

Capítulo 8

Bases para el ordenamiento territorial del área de estudio

El presente capítulo integra y sintetiza diferentes aspectos del territorio estudiado, identificándose, además, alternativas tendientes al desarrollo sustentable del mismo.

Si bien elaborar un plan de Ordenamiento Territorial no constituye el objetivo de la tesis, se enuncian posibles lineamientos a tener en cuenta en la gestión territorial del sector sur del periurbano. El capítulo se divide en tres secciones: diagnóstico integrado del área de estudio que incluye el análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades; definición de los principales lineamientos y alternativas para el desarrollo sustentable y, por último, se analiza el rol de la Universidad en estos espacios desde los ámbitos de investigación, docencia y extensión.

Diagnóstico integrado

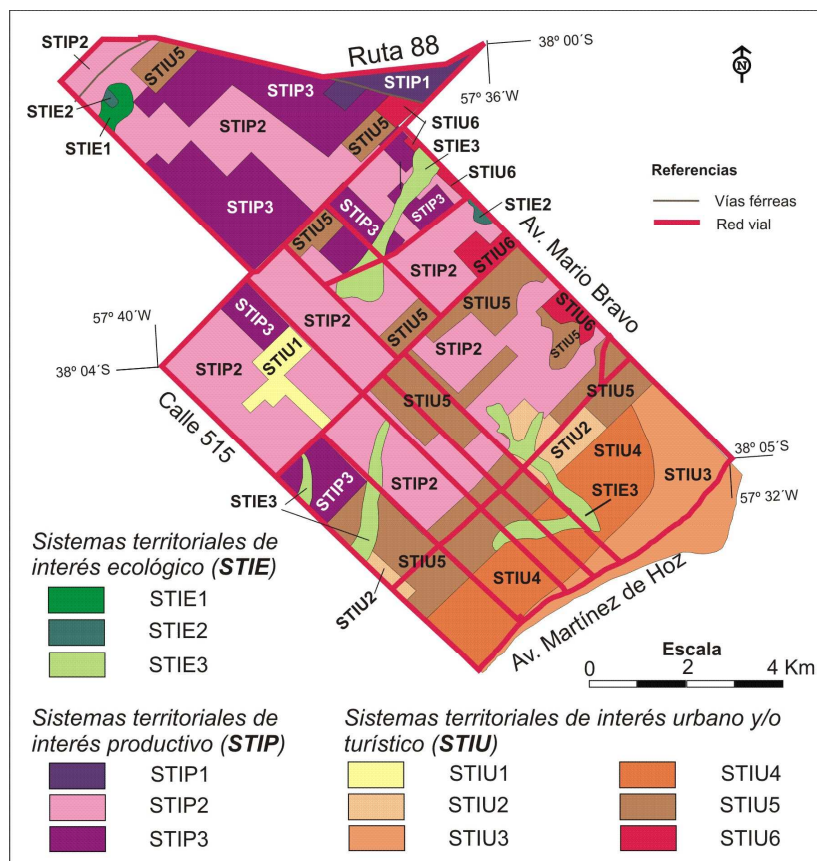
Sistemas territoriales

La elaboración de un diagnóstico integrado implica interpretar y valorar los aspectos más relevantes de los sistemas territoriales considerando su trayectoria histórica y posible evolución. En este caso, se elabora un mapa síntesis (Figura 66) de los sistemas territoriales que surgen de la integración de todos los elementos analizados en capítulos anteriores (Cuadro 49).

La definición de los sistemas territoriales parte de la vocación considerada más importante (sobre todo para usos de suelo futuros) en las distintas unidades espaciales identificadas. Así, los sistemas territoriales se clasifican en tres grandes grupos de interés: ecológico, productivo y urbano-turístico. Sin embargo, el hecho de que cada unidad pertenezca a uno de los grupos, no implica la ausencia o el desarrollo de las otras actividades.

Además de su interés actual y/o potencial de uso, cada sistema territorial se conceptualiza en función de las actividades que se desarrollan¹¹¹, principales aspectos de la evolución de esas actividades, rasgos más importantes de la infraestructura y los servicios presentes, condiciones socioeconómicas generales de la población, importancia de los impactos ambientales, problemas ambientales más relevantes y probable evolución del sistema.

Figura 66
Principales sistemas territoriales del área de estudio



Fuente: Elaboración propia.

¹¹¹ La presencia de una actividad dominante no implica que sea la única presente en el sistema. Cada unidad posee diversidad de usos entremezclados que, dada la escala de trabajo, no es posible separarlos de los considerados predominantes.

Cuadro 49
Principales sistemas territoriales del área de estudio

Sistemas territoriales de interés ecológico (STIE)	
Estos sistemas conservan algunos de sus atributos naturales (con distintos grados de intervención) ya que no presentan una sustitución extensiva del ecosistema original. Se corresponden con algunos de los Ambientes serranos y Valles de cauces del área de estudio.	
STIE1	<p>Se desarrolla actualmente explotación de rocas de aplicación (década de 1960) en sectores próximos a una de las principales vías de comunicación (Ruta 88). La zona, próxima a la localidad de Batán, posee baja densidad de población, tendiente a disminuir desde la década de 1990.</p> <p>Los impactos ambientales sobre el medio son muy significativos ya que la actividad que se lleva a cabo en este sistema supone la modificación extrema de la matriz ambiental originaria. Entre los principales problemas se destacan: la explotación de recursos naturales no renovables; condiciona la sostenibilidad de la matriz; riesgos en la población del área de influencia; daños a la infraestructura vial; alteración de procesos ecológicos; modificación de hábitats; desestabilización de pendientes; incremento de procesos erosivos; afectación de la calidad del agua y el aire; entre otros.</p> <p>Desde la década de 1990, el desarrollo de estas actividades extractivas se ajusta al cumplimiento de la normativa vigente en materia ambiental. Estas áreas poseen un alto potencial para el turismo (que está comenzando a fomentarse actualmente) y como recurso científico para investigaciones en la región.</p>
STIE2	<p>Se localizan canteras, actualmente fuera de funcionamiento, próximas a las principales vías de comunicación (Ruta 88 y Av. Mario Bravo) donde, en sus inmediaciones, se asienta población vulnerable desde el punto de vista socioeconómico.</p> <p>Los impactos ambientales de estos pasivos sobre el medio son significativos ya que el medio natural ha sufrido importantes modificaciones que a su vez, tienen incidencia sobre el socioeconómico. Entre los principales problemas se destacan: afectación de la salud y seguridad en el área de influencia directa por los riesgos que implican estos sectores abandonados; limitación de usos futuros; existe desestabilización de pendientes; modificación de los escurrimientos y de hábitats; entre otros.</p> <p>El desarrollo de la actividad no contempla planes de gestión ambiental para la fase de abandono del emprendimiento. De la misma manera que en el caso anterior, estos sistemas poseen un alto potencial para el turismo y como recurso científico para investigaciones en la región.</p>
STIE3	<p>Algunos sectores están integrados a áreas urbanizadas o a urbanizar mientras que en otros se realizan prácticas agrícolas tanto intensivas como extensivas. En zonas con urbanizaciones recientes (periurbano costero) se extienden algunos de los servicios esenciales; estas áreas coinciden con sectores de la población de medio o alto poder adquisitivo. En el periurbano interior, la posibilidad de extensión de las redes de infraestructura es prácticamente nula y las actividades rurales avanzan sobre el ecosistema cada vez con mayor intensidad desde la década de 1990.</p> <p>La importancia de los impactos ambientales en este sistema varía entre muy poco significativa y moderadamente significativa. Esta última se da en los sitios destinados a actividades hortícolas. Entre los principales problemas se citan: alteración de procesos ecológicos; disminución o pérdidas de biodiversidad; alteración de ambientes de interés ecológico; contaminación del agua y del aire; afectación del recurso suelo; etc.</p> <p>Numerosos sectores presentan un alto potencial para la conservación de pastizales nativos y las comunidades asociadas que aún están presentes.</p>
Sistemas territoriales de interés productivo (STIP)	
Se destacan por su aptitud productiva. Los sistemas territoriales se utilizan fundamentalmente como fuente de recursos naturales (suelos) para producir alimentos, como soporte de las actividades manufactureras y también como sumidero de los desechos y efluentes generados en el propio sector. Integran la Llanura ondulada, los Ambientes periserranos y, en menor medida los Ambientes serranos.	

