurbano Oeste y Periurbano Sur son las de mayor proporción de hogares con NBI, y excepto la Periurbano Norte, todas son receptoras y todas redujeron la proporción de hogares con NBI en menor medida que el total de la provincia.

Por su parte, las áreas con menor proporción de hogares con NBI son Norte, Noroeste, Centro Norte, Centro Sur, Sudoeste, Sudeste y Conurbano Norte, la mayoría expulsoras. Al mismo tiempo, las áreas Norte, Noroeste y Centro Sur son las que más redujeron la proporción de hogares con NBI entre 1991 y 2010. Además, resulta destacable que de las regiones receptoras, solo la Marítima tiene NBI por debajo del nivel provincial.

Otra conclusión a la que se puede arribar es que todas las áreas de alto crecimiento vegetativo tienen alto NBI (todas por encima del nivel provincial en ambos casos); sin embargo, la única de éstas que redujo este indicador más que el total de la provincia es la Periurbano Norte.

---

<sup>1</sup> Para más detalles ir al informe de la Dirección Provincial de Estadística en el siguiente link: [www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub\\_Politica\\_Coord\\_Eco/Documentos\\_trabajo.php](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/Documentos_trabajo.php).

<sup>2</sup> En el Anexo Ilustración 1 se puede observar un mapa con las áreas coloreadas de acuerdo a su densidad.

**B. Indicadores productivos**

(Cuadro 2)

Área	Participación PBG 2003	Participación PBG 2010	Crec. PBG 2003-2010	Participación Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura en PBG	Participación Industria Manufacturera en PBG	Participación Servicios inmobiliarios, empresariales y alquiler en PBG
<b>Fluvial</b>	4,6%	4,6%	276,1%	17,3%	34,1%	7,2%
<b>Norte</b>	5,8%	6,1%	298,1%	40,0%	11,0%	7,3%
<b>Noroeste</b>	3,5%	3,9%	314,5%	53,1%	4,2%	5,7%
<b>Periurbano Oeste</b>	5,7%	5,7%	277,3%	7,9%	34,6%	8,6%
<b>Centro Norte</b>	2,5%	2,6%	297,0%	34,0%	9,4%	9,4%
<b>Capital</b>	8,8%	8,9%	281,7%	4,4%	26,9%	11,4%
<b>Este</b>	1,1%	1,1%	295,5%	36,3%	7,9%	9,1%
<b>Centro Sur</b>	3,2%	3,3%	297,6%	36,9%	8,9%	7,8%
<b>Sudoeste</b>	4,2%	4,4%	294,0%	33,5%	10,4%	8,0%
<b>Sureste</b>	2,7%	2,8%	302,6%	40,6%	6,1%	10,9%
<b>Marítimo</b>	6,0%	5,7%	262,6%	11,5%	7,7%	25,5%
<b>Periurbano Norte</b>	7,6%	7,5%	270,1%	0,1%	27,9%	14,3%
<b>Conurbano Oeste</b>	9,4%	9,1%	264,3%	0,2%	31,2%	14,3%
<b>Periurbano Sur</b>	7,0%	6,8%	267,5%	0,4%	32,5%	12,7%
<b>Conurbano Sur</b>	11,8%	11,6%	268,7%	0,2%	34,5%	11,0%
<b>Conurbano Norte</b>	16,1%	15,8%	270,0%	0,0%	43,9%	8,1%
<b>Provincia</b>			<b>277,3%</b>	<b>27,1%</b>	<b>16,3%</b>	<b>9,8%</b>

Analizando el cuadro 2, se observa que las áreas de mayor producto, tanto en 2003 como en 2010, son Conurbano Norte, Conurbano Sur, Conurbano Oeste, Capital, Periurbano Norte y Periurbano Sur. Todas éstas coinciden en que la actividad que más aporta a su estructura es la industria manufacturera, a las que habría que sumar la Fluvial y Periurbano Oeste.

Por otro lado, en el resto la actividad más importante es la agropecuaria, excepto la Marítima donde la principal son los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler.<sup>3</sup>

Por último, de acuerdo a las estimaciones realizadas, las áreas que habrían mostrado un mayor crecimiento del producto entre 2003 y 2010 son: Norte, Noroeste, Centro Norte, Capital, Este, Centro Sur, Sudoeste y Sudeste. Excepto la Capital, las restantes áreas poseen predominio de la actividad agropecuaria.

