

Identificando oportunidades de desarrollo en el territorio

En el marco del Plan de Desarrollo con Equidad Territorial se visitaron los municipios de la provincia, con el objetivo de disponer de información por parte de los actores locales que sirva de base para la elaboración de diagnósticos apropiados y conocer las restricciones y oportunidades al desarrollo de cada una de las áreas de la provincia. En el presente documento

expone la metodología empleada y los resultados obtenidos.
Septiembre 2015



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 Muiño

Lic. Emiliana Gisande

Lic. Carolina Bosnic

Lic. Silvina Brown

I – Introducción	2
II – Marco metodológico.....	4
Decisiones previas	4
Operativo en campo	5
III – Alcance y dimensión	7
IV – Resultados	8
Problemas relevados:.....	8
Programas Públicos con impacto territorial:	8
Sectores Productivos Clave:	10
Infraestructura:	10
V – Conclusiones finales.....	14



I – INTRODUCCIÓN

Las experiencias Latinoamericanas en materia de planificación coinciden en que su éxito se encuentra estrechamente vinculado con la articulación y coordinación existente entre los diferentes niveles de gobierno, con la coherencia y viabilidad que sus objetivos guardan en relación a los recursos asignados para su cumplimiento, **y con los esfuerzos realizados para disponer de una base de información consolidada que facilite la toma de decisiones en esa dirección.**

Un **sistema de información integrado y consistente** es un valioso instrumento para quienes tienen entre sus funciones el diseño y la definición de políticas públicas. A su vez, una base de datos óptima se construye a partir de la recolección de información tanto cuantitativa (fuentes primarias por ejemplo) como cualitativa (*actores claves del territorio*).

La creación de un **sistema de información** responde entonces, a la necesidad manifiesta de poder disponer de manera ágil y sistematizada de un gran cúmulo de información cuali-cuantitativa, que sirva de soporte al PDET y derive en una mejora del proceso de toma de decisiones. Tal información abarca desde indicadores estadísticos e información cualitativa hasta un compendio de análisis normativo, e intenta reflejar las distintas realidades socio-productivas, demográficas, fiscales e infraestructurales, entre otras, existentes en la Provincia.

Por lo anterior, la calidad de la información relevada resulta determinante al momento de abordar con claridad los problemas identificados, de analizar sus causas, de dimensionar el impacto de sus políticas y/o proponer recomendaciones. Asimismo, permite dimensionar adecuadamente tales problemas desde un nivel meso, abarcando dimensiones de análisis más amplias, contemplando que las disparidades son multidimensionales y comprendiendo que el territorio no es un todo homogéneo.

En este sentido, el objetivo principal del relevamiento territorial del PDET consistió en obtener información cualitativa proveniente de los 135 municipios de la provincia, en pos de contribuir a la construcción del mencionado sistema.

Tal como se ha mencionado anteriormente, la articulación entre el nivel local y provincial es una condición necesaria para una correcta apreciación de las políticas que

se implementan en el territorio. Por tal motivo, la participación de los funcionarios municipales en el relevamiento ha permitido complementar el análisis de los temas abordados desde un nivel superior. En particular, tanto la visibilización del esfuerzo que realizan los actores locales para resolver sus problemas estructurales, como así también la toma de conocimiento de los resultados obtenidos en sus diferentes campos de acción (producción, infraestructura, desarrollo social, educación y salud), ofrecen un escenario un tanto más apropiado para comprender sus prioridades, la finalidad de sus proyectos de inversión y las potencialidades y dificultades existentes.

En síntesis, el relevamiento permitió obtener información del territorio, lo que legitima y enriquece el análisis realizado a través de otras fuentes.

El presente documento tiene la siguiente estructura: primero se describe el marco metodológico, para posteriormente detallar el alcance y las dimensiones del relevamiento. Luego, se analizan los principales resultados obtenidos culminando y, por último, se concluye el documento con las reflexiones finales del mismo.

II – MARCO METODOLÓGICO

Decisiones previas

Las buenas prácticas en la materia recomiendan que la planificación, el diseño y la ejecución de los operativos de campo contemplen los recursos económicos y humanos necesarios como así también el tiempo necesario para poder llevarlo adelante en tiempo y forma.