<p>STIP1</p>	<p>Se localizan industrias, talleres, depósitos y distribuidoras de productos elaborados en el Partido. El sector no experimenta modificaciones sustanciales desde la década de 1990. Si bien los usos residenciales están prohibidos en esta zona, se presentan viviendas particulares cuya densidad ha aumentado en densidad en los últimos 10 años. No existen servicios en el área, no obstante, hay obras previstas para dotar de infraestructura a este sector.</p> <p>Dada la proximidad espacial del área mencionada con el antiguo basural Venturino 2 (actualmente abandonado junto con las instalaciones del parque acuático) el predio se integra con el sistema industrial.</p> <p>De acuerdo con el tipo de actividad desarrollada, la importancia de los impactos ambientales se considera significativa. Entre los principales problemas ambientales se citan: contaminación de agua y aire por los efluentes generados; afectación a la calidad de vida de la población en el área de influencia por riesgos derivados de la exposición a sustancias peligrosas; explotación de recursos naturales no renovables; conflictos en los flujos de tránsito; posibles daños a la infraestructura vial; afectación de procesos ecológicos; etc.</p> <p>Más allá de los problemas identificados, existen indicios de adecuación a la normativa ambiental vigente desde mediados de la década de 1990. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, se requiere mayor control de los establecimientos en materia de tratamiento de residuos y efluentes para revertir los efectos negativos de las distintas actividades y, de esta forma, disminuir las externalidades* negativas ocasionadas.</p>
<p>STIP2</p>	<p>Se desarrollan cultivos extensivos, fundamentalmente soja y trigo. Desde la década de 1990 se intensificó el primer cultivo mencionado como consecuencia de la demanda en el mercado internacional. El desarrollo de estas prácticas, que se produce en los sectores más alejados del ejido urbano, es altamente tecnificado, con aportes de "subsidios energéticos" y sin demanda de mano de obra.</p> <p>El pasivo ambiental correspondiente al antiguo predio de disposición final de residuos sólidos urbanos Venturino 1, se integra a este sistema porque actualmente conforma, junto con áreas próximas, campos de cultivo.</p> <p>Dada la alta fertilidad de los suelos y su capacidad para retardar los efectos nocivos del deterioro físico y químico, la importancia actual de los impactos ambientales en estos sistemas fue evaluada como muy poco significativa, poco significativa y algo significativa. Entre los problemas ambientales generados por la actividad, adquieren relevancia los siguientes: riesgos en la salud humana por exposición a agroquímicos; pérdidas o disminución de la biodiversidad por modificación de los hábitats y procesos ecológicos; contaminación de suelos y aguas por agroquímicos; entre otros.</p> <p>Si no comienzan a adoptarse prácticas conservacionistas en el manejo de los suelos y a controlarse el uso de agroquímicos, los problemas podrían limitar la capacidad productiva del área en el mediano plazo y degradar el recurso.</p>
<p>STIP3</p>	<p>Incluye los sectores en los que se desarrolla la actividad hortícola, la cual alcanza una difusión considerable en el área de estudio. A diferencia del sistema anterior, los productos son comercializados en el mercado interno (ciudad y en la región). Dicha actividad experimentó importantes transformaciones desde el año 2001, intensificándose en los últimos 5 años con el incremento de los cultivos bajo cubierta y la aplicación sostenida de agroquímicos altamente peligrosos.</p> <p>Este sistema incluye una pequeña área destinada a la minería de suelos que, dada su escasa representatividad espacial y su proximidad a un sector hortícola, se integra al mismo.</p> <p>Si bien la actividad genera una importante demanda de mano de obra, se trata en general de población altamente vulnerable desde el punto de vista social y de baja calificación laboral (inmigrantes de países limítrofes o provincias del noroeste argentino).</p> <p>Los impactos ambientales generados por la horticultura se evalúan como de importancia moderadamente significativa y los problemas más relevantes son: riesgos en la salud humana por exposición a agroquímicos; pérdidas o disminución de la biodiversidad por modificación de los hábitats y procesos ecológicos; contaminación de suelos y aguas por agroquímicos; modificación de escurrimientos; intensificación de procesos erosivos; etc.</p> <p>De la misma manera que en el caso anterior, de no adoptarse prácticas conservacionistas para el manejo de los suelos y de no controlarse y manipularse los agroquímicos de altísima toxicidad con medidas de protección adecuadas, la calidad de los recursos y la salud de la población se verán afectadas de manera creciente.</p>

Sistemas territoriales de interés urbano y/o turístico (STIU)	
<p>Presentan vocación actual para el desarrollo urbano, muchas veces, asociado con actividades turísticas o recreativas, fundamentalmente en el área costera. Estos sistemas de características urbanas funcionan como soporte de áreas residenciales o de esparcimiento o bien surgen como demanda de la ciudad para disponer los residuos generados en la ciudad. Ocupan escasos Ambientes serranos, los Ambientes periserranos, la Llanura ondulada y los Ambientes Costeros.</p>	
STIU1	<p>Se localizan los actuales predios de disposición final de residuos sólidos urbanos y el antiguo predio utilizado hasta 1994 (ex Venturino). La capacidad del relleno actual está ampliamente sobrepasada desde 1998, año en que comenzaron a surgir nuevas propuestas para sanear al área y "reabrir" el antiguo predio. Pese a las acciones concretas llevadas adelante desde el 2005, la situación aún continúa sin resolverse.</p> <p>Se incluye en este sistema la cava de extracción de suelo utilizado como material de relleno para cubrir la basura.</p> <p>Numerosas familias trabajan en el predio actual expuestas a graves situaciones de riesgo. La población que vive en los barrios próximos a los predios (en general de muy bajos recursos) es altamente afectada en su calidad de vida por los impactos generados por los rellenos. Esto se agrava si se tiene en cuenta que el área no posee provisión de agua potable.</p> <p>La importancia de los impactos ambientales en este sistema se evalúa como significativa y muy significativa, siendo que sus efectos exceden ampliamente el ámbito en el cual se desarrolla la actividad. Entre los problemas a considerar se destacan: afectación en la calidad de vida y en la salud humana tanto de la población que trabaja en el predio como de la que se encuentra en el área de influencia; lixiviación de sustancias peligrosas; degradación extrema del ecosistema que condiciona actividades y usos futuros; etc.</p> <p>Se trata de un área altamente degradada cuyos problemas tienden a intensificarse si no se adoptan medidas correctoras y los usos futuros se ven totalmente limitados. No obstante ello, existe una preocupación creciente sobre problema en los organismos de gobierno, instituciones y población en general que demandan intensamente a las autoridades una solución al conflicto, exigiendo cumplimiento de las normativas vigentes en esta materia.</p>
STIU2	<p>Se localizan en este sistema los nuevos barrios cerrados, que surgen a partir de 2006 en áreas vacantes destinadas a urbanización. Aún no cuentan con servicios públicos. Los predios se venden en general a familias de altos ingresos económicos de la ciudad de Mar del Plata y del Gran Buenos Aires.</p> <p>La importancia de los impactos ambientales en este sistema se evalúa como poco y algo significativa. Entre los principales problemas se citan: aumento en la demanda sobre la infraestructura y servicios públicos con altos costos económicos sobre la sociedad en su conjunto; contaminación de recursos hídricos y edáficos, dificultades en el transporte y tránsito por el crecimiento poblacional en el sector; sustitución de ecosistemas; modificación de los escurrimientos; emergencia de neorrelieves; etc.</p> <p>En un solo caso, estas nuevas urbanizaciones se adaptan la normativa ambiental vigente, mientras que los dos restantes aún no presentan en el Municipio las Evaluaciones de Impacto Ambiental necesarias para poner en marcha este tipo de emprendimientos urbanos.</p> <p>Es probable que se consolide el eje Jorge Newbery con este tipo de usos, acentuando las diferencias socioterritoriales en el sector periurbano.</p>
STIU3	<p>Corresponde al sector costero próximo al ejido urbano y a la costa propiamente dicha en la cual predominan usos residenciales, ya sea en viviendas permanentes o de veraneo. Existen también usos turísticos y recreativos asociados con las playas; la costa, se caracteriza por la presencia de áreas de interés ecológico. Este sector se consolida significativamente con la extensión de los servicios en la década de 1990. En general, la población del sistema posee medio y alto nivel socioeconómico y la zona es elegida por familias jóvenes con niños que desean alejarse de la ciudad en busca de terrenos amplios y próximos a la costa.</p> <p>La importancia de los impactos ambientales en este sector se evalúa como poco y algo significativa. Entre los problemas más relevantes se citan: incremento en la presión sobre la infraestructura y servicios existentes; entorpecimiento en los flujos de tránsito; afectación de ecosistemas; modificación de los escurrimientos; entre otros.</p> <p>La consolidación que ha tenido este sistema en los últimos años y las evidencias observadas en campo indican que es un área con tendencia a densificarse.</p>