**En resumen**

A modo de síntesis del análisis realizado a partir de las variables seleccionadas y teniendo como eje las migraciones como indicador de falta de oportunidades locales, se concluye que las áreas expulsoras y de baja densidad tienen las siguientes características:

- ✓ Baja proporción de hogares con NBI.

<sup>3</sup> En el Anexo Ilustración 3 se puede observar un mapa con las áreas coloreadas de acuerdo a su principal actividad productiva.

- ✓ Su actividad principal es la agropecuaria.
- ✓ Bajo nivel de industrialización y diversificación productiva.

En este marco, resulta importante destacar que la evidencia empírica demuestra que este tipo de estructura productiva (preponderantemente agropecuaria y débilmente industrial) genera poco empleo y de baja calidad, fundamentalmente en términos de calificación, salarios e informalidad.

Por otro lado, las áreas que registran mayor recepción de población son las que muestran mayor proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Además son las áreas que, después de la Capital, menos redujeron la proporción de NBI en el período 1991 – 2010.

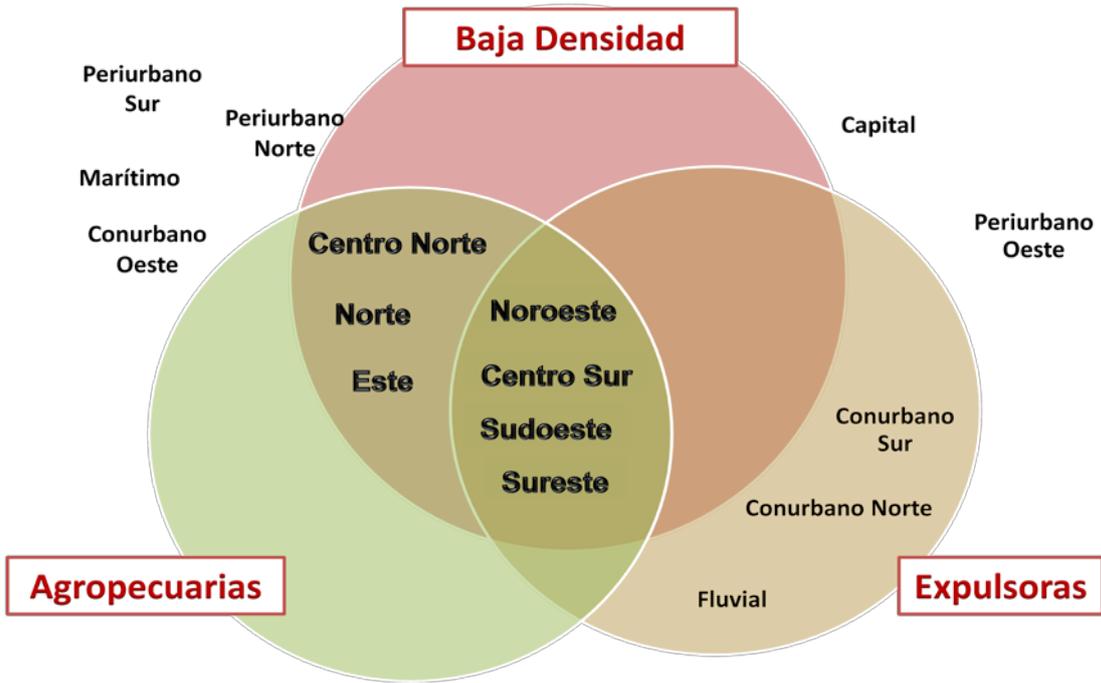
## Definición de una estrategia

Entre distintas dimensiones a abordar en la búsqueda de mitigar las asimetrías existentes a lo largo de la provincia, la decisión política ha sido la de contribuir al arraigo en las áreas en fuerte proceso de expulsión de población, privilegiando las migraciones netas negativas como indicador de falta de oportunidades locales.

En ese sentido, esa carencia se asocia a la dificultad de desarrollarse laboralmente y, dado que la actividad agropecuaria es la de menor demanda laboral, se determina que industrializar la ruralidad es una vía adecuada para generar mayor empleo formal, de calidad y con mejores salarios.