En este sentido, la primera decisión fue utilizar la regionalización realizada por la Dirección Provincial de Estadística (DPE) en el marco del PDET. Por tanto, la distribución espacial del territorio quedó definida en 16 áreas de trabajo cuyas configuraciones presentan cierta homogeneidad socioeconómica y contigüidad espacial.

En segundo lugar, y teniendo en consideración las particularidades de cada área, se firmaron convenios con la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO) y la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA), dado que poseen un gran conocimiento del territorio, y una vasta experiencia y capacidad en la ejecución de actividades de campo, para llevar a cabo el relevamiento en 90 de los 135 municipios que conforman la Provincia. Debe destacarse, que la participación en el operativo de campo de estos actores regionales resulta estratégica, por cuanto la calidad de la información relevada guardará estrecha relación con el conocimiento previo que se posee del territorio. El relevamiento en el resto de los municipios estuvo a cargo de encuestadores independientes que se contrataron para tal fin.

Finalmente, se diseñó una guía de entrevista como instrumento metodológico, estructurante del desarrollo de la misma, y de orientación para el entrevistador, de manera de relevar información homogénea y eficientizar el tiempo dedicado a la entrevista. Esta guía fue elaborada considerando cuatro grandes temas, prioritarios en la agenda pública:

- ✓ Infraestructura productiva
- ✓ Políticas de promoción productiva
- ✓ Infraestructura social
- ✓ Políticas de inversión social

El objetivo de la entrevista es relevar la apreciación de los informantes sobre el perfil de las políticas que, en los temas indicados, se implementan en el municipio, los problemas que priorizan y aquellos problemas importantes que no son adecuadamente abordados.

La complejidad, amplitud y diversidad de los temas seleccionados requirió de la participación simultánea de diferentes funcionarios municipales¹, con el fin de lograr mayor pluralidad e integralidad de la información y al mismo tiempo evitar cualquier vestigio de parcialidad sobre la información proporcionada.

Previo a la salida al campo, la DPPD brindó una capacitación a los entrevistadores, en la que se especificaron los objetivos pretendidos, se estandarizaron los procesos para su consecución y se dio a conocer la modalidad con la que se llevaría a cabo el relevamiento, entre otras actividades.

Operativo en campo

Las entrevistas realizadas contemplaron tres momentos diferentes, a saber:

- 1) Momento de preparación,
- 2) Momento de ejecución, y
- 3) Momento de cierre

El primer momento consistió en la *preparación* de un informe previo a la visita al municipio, a fin de garantizar que el entrevistador cuente con conocimiento ex-ante del mismo. Se trata de un relevamiento y análisis sencillo del contexto institucional y socio-productivo, como así también de información preliminar de proyectos de inversión de diversas fuentes, programas y políticas en las áreas seleccionadas, documentos, artículos y/o informes que pudieran aportar al mejor entendimiento de las problemáticas y potencialidades de cada municipio.

Esta tarea permitió que durante cada entrevista sean realizadas las repreguntas necesarias para mantener el curso de la conversación centrado en los temas propuestos, profundizando sobre los mismos y obteniendo la información esperada.

¹ Participaron secretarios, subsecretarios y directores de diferentes áreas de trabajo (Producción, Obras públicas, Desarrollo Social, Salud y Educación)

El segundo momento fue la *ejecución* de las entrevistas. Teniendo en cuenta la cantidad de municipios y funcionarios involucrados en el relevamiento, fue necesario realizar un seguimiento minucioso de los contactos, agendas, los informes previos que debieron confeccionar los entrevistadores, las entrevistas y de los informes resultantes de ellas. Para esto último, también se diseñó un modelo de Informe de Entrevista con el fin de que la información de las mismas fuera provista de manera homogénea y estandarizada.

Por último, los mencionados informes fueron *sistematizados* en una base de datos, a fin de poder contar con una herramienta de información de rápido acceso, actualizada y vinculada a la situación socio-productiva de cada municipio. También, esta herramienta permite conocer las potencialidades de cada territorio, contribuyendo así al proceso de toma de decisiones realizado desde la DPPD a la hora de seleccionar que proyectos productivos financiar a través de sus distintas herramientas de financiamiento, en particular, el Programa Provincial de Desarrollo.