STIU4	<p>Integra el sector costero conformado fundamentalmente por residencias de veraneo. También se desarrollan actividades vinculadas con el perfil turístico de la costa. Estas áreas carecen de servicios y los procesos de expansión y densificación, desde la década de 1990, son importantes. La población que reside de manera permanente en estas áreas, dependiendo de los sectores, posee medio y bajo poder adquisitivo.</p> <p>La importancia de los impactos en este sistema fue calificada como poco significativa, destacándose entre los problemas los siguientes: aumento de la demanda de infraestructura y servicios públicos con altos costos económicos; contaminación de recursos hídricos y edáficos; dificultades en el transporte y tránsito por el crecimiento poblacional en el sector; modificación de la matriz ambiental original por sustitución de ecosistemas, modificación de los escurrimientos; etc.</p> <p>Es un área que tiende a densificarse cada vez más, por lo tanto la extensión de los servicios básicos es de alta prioridad.</p>
STIU5	<p>Corresponde a las áreas destinadas a usos residenciales que se encuentran en el sector del periurbano interior. Este sistema ha tenido modificaciones relevantes desde la década de 1990 asociadas con la expansión de algunos sectores y con la densificación y consolidación de otros (especialmente aquellos próximos a la Av. Mario Bravo). En general no posee infraestructura de servicios y las condiciones socioeconómicas de la población son insatisfactorias o poco satisfactorias. Entre 1991 y 2001, algunos sectores experimentan mejorías en los aspectos socioeconómicos, mientras otros, se degradan.</p> <p>La importancia de los impactos ambientales en este sistema se considera muy poco significativa, poco significativa y algo significativa. Entre los problemas, se mencionan: demanda de infraestructura y servicios públicos con altos costos económicos; contaminación de recursos hídricos y edáficos, dificultades en el transporte y tránsito por el crecimiento poblacional; modificación de la matriz ambiental original por sustitución de ecosistemas, modificación de los escurrimientos; etc.</p> <p>El sistema tiende a extenderse y a densificarse tanto en población como en viviendas, sin planificación previa. Las disparidades socioterritoriales en estas áreas tienden a incrementarse, especialmente desde el 2001.</p>
STIU6	<p>Incluye los sectores más vulnerables desde el punto de vista social. Se localizan aquí importantes asentamientos precarios que emergieron a partir del año 2003. Estas áreas no cuentan con servicios esenciales y, si bien en algunos casos los servicios existen, la población no puede instalarlos como consecuencia de las irregularidades en la tenencia de la tierra (en general, se trata de terrenos ocupados).</p> <p>Este sistema se caracteriza por altas tasas de densificación tanto de población como de viviendas en condiciones muy precarias. En consecuencia, desde el 2003 a la actualidad las problemáticas socioeconómicas y ambientales se han ido incrementando.</p> <p>La importancia de los impactos en ese sistema se evalúa como poco y algo significativa. Entre los principales problemas se destacan: aumento en la demanda de infraestructura y servicios públicos; daños a la infraestructura y al medio por vuelco de efluentes cloacales; contaminación de recursos hídricos y edáficos, proliferación de focos de contaminación dispersos; afectación de ecosistemas, modificación de los escurrimientos, etc.</p> <p>Estas áreas tienden a crecer y la situación actual empeora año a año, generando un territorio fragmentado con población que lo habita en condiciones extremas.</p>

* La externalidad negativa puede definirse como la repercusión de una acción sobre el ambiente con costos a asumir por la sociedad, los cuales no poseen valor en el mercado. En relación con ello, Moreno Jiménez (1995) propone un enfoque espacio-temporal interesante para la medición de las externalidades ambientales.

Fuente: Elaboración propia.



Foto 38. STIE2: Cantera Rizzo (pasivo ambiental).



Foto 39. STIP3 y STIE1: Producción hortícola próxima a la Ruta 88 y detrás, sierras en las que se desarrolla la actividad minera.



Foto 40. STIP2 y STIP3: Agricultura extensiva (soja) y agricultura intensiva (invernáculos) en zona de Parque Hermoso, sobre Av. Tetamanti.



Foto 41. STIP2 y STIU1: Agricultura extensiva (soja) y detrás disposición de residuos sólidos urbanos (se observa el humo de la quema de los residuos).



Foto 42. STIU4: Zona residencial costera.



Foto 43. STIU6: Asentamientos precarios en barrio Nuevo Golf.

Principales ejes-problema en los sistemas territoriales

Una condición muy importante en el diagnóstico del área es la identificación de los problemas o necesidades para apuntar a la resolución de los conflictos o bien, generar alternativas tendientes a mitigarlos.

De acuerdo con Miranda (2005), el diagnóstico presenta dos propósitos centrales: la *descripción* de los problemas y la *explicación*. El primero incluye su caracterización, incidencia y afectación, mientras que el segundo propósito implica el análisis de la estructura causal de las situaciones que determinan el problema.

En este caso, se identifican y describen los principales ejes-problema del sector sur que, en mayor o menor medida, se manifiestan en los sistemas territoriales enunciados anteriormente. Asimismo, se elaboran *matrices DAFO* (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) para las condiciones implicadas en los distintos ejes y, posteriormente, se sintetiza la problemática general en un esquema integrador. Por último, se realiza un breve análisis de la capacidad de gestión local para atender o dar respuesta a los ejes-problema identificados.

La elaboración de la matriz DAFO se realiza con el propósito de obtener un diagnóstico de la situación del territorio (como en este caso el sector sur del periurbano), de sus aspectos favorables y desfavorables, de origen interno o externo. Tomando las conceptualizaciones de Camarero (2006), los aspectos positivos y negativos se definen de la siguiente manera:

- *Debilidades:* son aquellos aspectos, endógenos al sistema y de carácter negativo. En este caso, es conveniente desarrollar acciones que minimicen o resuelvan las problemáticas internas al sistema analizado.
- *Amenazas:* son aspectos negativos cuya resolución no está al alcance de los actores locales, pero se deben tomar medidas a fin de disminuir o evitar sus efectos.
- *Fortalezas:* son aspectos positivos y sobre los cuales los actores tienen responsabilidad directa. Es importante conservarlas o incluso potenciarlas para que los beneficios sean aún mayores.

- *Oportunidades:* son aquellas cuestiones que pueden favorecer los intereses de los actores y de un territorio, cuyo rumbo no depende de las acciones de éstos pero sí beneficiarse.

Las matrices se elaboran tomando antecedentes de trabajos participativos desarrollados en la ciudad de Mar del Plata como es el Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de General Pueyrredon (Monteverde, 2005 *op. cit.*), con los ajustes correspondientes al área. Muchos de los aspectos enunciados no sólo reflejan la situación del área de estudio sino también de otros sectores periurbanos e incluso de la ciudad. Posteriormente, los problemas se sintetizan en un esquema. Dicho esquema se basa en el modelo de *árbol de problemas*, en el cual se enuncian los principales ejes-problema, un conjunto de causas generales generadoras de los problemas, sus consecuencias y relaciones en el sistema territorial estudiado.

La situación deseada se plasma luego en un esquema que conformaría un *árbol de objetivos* y se evalúa de manera cualitativa la capacidad de gestión local para dar respuesta a los problemas enunciados. En relación con ello, "*el análisis de las condiciones o características de la capacidad para la gestión podría entenderse como una de las dimensiones del análisis de la sustentabilidad, cuya entidad o especificidad sería una posible sustentabilidad administrativa (de dispositivos y recursos) que no tienen valor en sí mismo sino como soporte de las políticas urbanas*" (Fernández, 1999:204).

Eje-problema: Deterioro de las condiciones ambientales

El desajuste producido entre las demandas sociales y los soportes naturales generan un sinnúmero de problemas que, en definitiva, afectan en el corto, mediano y largo plazo a la sociedad, comprometiendo la sustentabilidad del territorio.

Retomando la historia de las relaciones sociedad-naturaleza en Mar del Plata, el asentamiento humano originario se localiza en el área central actual del ejido, donde se ubicaba un saladero de carne vacuna. Posteriormente, la fauna ictícola y el potencial turístico de las playas se convierten en un importantísimo sustento económico. Luego, el crecimiento de la ciudad asociado con el turismo propicia el desarrollo de otras actividades como las mineras e industriales. Más adelante, la actividad agrícola y especialmente la horticultura en el área periurbana son una fuente significativa de

ingresos para la ciudad y la región. En la historia de estas relaciones se observa que los recursos utilizados han sido y son, en muchos casos, sobreutilizados desestimando la capacidad de recuperación de los ecosistemas: algunas especies ictícolas se encuentran en su límite de explotación debido al agotamiento del recurso, las playas y el litoral marítimo presentan problemas de contaminación y erosión, hay signos de agotamiento de recursos naturales no renovables, las áreas agrícolas evidencian degradación física y química de los suelos, entre otros. A su vez, la ciudad crece sobre las áreas rurales intensificando el deterioro del medio físico por la ausencia de servicios, impermeabilización de las superficies, explotación de recursos hídricos, etc.