Por lo tanto, se propuso que los recursos de los programas con que cuenta esta Dirección Provincial se asignen **priorizando aquellas áreas con decrecimiento migratorio, baja densidad poblacional y una estructura productiva predominantemente agropecuaria y de baja industrialización** y a proyectos de infraestructura orientados al apoyo de actividades productivas que promuevan el empleo y agreguen valor en origen. En las siguientes ilustraciones se observan las áreas que tienen esas características.

Ilustración 1





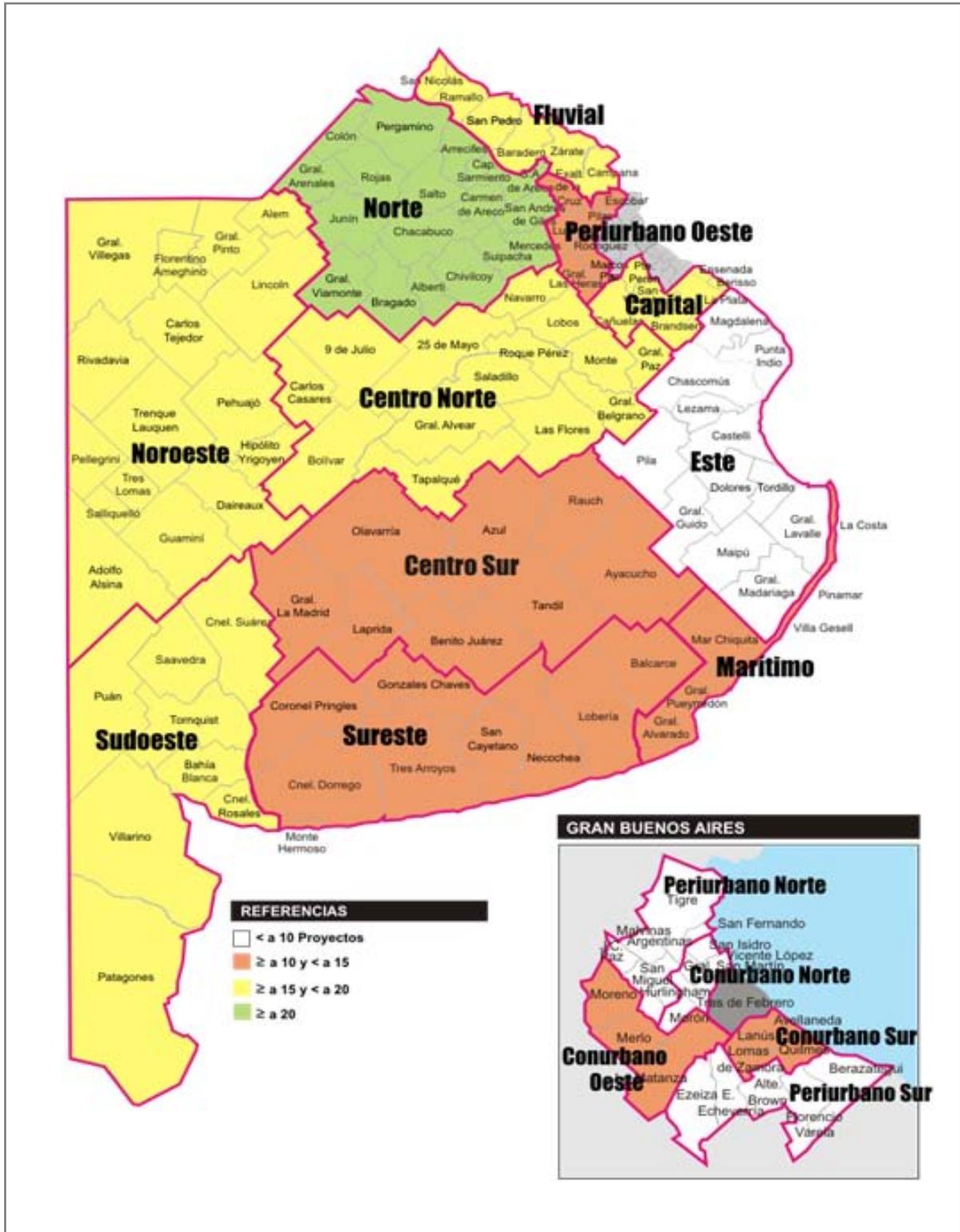
## **Diseño y ejecución de proyectos**

Por último, luego de haber definido una estrategia, se requiere identificar, formular y ejecutar proyectos que contribuyan al objetivo de mitigar las migraciones netas negativas de las áreas priorizadas.