III – ALCANCE Y DIMENSIÓN

En efecto, se recorrieron casi 30.000 kilómetros y se entrevistó a más de 400 funcionarios municipales, lo que permitió integrar a la base de datos de la DPPD alrededor de 1.550 proyectos de infraestructura social y productiva relevados, mientras que en relación a los programas públicos de asistencia, el relevamiento dio cuenta de más de 50 programas nacionales y provinciales con impacto a nivel local.

Por otra parte, se obtuvo información sobre los distintos sectores productivos con potencial en las diversas áreas del territorio bonaerense. En lo que sigue se analizan estos resultados con mayor detenimiento.





IV – RESULTADOS

Problemas relevados:

Atendiendo a uno de los objetivos prioritarios del relevamiento de campo, se identificaron problemáticas manifiestas de manera recurrente en varios de los municipios visitados. Cada problemática es representativa de una demanda territorial existente puesta en consideración de los hacedores de políticas públicas.

En efecto, alrededor de la mitad de las problemáticas exhibidas se las busca resolver mediante la realización de distintos tipos de proyectos de infraestructura, incluyendo tanto aquellos destinados a solventar deficiencias en materia social, como así también en materia productiva.

Por su parte, también se han identificado diferentes problemáticas que se encuentran siendo abordadas con mayor o menor éxito por diferentes programas públicos de nivel Nacional, Provincial e incluso Municipal, mientras que otras requieren de la implementación de alguna política pública de intervención.

Programas Públicos con impacto territorial:

En lo que hace a los programas públicos que abordan algunas de las problemáticas relevadas, pueden destacarse, por haber sido mencionados una mayor cantidad de veces y poseer una alta valoración por parte de la comunidad, los siguientes:

- **Programa Envión**, cuyo objetivo esencial es la inclusión y contención de jóvenes de 12 a 21 años a la sociedad,
- **Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINES)**, el cual procura evitar la deserción escolar de jóvenes y adultos,
- **Asignación Universal por Hijo (AUH)**, derecho al cobro de una asignación por hijo para personas que están desocupadas o trabajan en la economía informal,
- **Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del Paciente Diabético (PRODIABA)**, cuya finalidad es mitigar esta patología brindando insulina inyectable y

en comprimidos, de manera tal de mejorar los mecanismos de prevención y concientización del sistema de salud,

- **Pro Huerta**, cuyo propósito es mejorar la condición alimentaria de las familias rurales y urbanas en situación de pobreza por medio de la autoproducción de alimentos a pequeña escala,
- **Cambio Rural**, mediante el cual se incorpora tecnología apropiada, se buscan e implementan alternativas productivas y se brinda capacitación de gestión, de manera de integrar cadenas de valor e insertarlas en un proceso de desarrollo sustentable,
- **Plan Ganadero**, compuesto por un programa de fortalecimiento a pequeños productores de leche y otro de fortalecimiento a productores de cría. Promueve la transferencia de tecnología, capacitación, alimento, infraestructura y capital de trabajo,
- **Programa de Fortalecimiento y Mejoramiento de la Producción Porcina**, mediante el cual se hace entrega de núcleos genéticos, maquinaria y alimento. A su vez, brinda capacitación técnica y otorga un software de gestión,
- **Programa Ovino**, el cual financia hembras, reproductoras y pasturas, como así también asistencia técnica y capacitaciones,
- **BA Integra**, cuyo propósito es acercar instrumentos de asistencia financiera, brindar capacitaciones técnicas en la materia y acompañar a los emprendedores en la gestión,
- **Fuerza Productiva**, financiamiento de inversiones en bienes, nuevos o usados y de capital de trabajo asociado a la inversión.

Asimismo, producto del relevamiento realizado se ha evidenciado que las áreas de menor desarrollo relativo de la Provincia acceden en menor medida al financiamiento, es decir, cuanto mayor es la distancia de las áreas rezagadas a los centros de mayor desarrollo, mayores son los obstáculos para conseguir financiamiento. No obstante, esta dificultad manifiesta, está siendo abordada, tal como se ha mencionado en reiteradas entrevistas, por distintos programas municipales de apoyo a emprendedores y productores locales, así como mediante la creación de fondos rotatorios que sirven de instrumento de apoyo crediticio (esta última herramienta mencionada en 39 de los 116 municipios consultados).