Entre los problemas más críticos del sector se destacan los vinculados con la disposición final de residuos. Esta actividad genera lixiviados contaminantes que llegan a las capas freáticas de las cuales se extrae agua para consumo, produce gases tóxicos y proliferación de insectos transmisores de enfermedades.

Asimismo, trabajan en el predio unos 400 operadores informales que seleccionan la basura apta para su comercialización. Estos operarios ejecutan sus tareas en condiciones críticas tanto laborales como sanitarias, ambientales y de seguridad.

El Cuadro 50 conforma la Matriz DAFO de las condiciones ambientales del área.

Cuadro 50
Matriz DAFO de las condiciones ambientales del sector

Condiciones ambientales del sector	
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incipiente conciencia pública (y en incremento) sobre los problemas ambientales y existencia de Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a estas temáticas. ✓ Capacidad técnica de organismos de gobierno locales para el estudio y resolución de problemas ambientales. ✓ Existencia de recursos naturales y paisajísticos con alto potencial para el desarrollo de actividades. ✓ Presencia local de organismos de control de las actividades. ✓ Existencia de áreas específicas para la localización de industrias. ✓ Inexistencia de industrias altamente contaminantes. ✓ Incorporación de contenidos ambientales y de protección del medio en las currículas educativas.

Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intensificación de los problemas ambientales existentes. ✓ Abusos en el uso de agroquímicos. ✓ Falta de concientización e interés ambiental en muchos sectores. ✓ Saturación de la capacidad del predio de disposición de basura. ✓ Deficiencias en el control de actividades industriales, agropecuarias, mineras, etc. ✓ Ausencia de políticas concretas para el desarrollo de estrategias de protección y restauración ambiental. ✓ Legislación ambiental fragmentada y desactualizada. ✓ Mecanismos de control ineficaces para el cumplimiento de la legislación vigente. ✓ Débiles sanciones impuestas a infractores en relación con el cumplimiento de la legislación ambiental. ✓ Dificultades de la gestión local ante conflictos ambientales dependientes de decisiones contenidas en jurisdicciones extramunicipales. ✓ Ausencia de continuidad en la aplicación de políticas, programas y proyectos de ordenamiento ambiental por parte de los gobiernos nacional, provincial y municipal.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Óptimas aptitudes ecológicas del área para desarrollar distintas actividades productivas. ✓ Existencia de mercados externos para productos hortícolas orgánicos, una alternativa aún no explorada. ✓ Fuentes de financiamiento externas para resolver problemáticas tales como la disposición de residuos. ✓ Interés por actividades incluidas dentro del denominado "turismo alternativo o de aventura" para áreas restauradas (como es el caso de las antiguas cavas). ✓ Existencia de alternativas tecnológicas para disminuir muchos de los impactos vinculados con los procesos productivos desarrollados en el área.
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Demandas externas que determinan un crecimiento productivo sin considerar los efectos en el medio. ✓ Existencia de problemas ambientales cuya gestión de soluciones depende de jurisdicciones extramunicipales. ✓ Ausencia en la continuidad de proyectos ambientales por parte de gobiernos nacionales y provinciales ✓ Deficiencias en la delegación de poder de control ambiental por parte de la Provincia de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Monteverde (2005).

Eje-problema: Deterioro de las condiciones económicas y productivas

Este eje-problema presenta una importante relación con el Partido y la ciudad. El crecimiento económico del Partido estuvo ligado a los patrones de crecimiento del país a partir de las oportunidades que se presentaban en la región y en su territorio.

Entre las décadas de 1950 y 1970, la ciudad experimenta un elevado crecimiento generado por la demanda masiva del turismo de "sol y playas" y por el incremento de la producción textil artesanal que atendía los requerimientos del nuevo mercado. La actividad turística, que se llevaba adelante sin gran desarrollo de los "servicios turísticos", crece en ese momento de manera abrupta y espontánea hasta alcanzar una etapa de crisis en la década de 1990. Esta situación coincide con el cambio en el modelo de organización productiva que comienza a gestarse en la década de 1970.

Dicho modelo, basa su rentabilidad en la producción a gran escala y en la capacidad adquisitiva de los consumidores. Como se destaca en el Plan Estratégico del Partido (Monteverde, 2005 *op. cit.*), el paso a una demanda más volátil de productos y servicios de mayor calidad y diversificación, obtenidos a partir de la utilización de nuevas tecnologías microelectrónicas de producción y gestión, no puede ser atendida por los mismos productos masivos de décadas atrás. Ello genera nuevas reglas de juego que no son rápidamente entendidas.

Siguiendo el análisis anterior se puede afirmar que la apertura de la economía de la década de 1990 con un tipo de cambio bajo y fijo pone a los productores locales a competir, en la mayoría de las actividades, en un mundo con nuevas reglas, sin la preparación ni el apoyo necesario para enfrentarlas. Este es el caso de las empresas textiles y del sector turístico, mientras que el sector pesquero experimenta un proceso de transformación y expansión inéditas de las capturas que concluye en 1997 debido a la sobreexplotación del recurso principal.

En los años 2000 y 2001, la crisis económica asociada con la devaluación sin proyecto ni definición del perfil productivo deseado para la ciudad, se refleja en los altos niveles de desempleo y marginalidad. Esta situación es muy clara en el periurbano estudiado donde, a partir de ese momento, se evidencia el deterioro de la capacidad productiva del Partido.

Actualmente, la recuperación aparente a nivel nacional y local posibilita la atención de algunas emergencias, pero los problemas de fondo aún siguen vigentes. Los sectores económicos presentes en el área requieren para su sustento un proceso productivo con permanente innovación, inversión y recursos humanos calificados. Sin embargo, es muy difícil reinsertar a los sectores excluidos de la población en un sistema productivo que no alienta la inversión, que no se articula con el sistema educativo para la formación de sus recursos humanos, que genera una cantidad insuficiente de puestos de trabajo en su mayoría de baja calificación, remuneración y con fuertes oscilaciones estacionales (Monteverde, 2005 *op. cit.*).

Los pequeños productores del sector hortícola enfrentan dificultades a partir de la devaluación. La dependencia de insumos importados (semillas y agroquímicos, infraestructura para invernáculos, etc.) genera importantes incrementos en los costos haciendo ineficiente la cadena productiva.

El desarrollo de las actividades productivas presenta inconvenientes tales como: escasez de políticas de fomento coordinadas, exceso de reglamentaciones y obstáculos administrativos. Asimismo, se observa una desarticulación entre el sistema productivo y educativo. En este sentido, si bien existe una importante oferta científica, se verifica una falla central en los mecanismos de integración entre el sector productivo y recursos humanos capacitados.

La Matriz que esquematiza las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, se presenta en el Cuadro 51.

Cuadro 51
Matriz DAFO de las condiciones económicas y productivas del sector

Condiciones económicas y productivas del sector	
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diversidad de recursos naturales y paisajísticos para desarrollar distintos tipos de actividades productivas. ✓ Experiencia productiva en actividades tradicionales fuertes y reconocidas. ✓ Conciencia creciente de la necesidad de una política de desarrollo productivo local. ✓ Existencia de un Parque Industrial, colindante al área de estudio, con prestación de servicios básicos. ✓ Existencia de infraestructura de transporte fundamental en la comercialización de los productos del área. ✓ Existencia de sectores productivos con importante número de empresas generadoras de empleo (turismo, hortícola). ✓ Crecimiento de la oferta hortícola, con incorporación de tecnología de producción y capacidad de adaptación a las condiciones locales. ✓ Experiencia cooperativa como base de proyectos integrados para la horticultura. ✓ Posibilidad de desarrollar e incrementar la producción orgánica con destino al mercado externo. ✓ Importante número de instituciones académicas y de Investigación y Desarrollo que llevan a cabo actividades en el área. ✓ Existencia de recursos humanos profesionales, científicos y tecnológicos aptos para generar innovaciones en sectores existentes o en nuevos sectores productivos basados en el conocimiento.

Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ausencia de modelos de desarrollo sostenible para llevar a cabo las distintas actividades. ✓ Deterioro ambiental por explotación de los recursos naturales ignorando la sostenibilidad de las actividades. ✓ Estructura productiva basada en sectores tradicionales con ofertas de productos de reducido nivel de diferenciación y alta sensibilidad a cambios en los precios (turismo, industrias). ✓ Reducidos eslabonamientos productivos y cooperación entre empresas que restringen la posibilidad de expansión de los sectores. ✓ Falta de alianzas estratégicas necesarias -entre los sectores productivos- para desenvolverse en un marco de alta competencia y globalización. ✓ Débil capacidad de análisis de mercados y adaptación a las nuevas tendencias de la demanda por parte de pequeños y medianos productores hortícolas. ✓ Baja demanda de servicios profesionales e institucionales de apoyo para el desarrollo de las distintas actividades productivas. ✓ Estacionalidad en la producción de las distintas ramas de actividad. ✓ Dificultad de acceso a fuentes de financiamiento de actividades productivas para las empresas de menor tamaño y el surgimiento de nuevos proyectos. ✓ Niveles reducidos de exportaciones en la mayor parte de los sectores productivos del periurbano. ✓ Precarización laboral y falta de capacitación específica en ramas de actividad intensivas en la utilización de mano de obra.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento en la demanda mundial de productos de calidad e innovadores. ✓ Incremento en la demanda de hortalizas. ✓ Desarrollo de tecnologías de producción y gestión que brindan mejoras a nivel productivo o comercial. ✓ Reconocimiento a nivel internacional y nacional del rol de los espacios locales en el diseño y ejecución de políticas productivas. ✓ Mercado interno en expansión de productos frescos y de mayor valor agregado. ✓ Existencia de obras públicas (ampliación de la red de servicios) para algunos sectores del área. ✓ Existencia de planes de competitividad sectoriales.
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inestabilidad macroeconómica, inseguridad jurídica, restricciones fiscales y legales que afectan el desarrollo de las actividades productivas existentes en el sector y de nuevos proyectos. ✓ Fluctuaciones en los precios internacionales para los productos de exportación. ✓ Presencia de importantes barreras arancelarias en el exterior para la introducción de productos elaborados y alimentos frescos. ✓ Asimetrías en las relaciones de intercambio por la creciente concentración en distintos canales de comercialización. ✓ Elevada competencia entre regiones por los mismos productos. ✓ Incremento del desempleo, precariedad laboral e inseguridad social. ✓ Ausencia de políticas de empleo integrales, sistemáticas, coordinadas y con un adecuado control.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gennero de Rearte y Ferraro (2002) y Monteverde (2005).

Eje-problema: Ausencias o deficiencias en la provisión de infraestructura y servicios

La expansión de la ciudad sobre las áreas periurbanas se desarrolla sin planificación que la sustente. En el sector en estudio, se habilitaron para urbanizar la franja costera y zonas localizadas hacia el sur del la Av. Mario Bravo. Estas nuevas áreas urbanas se

caracterizan por los reducidos niveles de ocupación poblacional y edilicia. Esta condición dificulta una prestación eficiente de los servicios infraestructurales básicos a un costo razonable.

La provisión de infraestructura sanitaria y de equipamiento de servicios determina la capacidad que poseen los distintos sectores de la ciudad y su periurbano para la localización de la población y las actividades productivas. Mar del Plata dispone de un elevado grado de extensión de la cobertura de infraestructura sanitaria; sin embargo, el periurbano y sobre todo el área de estudio, no presentan esta condición.

La existencia de un ente municipal descentralizado para suministrar los servicios facilita el desarrollo de estrategias integrales. No obstante ello, existen algunos sectores que carecen de estos servicios por la presencia de afloramientos rocosos que dificultan la extensión de redes, mientras que en otros la baja densidad poblacional insumiría altísimos costos para su provisión.

Una problemática importante asociada con la provisión de los servicios es la alta demanda estival que decae significativamente en el resto del año. Durante el verano la población visitante (que hasta puede triplicarse en la ciudad en el mes de enero) genera una sobredemanda de algunos servicios. Por el contrario, durante el resto del año, su disminución, ocasiona la subutilización de instalaciones e infraestructura.

El transporte urbano de pasajeros resulta uno de los problemas más importantes y de más compleja resolución. Si bien existe una amplia cobertura en el área por las distintas líneas que forman el sistema, la escasa frecuencia de los recorridos en la zona, la ausencia de líneas entre los barrios internos y el deterioro de vehículos y calles conforman aspectos sumamente críticos.

En relación con el equipamiento comunitario (centros de salud y escuelas municipales y provinciales), éste es adecuado en la ciudad. Sin embargo, a veces no son suficientes o bien no cuentan con los recursos necesarios para atender las demandas concretas de los barrios.

Se verifica desde el año 2000 un decrecimiento de inversiones públicas y privadas en infraestructura y equipamiento debido a incertidumbres económicas. Sin embargo, a partir de 2009 comienzan a ejecutarse -desde la provincia y en conjunto con el Municipio- planes de ampliación de infraestructura, entre ellas en periurbano del sector

sur. La Matriz DAFO de la provisión de infraestructura y servicios, se presenta en el Cuadro 52.

Cuadro 52
Matriz DAFO de la provisión de infraestructura y servicios

Provisión de infraestructura y servicios	
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existencia de redes primarias adecuadas para extender los servicios a zonas en expansión. ✓ Extensiones de redes actuales y existencia de proyectos de obras en ejecución. ✓ Existencia de recursos humanos y técnicos para ejecutar proyectos de infraestructura urbana. ✓ Existencia de escuelas y centros de salud en la mayoría de los barrios del área. ✓ Existencia de importantes espacios vacantes que pueden destinarse a la construcción de viviendas y equipamiento comunitario.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desequilibrios estacionales para la provisión de servicios y mantenimiento de la infraestructura. ✓ Ausencia de servicios de saneamiento básico en la mayor parte del área de estudio. ✓ Deficiencias en el transporte público de pasajeros. ✓ Déficit, deterioro y ausencia de mantenimiento de las redes viales. ✓ Existencia de amplios sectores con baja capacidad contributiva para financiar obras de infraestructura. ✓ Déficit habitacional, presencia de asentamientos precarios y amplia ocupación de viviendas o terrenos. ✓ Deficiencias en los controles de instalaciones de servicios dentro de las viviendas.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existencia de créditos internacionales para programas de provisión de infraestructura de servicios. ✓ Existencia de un proyecto de Vialidad Provincial para la ejecución de una ruta de circunvalación que mejore la accesibilidad al área. ✓ Existencia de programas provinciales para la extensión de servicios.
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de coordinación técnica entre los organismos de jurisdicción nacional, provincial y municipal. ✓ Disminución de inversiones en infraestructura luego de la crisis de 2001 debido a incertidumbres económicas. ✓ Transferencia de responsabilidades de la provincia a los municipios sin los recursos económicos necesarios. ✓ Persistencia de inmigración sin acceso a la tierra, a la vivienda y contención social.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Monteverde (2005).

Eje-problema: Deterioro de las condiciones de vida

Mar del Plata se percibe como una ciudad dual y de contrastes: la "ciudad feliz" y la que presenta altos índices de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, la del trabajo formal y del precario, del turismo y la cotidianeidad, con actividades culturales de trascendencia internacional y una situación creciente de deserción escolar (Monteverde, 2005 *op. cit.*).

La política económica y social implementada en la década de 1990, ocasiona un importante deterioro en las condiciones de vida de la población local, observándose un

fuerte proceso de fragmentación que atraviesa los diferentes sectores económicos y sociales.

De acuerdo con la fuente citada anteriormente, Mar del Plata es considerada una de las ciudades del país que más sufre el impacto de las políticas económico-productivas implementadas en los años noventa, cuyas consecuencias hoy se expresan en altos índices de desempleo, subempleo y precarización de las condiciones de trabajo. Asimismo, la exclusión del mercado laboral trae aparejado que importantes sectores de la población agudicen su situación de pobreza o indigencia y que la clase media disminuya sustancialmente sus condiciones de vida¹¹².

Así, el desempleo y subempleo, la precarización laboral y los ingresos económicos insuficientes agravan las condiciones de vida de los grupos familiares más pobres y ubican a amplios sectores de la clase media en condiciones de pobreza. Los asentamientos poblacionales irregulares y precarios se extienden en el periurbano de la ciudad, sin los servicios básicos y sin una estrategia de contención. Esta situación se profundiza con posterioridad a la crisis de 2001, con la cual la exclusión social, históricamente identificada con los sectores poblacionales indigentes, alcanza los sectores medios, imposibilitando el acceso a bienes y servicios culturalmente aceptados. También se presentan problemas de inseguridad de creciente gravedad.

El incremento de exclusión social impacta sobre los servicios sociales que en algunos casos se ven colapsados y con incapacidad de satisfacer demandas en aumento. El Municipio posee limitada capacidad para atender la compleja problemática social. Sin embargo, es importante destacar la intervención de organizaciones de la sociedad civil, para dar respuesta a problemáticas sociales emergentes de la crisis.

La Matriz DAFO asociada con la calidad de vida del área de estudio, se presenta en el Cuadro 53.

¹¹² Con el término condiciones de vida se hace referencia a los aspectos económicos y sociales que hacen al bienestar de las personas. En este sentido, Lucero et al. (2007) realizaron una revisión de las contribuciones de diferentes disciplinas científicas a la construcción del concepto Calidad de Vida. En su análisis señalan que Alarcón (2001), indica que las condiciones de vida (o bienestar) dependen de una gran cantidad de factores: existe un conjunto de necesidades básicas que hay que cubrir simplemente para garantizar la subsistencia; pero hay otro conjunto de necesidades que surgen con el proceso de desarrollo y que se convierten en necesidades indispensables para funcionar socialmente.