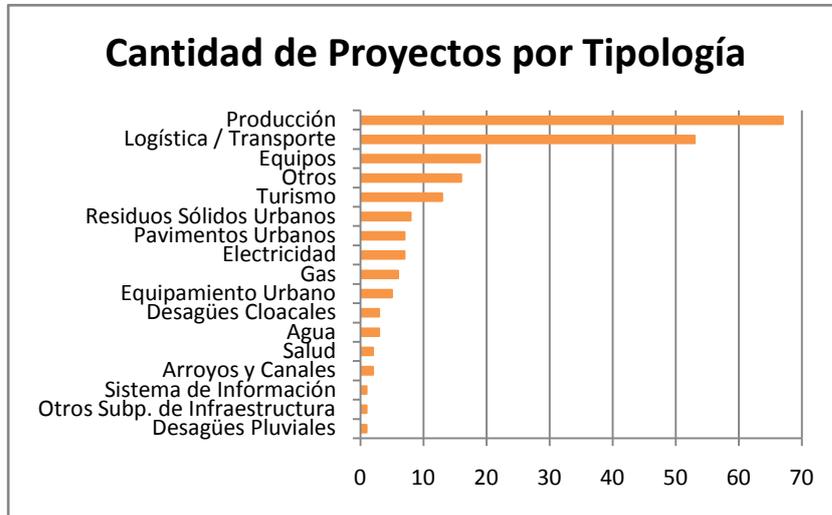
En ese sentido, se ha realizado un relevamiento de proyectos vinculados a obras de infraestructura de cuatro fuentes: 1) Dirección Provincial de Programas de Desarrollo, 2) BAPIN, 3) Documento “Situación ambiental, socio económico demográfico y de la infraestructura de la provincia de Buenos Aires” realizado bajo la coordinación del Lic. Patricio Narodowski, y 4) Obras incorporadas en el Presupuesto 2014 de la Provincia.

El trabajo está centrado en el armado de una base de datos de proyectos con su localización geográfica, tipificación, presupuesto, etc. que permita orientar las decisiones de financiamiento a futuro. A los efectos de evitar duplicaciones en las fuentes consultadas se realizó un trabajo de chequeo de los datos para obtener una base depurada.

A partir del trabajo de relevamiento de proyectos de las fuentes ya mencionadas, se identificaron un total de 231 proyectos sin financiamiento asociado, los cuales pueden asociarse con áreas específicas, tal como muestra la ilustración 3:



Además se clasificaron los proyectos por tipología siendo los sectores predominantes los de Producción y Logística/Transporte.



Entre los proyectos productivos encontramos varios referidos a abastecer de servicios a parques industriales (gas, electricidad, tratamiento de efluentes, etc.), construcción de mataderos, salas de faena y frigoríficos para distintos tipo de animales, construcción de planta de tratamiento de residuos industriales, etc.

## Comentarios finales

Con el objetivo de propender al desarrollo con equidad territorial, entendiendo que la planificación es condición necesaria para el cumplimiento del mismo y siendo un adecuado diagnóstico el punto de partida obligado, se realizó una caracterización sociodemográfica y productiva de la Provincia de Buenos Aires

Con ese diagnóstico, se procedió a establecer una estrategia de manera de generar de oportunidades locales y mitigar el proceso migratorio negativo de algunas áreas. En ese sentido, se determinó como criterio general que los programas de la DPPD deberían dirigirse a:

- Las áreas expulsoras, de baja densidad y con una estructura productiva predominantemente agropecuaria y de baja industrialización: Noroeste, Centro Sur, Sudoeste y Sureste.
- Proyectos relacionados a la producción e infraestructura asociada.

Por último, se comenzó a construir una base de datos de proyectos que permita orientar las decisiones de financiamiento en forma congruente con el objetivo planteado.

Anexo

Anexo Ilustración 1