Sectores Productivos Clave:

Durante el relevamiento también se indagó acerca de los sectores productivos estratégicos de cada municipio. Se han considerado aquí aquellos sectores que presentan potencialidades que deben ser aprovechadas y fomentadas, en pos de generar empleo y transformar la estructura productiva local.

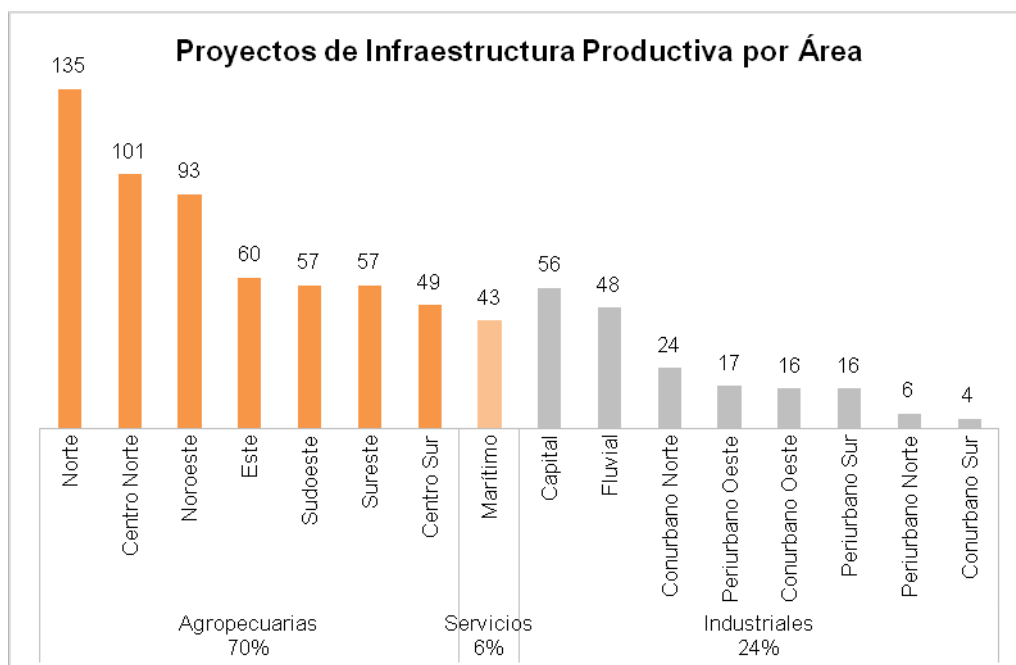
En síntesis, se buscó identificar actividades que generen entramados productivos regionales y sean fuente de mano de obra local, con el fin de generar las políticas necesarias para favorecer su desarrollo.

A tal fin, se identificaron 38 sectores productivos en los diferentes municipios, destacándose: la metalmecánica, el complejo turístico y el agroalimentario, dentro del cual las cadenas porcina, bovina y láctea han sido las que mayor cantidad de menciones obtuvieron en el territorio.

Proyectos de Infraestructura:

Como fuera mencionado, se relevaron en la Provincia un total de 1.550 proyectos de infraestructura, de los cuales un 50,4% corresponden a infraestructura productiva (782 proyectos) y el resto a infraestructura de social (768 proyectos).

En lo que hace a infraestructura productiva, debe destacarse que la mayor necesidad de inversión se encuentra en las áreas agropecuarias, por cuanto un 70% de los proyectos relevados pertenecen a las mismas. Luego, un 24% de los proyectos corresponden a áreas industriales y el restante 6% al área Marítimo, en cuya estructura productiva predominan los servicios.