Cuadro 53
Matriz DAFO referida a las condiciones de vida

Condiciones de vida	
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existencia de tradicionales y nuevas organizaciones de la sociedad civil que trabajan solidariamente para atender situaciones de pobreza extrema. ✓ Existencia de recursos humanos calificados en materia de salud y educación para atender la diversidad de problemas crecientes. ✓ Existencia de estrategias de supervivencia y capacidad de autoabastecimiento de los sectores más afectados por la crisis socioeconómica. ✓ Experiencia en el trabajo interjurisdiccional e interinstitucional en programas alimentarios. ✓ Reconocimiento social de programas de alfabetización y apoyo escolar en organizaciones intermedias de la comunidad. ✓ Existencia de equipamiento para la realización de actividades culturales, recreativas y deportivas. ✓ Disponibilidad de mano de obra calificada en algunos oficios. ✓ Interés de la comunidad por participar y crear espacios de integración y trabajo conjunto. ✓ Existencia de un importante movimiento artístico-cultural local con interés en el trabajo con la comunidad.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existencia de problemas de empleo en gran parte de la población económicamente activa del área de estudio. ✓ Ingresos económicos insuficientes de la población ocupada para generar autonomía y bienestar familiar. ✓ Notable empobrecimiento social de importantes sectores de la clase media. ✓ Importante cantidad de población sin protección social y servicios esenciales. ✓ Aumento de la deserción escolar y de la población que no accede a los servicios educativos. ✓ Presencia de importante cantidad de jóvenes sin acceso a actividades educativas y/o laborales. ✓ Importante porcentaje de personas de tercera edad sin jubilación o pensión. ✓ Significativo incremento de personas que dependen del sistema público de salud con prestaciones limitadas y, a veces, deficientes. ✓ Incremento de asentamientos precarios en muchos sectores del área. ✓ Precarios e insuficientes servicios de transporte público de pasajeros. ✓ Visible e importante deterioro en las viviendas por imposibilidad de mantenimiento. ✓ Debilitamiento de los vínculos familiares y traslado de responsabilidades a las instituciones públicas y de servicio social. ✓ Inseguridad creciente en los distintos barrios. ✓ Dificultades para acordar objetivos comunes entre distintas organizaciones de la sociedad civil. ✓ Desvalorización de ámbitos y espacios públicos. ✓ Escasa implementación de políticas públicas participativas. ✓ Presencia de una sociedad demandante con escasas propuestas. ✓ Falta de continuidad del estado local de políticas públicas de salud y desarrollo social. ✓ Limitaciones de la administración pública local para informar y comunicar programas y proyectos a la comunidad. ✓ Escasos acuerdos institucionales entre el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de proyectos comunes. ✓ Limitada articulación entre los ámbitos académicos y las demandas de la sociedad.

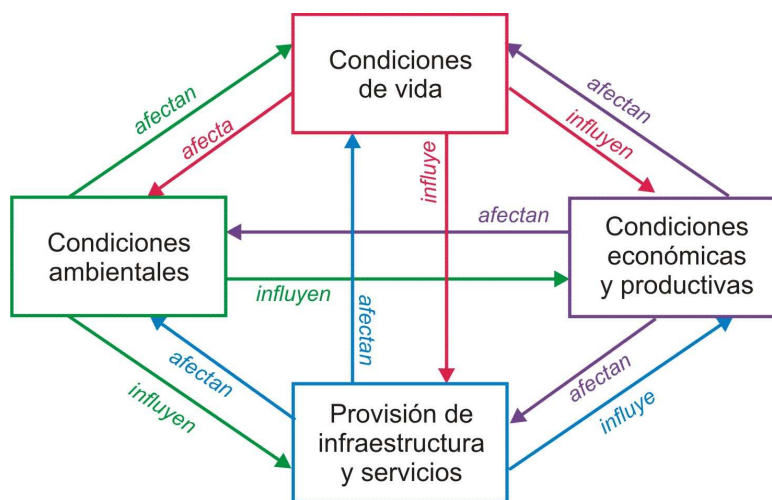
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existencia de programas nacionales de empleo y promoción de actividades productivas. ✓ Apertura de nuevos mercados comerciales para el país. ✓ Incremento de la conciencia y sensibilización sobre la necesidad de construir consensos. ✓ Búsqueda de financiamiento internacional para ejecutar proyectos de índole social.
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incertidumbre general acerca del avance de las cuestiones macroeconómicas que presentan una alta incidencia a nivel local. ✓ Incertidumbre acerca del financiamiento de las políticas sociales nacionales y provinciales. ✓ Ineficiencia de las políticas de seguridad. ✓ Deficiencias en la articulación de proyectos provinciales y locales. ✓ Discontinuidad en las políticas públicas por inestabilidad en los consensos básicos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Monteverde (2005).

Ejes-problema, principales causas y consecuencias

Las condiciones incluidas en los ejes centrales de los sistemas territoriales identificados, se encuentran estrechamente ligadas entre sí. Las mismas conforman un sistema de relaciones que se determinan mutuamente (Figura 67).

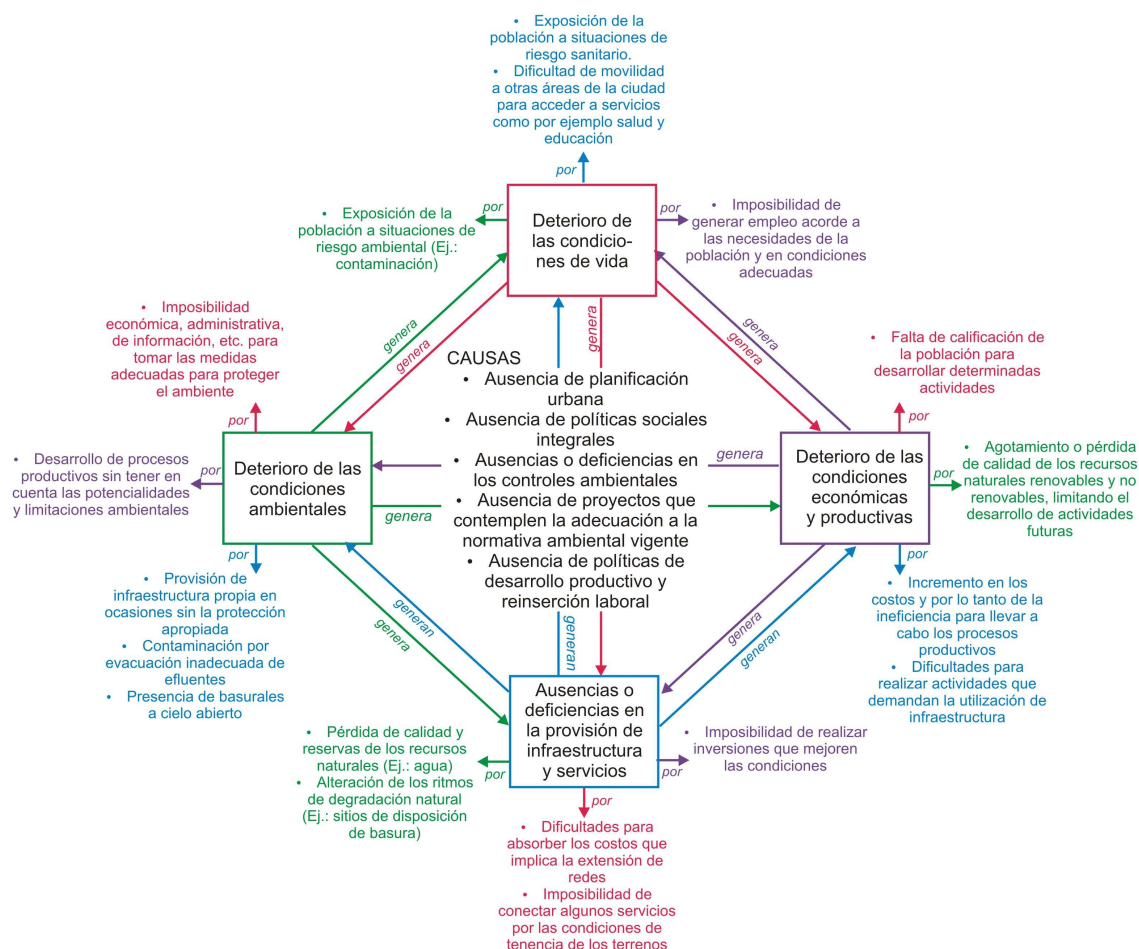
Figura 67
Relaciones entre las condiciones implicadas en los ejes



Fuente: Elaboración propia.