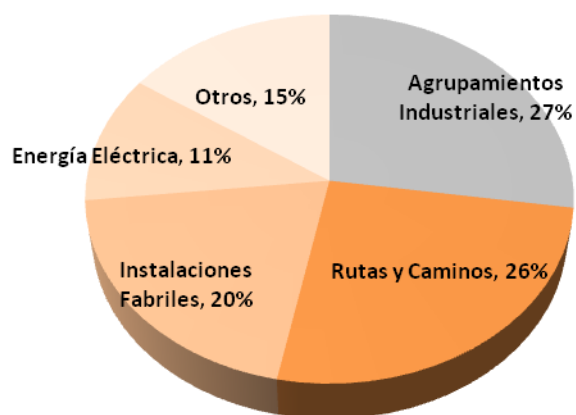


Dentro de los proyectos de infraestructura productiva relevados, la mayor cantidad se encuentra asociado a la creación, ampliación y/o mejora de Agrupamientos Industriales (27% de los proyectos relevados). En particular, se destacan proyectos para ampliar la red de gas y de energía eléctrica en los mismos.

Desde una perspectiva de equidad territorial, es importante tener en cuenta que las demandas de nuevos agrupamientos se presentan tanto en áreas industriales como agropecuarias, no obstante los proyectos de mejora de la infraestructura de agrupamientos existentes se relevaron principalmente en áreas agropecuarias del interior.

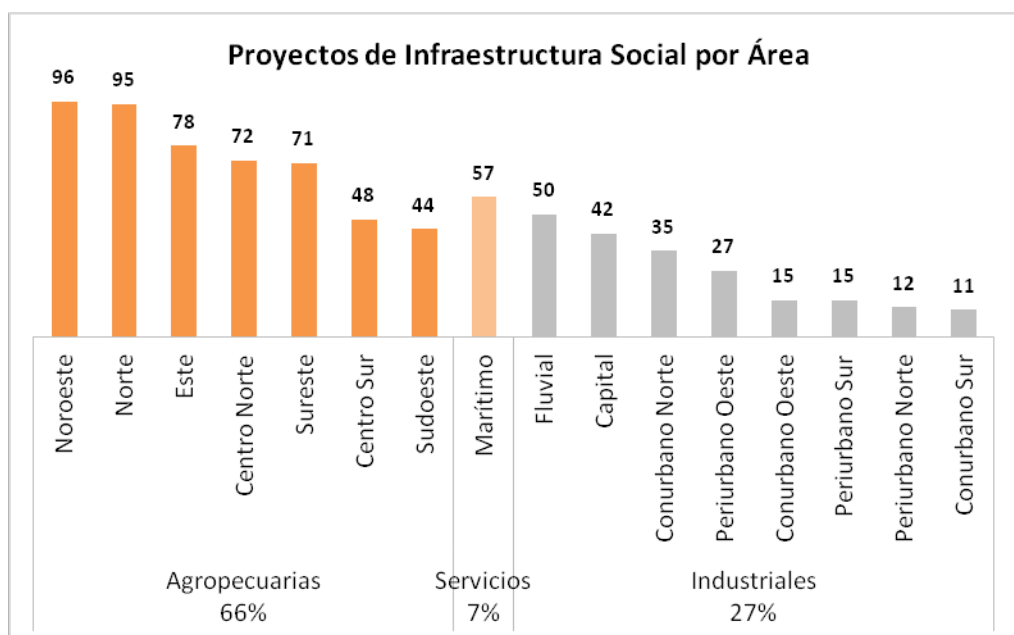
Por otra parte, se relevó una considerable demanda de inversión en infraestructura relacionada a Rutas y Caminos, 26% del total de proyectos. Alrededor del 90% de los mismos se encuentran localizados en áreas agropecuarias, donde ha sido manifiesta la necesidad no solo de extender el entramado vial sino también mejorar su estado, en particular el de ciertas rutas provinciales del interior.

Proyectos de Infraestructura Productiva por Tipo



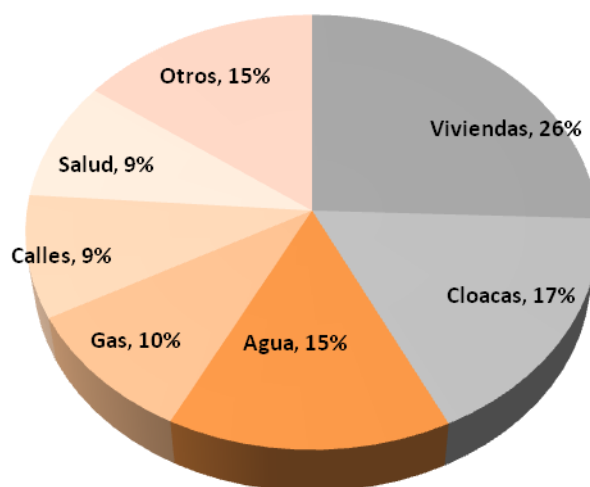
En tercer lugar, cobran importancia las instalaciones fabriles (20% de los proyectos de infraestructura productiva relevados). Dentro de esta categoría, se ha evidenciado la necesidad de instalar plantas de faena de ganado porcino, sector considerado como clave en cuantiosos municipios.