Una vez representadas las relaciones, es importante determinar partiendo de los ejes-problema, sus principales causas y consecuencias. Para ello se adopta un esquema de síntesis (Figura 68) que describe, de manera integrada, la problemática implicada en los sistemas territoriales.

Figura 68
Ejes-problema, principales causas y consecuencias



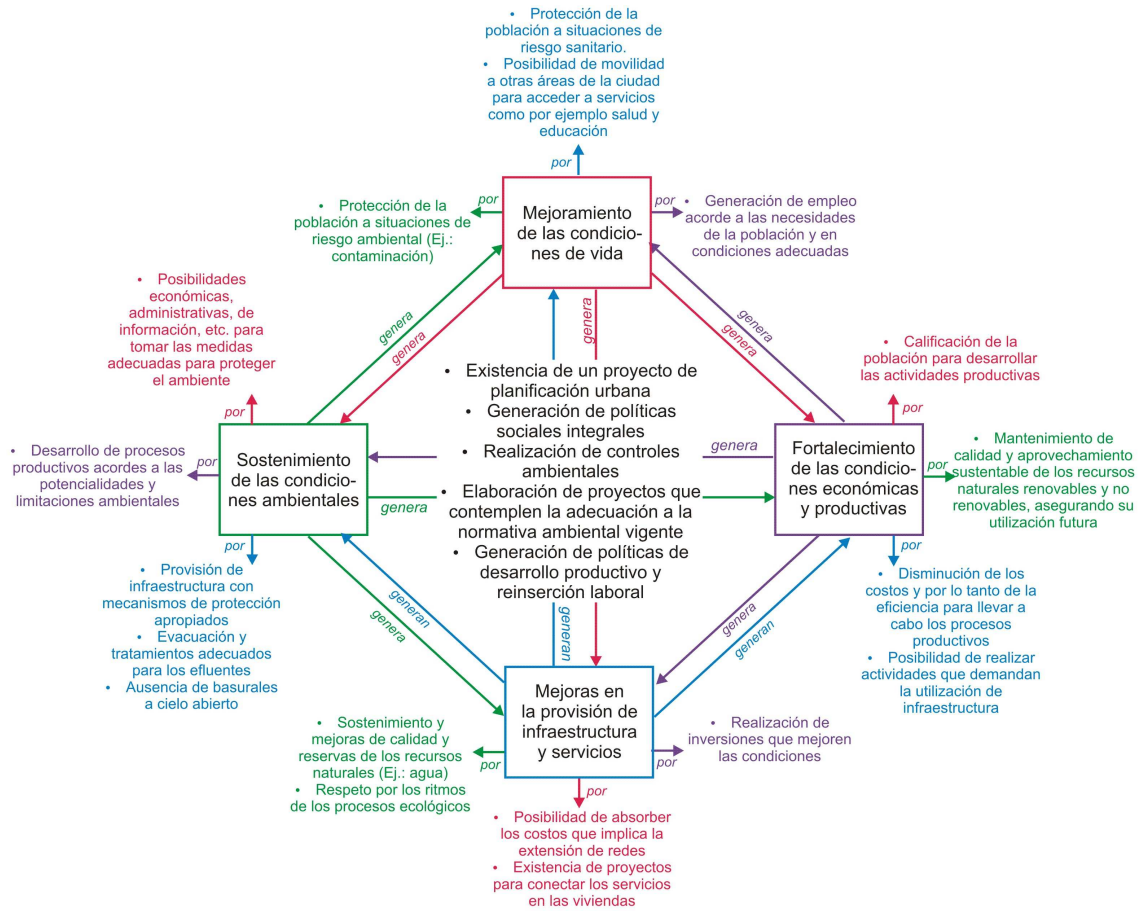
Fuente: Elaboración propia.

Situación deseada

La situación deseada se obtiene mediante la transformación del esquema de problemas planteado en un esquema de objetivos (Figura 69), tal como se utiliza en metodología denominada Marco Lógico¹¹³. El análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez resueltos los problemas; consiste en convertir los estados negativos (problemas) en soluciones, expresadas en forma de estados positivos (Ortegón et al., 2005 *op. cit.*).

¹¹³ La Metodología de Marco Lógico es un procedimiento de planificación participativa tendiente a la generación de proyectos consensuados. Además de ofrecer una serie de temas ordenados de discusión, propone una serie de procedimientos para las discusiones y una manera de visualizar los acuerdos alcanzados. Desde su aparición inicial, hace más de treinta años, este enfoque ha sido el método más utilizado por la mayor parte de las agencias de cooperación internacional para la planificación y gestión de proyectos de desarrollo (Camacho et al., 2001 *op. cit.*).

Figura 69
Objetivos a alcanzar en la situación deseada

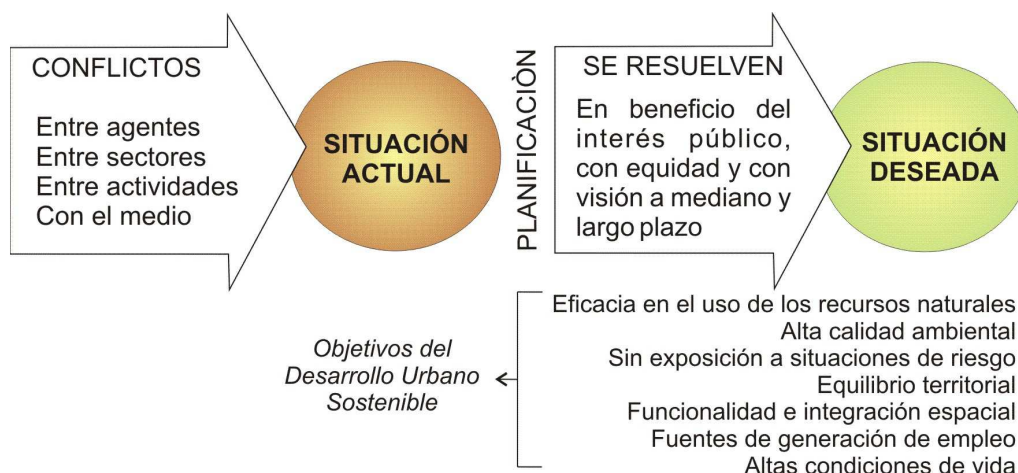


Fuente: Elaboración propia.

La planificación consiste en un instrumento para la intervención del territorio a fin de resolver los problemas, pero fundamentalmente para prevenirlos. De acuerdo con Gómez Orea (2007 *op. cit.*:93), *"planificar no es una actividad privativa de los poderes públicos ni de las grandes empresas u organizaciones, sino algo inherente a la actividad humana en general y al individuo en particular, en cuanto es capaz de diagnosticar su situación actual a la luz de su evolución histórica y de las previsiones de cambio, de identificar sus aspiraciones y objetivos y de decidir su comportamiento para alcanzarlos"*.

La Figura 70 muestra cómo la evolución planificada en un área determinada conduce a una situación satisfactoria, tendiendo a alcanzar los objetivos del desarrollo urbano sostenible.

Figura 70
Evolución planificada del territorio



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gómez Orea (2007).

Capacidad de gestión local para atender o dar respuesta a los ejes-problema

De acuerdo con los resultados obtenidos a partir de las matrices DAFO y en el esquema síntesis de los problemas, se elabora una matriz (Cuadro 54) en la cual se expresa de manera cualitativa la capacidad de la gestión local para atender los principales problemas y alcanzar las situaciones planteadas en el esquema de objetivos.

En este sentido, se evalúa la capacidad local de gestión para atender o resolver los ejes-problema enunciados, en términos de Muy Alta, Alta, Media y Baja, considerando los aspectos desarrollados por el Programa Arraigo-UNMdP (1997 *op. cit.*) y Fernández (2000b *op. cit.*). Ellos son:

- *Marco legal:* existencia y pertinencia (grado de ajuste a la realidad local) de las normativas vigentes para los problemas enunciados.
- *Poder de control y monitoreo:* capacidad de aplicación del marco legal y/o políticas existentes.
- *Estructura funcional administrativa:* capacidad según la eficiencia e integración de las estructuras competentes en el manejo, gestión y planificación para resolver los problemas.
- *Concientización y movilización social:* grado de percepción y acción comunitaria sobre los problemas.

- *Organización y participación social:* existencia, compromiso, grado y capacidad de intervención de organizaciones comunitarias.
- *Recursos humanos:* niveles de capacitación y entrenamiento para la gestión de los problemas.
- *Recursos físicos:* infraestructura, equipamiento y tecnologías disponibles para dar respuesta a los problemas.
- *Recursos financieros:* recursos financieros municipales, intervenciones privadas, posibilidades de acceso a créditos externos, etc.
- *Información:* existencia de fuentes fiables y sistemáticas de información, accesibilidad y capacidad de procesamiento y análisis.