Respecto a los proyectos de Infraestructura social, un 66% de los mismos pertenecen a áreas agropecuarias, mientras que un 27% a áreas industriales y el 7% restante al área de servicios.



Las problemáticas sociales más recurrentes encontradas en el territorio, se asocian primordialmente a la necesidad de construcción de viviendas (26% del total), luego a la ampliación y mejora de las redes cloacales (17%) y de agua (15%).

Proyectos de Infraestructura Social por Tipo



Respecto a los proyectos de viviendas identificados en alrededor del 80% de los municipios visitados, debe destacarse que los mismos vienen a resolver problemáticas diferentes según el área de la Provincia de la que se trate. En zonas conurbanas y periurbanas esta demanda tiende a relacionarse con el déficit estructural (viviendas precarias o hacinamiento), mientras que en áreas del interior este problema se vincula mayormente con las dificultades para el acceso a la vivienda propia. En ese sentido, el programa PROCREAR ha sido destacado como muy positivo en todos los municipios visitados, tanto por acercar una solución concreta a la problemática mencionada como por el impacto en la actividad.

Por otro lado, en lo que hace a los siguientes dos problemas citados durante el transcurso del relevamiento, como Cloacas y Agua, debe mencionarse que desde los municipios destacaron la necesidad de financiamiento para llevar adelante las obras que restan hacer. Lo anterior refleja, entre otras cosas, la necesidad de articulación entre el nivel local y provincial como condición necesaria para una correcta implementación de las políticas en el territorio, tal como se hizo mención en la introducción.



V – CONCLUSIONES FINALES

Disponer de información cuantitativa es condición necesaria pero no suficiente para realizar adecuados diagnósticos, en particular cuando los mismos son sobre diferentes territorios y realidades. Es decir, la información consistente y oportuna no se obtiene sólo mediante la compilación de datos de diversas fuentes, sino que también es necesario que ésta sea complementada con información territorial que surja de los propios actores locales. De esta manera es posible consolidar la perspectiva **territorial** y la del **escritorio**, como base para elaborar diagnósticos apropiados para la toma de decisiones.

En este marco, la articulación con las Universidades regionales para llevar a cabo el relevamiento fue de suma importancia dado que, no solo constituyen un puente de comunicación entre la provincia y los municipios con una mirada neutral y académica, sino que además conjugan el conocimiento del territorio enriqueciendo los resultados de las entrevistas.

Los proyectos relevados tienen por objeto resolver alguna demanda local o regional, y suelen ser una fiel expresión de los desafíos productivos y sociales de cada territorio. Los tipos de demanda legitiman el diagnóstico previo y evidencian las desiguales estructuras productivas y condiciones de vida en las diferentes áreas de la provincia.

Resulta necesario continuar avanzando en la industrialización de la ruralidad de las áreas de mayor rezago productivo, de manera de favorecer la generación de oportunidades locales y la transformación y diversificación de su matriz productiva. En esa dirección, se observan proyectos de inversión destinados a aumentar la dotación de infraestructura de los agrupamientos industriales, a expandir y mejorar la red de rutas y caminos rurales, a incrementar la provisión de servicios como energía eléctrica y gas, al fortalecimiento de algunos encadenamientos productivos, entre otros.

En el aspecto social, aparece la necesidad de seguir construyendo de viviendas, ampliando y mejorando las redes cloacales y de agua. Asimismo se han destacado una gran cantidad de programas provinciales y nacionales por su impacto positivo en la solución de distintas problemáticas locales.

Por último, toda la información obtenida ha sido sistematizada en una gran base de información, que se complementa con la base cuantitativa (variables e indicadores) y con el compendio normativo. Con estos tres componentes se está consolidado el Sistema de Información del PDET.