Como se observa en el Cuadro, los mayores problemas en la capacidad de gestión se encuentran en el control y monitoreo, en los recursos financieros disponibles y en los recursos humanos. En relación con este último aspecto, se destaca la presencia de personal calificado pero muchas veces el número es escaso para atender demandas complejas y controlar la diversidad de conflictos que se presentan. Esta conclusión sintetiza la percepción que tienen sobre este tema concejales, personal del Municipio y organismos de control de la Provincia (OPDS).

Cuadro 54
Matriz de evaluación cualitativa de la capacidad local de gestión de los ejes-problema

Eje-problema	Marco legal	Poder de control y monitoreo	Estructura funcional adminis.	Concient. y movilización social	Organización y partic. social	Recursos humanos	Recursos físicos	Recursos financieros	Información
Deterioro de las condiciones ambientales	Media	Baja	Media	Media	Alta	Media	Alta	Media	Media
Deterioro de las condiciones económicas y productivas	Media	Baja	Media	Media	Baja	Media	Media	Baja	Media
Ausencias o deficiencias en la provisión de infraestructura y servicios	Media	Baja	Media	Media	Media	Media	Alta	Media	Alta
Deterioro de las condiciones de vida	Baja	Baja	Baja	Alta	Muy Alta	Media	Media	Media	Media

Fuente: Elaboración propia sobre la base de aspectos especificados en Programa Arraigo-UNMdP (1997).

Lineamientos y alternativas para el desarrollo sostenible del área

Muchas de las problemáticas del sector sur sintetizadas precedentemente, tienen expresiones concretas en el territorio. En este sentido, un proyecto de Ordenamiento Territorial constituiría la mejor alternativa para gestionar los problemas, armonizar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, mejorar las condiciones de vida y productivas y aquellas ligadas con la infraestructura.

Si bien esta tesis no desarrolla un proyecto o modelo para el Ordenamiento Territorial del sector, establece lineamientos y define alternativas para el área de estudio con la finalidad de aportar una base inicial que contribuya al desarrollo sostenible de los espacios periurbanos.

El crecimiento del ejido urbano de Mar del Plata sobre el periurbano no se basa en un proyecto de desarrollo urbano que sustente la expansión. En el área de estudio, se habilitaron para urbanizar la franja costera y numerosos sectores localizados al sur de la Av. Mario Bravo. Estas zonas, a diferencia de las urbanas, exhiben muy baja densidad de ocupación poblacional y de edificaciones.

De acuerdo con las especificaciones establecidas en el Plan de Ordenamiento del Partido de General Pueyrredon, el crecimiento urbano, ha sido espontáneo. No obstante ello, existieron algunos planes sectoriales que disponían de escasos instrumentos de aplicación y adolecían de una idea explícita y consensuada de ciudad.

El COT, sancionado en 1979 y modificado en las décadas siguientes y hasta el presente, resulta de aplicación insuficiente para orientar la organización del territorio, los procesos de transformación del ejido y la expansión de las áreas periurbanas.

El área objeto de análisis, así como el resto del periurbano de Mar del Plata, se caracteriza por la escasez de lineamientos estructurales, de planificación integrada del territorio, dificultades para el desarrollo de planes conjuntos entre los distintos niveles públicos, insuficiente coordinación de acciones concretas para dar respuesta a problemas centrales en el sector, formulación de proyectos cuyos beneficios podrían verse en el mediano y largo plazo, entre otras cuestiones.

Asimismo, existe un escaso cumplimiento y adecuación de los distintos sectores en lo que respecta a las normativas vigentes implicadas en el Ordenamiento Territorial y

deficiencias en los mecanismos de control por parte de las autoridades que, muchas veces, encuentran superpuestas sus funciones.

Un proyecto de Ordenamiento Territorial para el sector, como así también para el resto del ejido en expansión, excede la elaboración o adecuación de un COT. Esto no quiere decir que la propuesta no pueda materializarse en un COT, significa que va más al fondo de la cuestión, a los objetivos estructurales previstos para la ciudad y sus áreas periurbanas. Estos objetivos debieran ser consensuados y desarrollados mediante estrategias de trabajo participativo que incluyan la visión de todos los actores involucrados¹¹⁴.

De acuerdo con Gómez Orea (2007 *op. cit.*), los objetivos de protección ambiental debieran ser incorporados en un Plan de Ordenamiento Territorial. Entre sus fines se destacan: prevenir degradaciones ambientales, corregir el comportamiento de actividades que pueden generar impactos, remediar degradaciones ambientales y, cuando sea posible, potenciar las fortalezas del ambiente cuando sea posible.

Se desarrollan a continuación posibles intervenciones generales a impulsar en los distintos sistemas territoriales, que conforman bases para el Ordenamiento Territorial del sector sur del periurbano marplatense. Dichas líneas de intervención se enuncian en el Cuadro 55, en el que se indican también los sistemas de actuación y probables alternativas para el Ordenamiento del área.

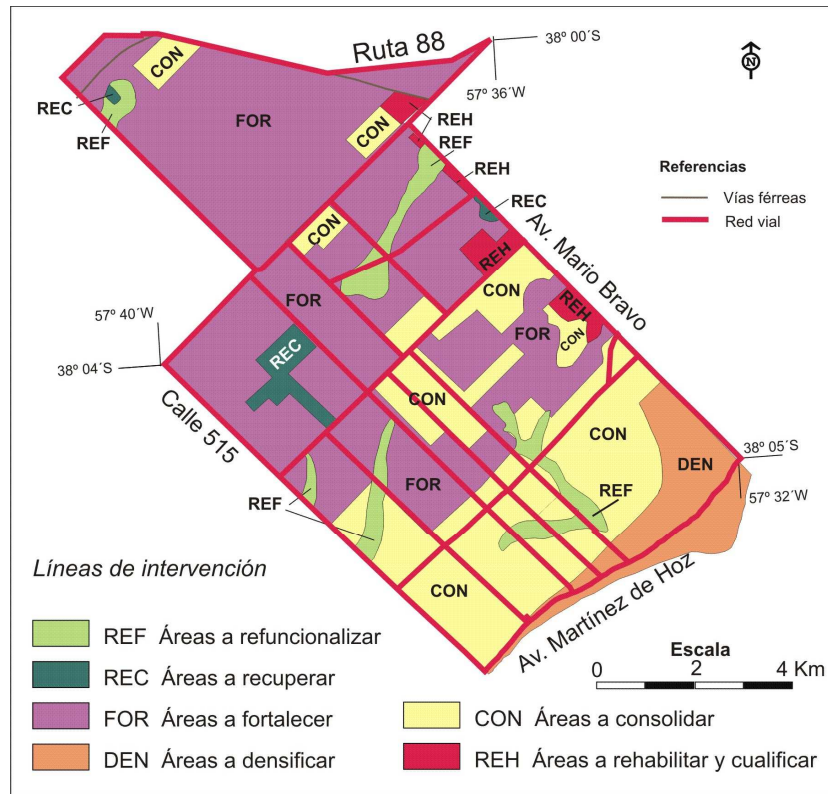
La Figura 71 muestra las líneas de intervención sugeridas para los sistemas territoriales. En su elaboración se toman como base lineamientos sugeridos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2008 *op. cit.*).

Teniendo en cuenta las alternativas indicadas en cada línea de actuación, se realiza una evaluación general de las mismas (Cuadro 56) siguiendo algunos de los criterios enunciados por Gómez Orea (2007 *op. cit.*). Se utiliza para ello una metodología cualitativa de valoración simple (Muy Alta, Alta, Media, Baja) que permite comparar las alternativas de cada línea de actuación según los criterios de evaluación: beneficios

¹¹⁴ En relación con ello, para que las instituciones de gobierno puedan planificar con algún éxito necesitan involucrar a los diversos actores pertinentes al proceso de desarrollo, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión, sumando voluntades diversas y coordinando recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas (Robirosa, 2000).

sociales, generación de empleo, adaptación a las potencialidades del medio, aceptación social estimada, factibilidad de gestión, nivel de inversiones y flexibilidad.

Figura 71
Principales líneas de intervención para los sistemas territoriales



Fuente: Elaboración propia.

El análisis del Cuadro permite establecer que todas las alternativas se adaptan a las potencialidades del medio y que, como es de esperar, aquellas que producen mayores beneficios sociales y generación de empleo, demandan inversiones más importantes.

Cuadro 55

Líneas de intervención, sistemas de actuación y posibles alternativas para el Ordenamiento del área

Líneas de intervención	Descripción	Sistemas territoriales de actuación	Alternativas para el Ordenamiento
Áreas a refuncionalizar (REF)	Conforman sectores susceptibles de intervenir para establecer nuevas funciones aprovechando sus potencialidades.	STIE1 STIE3	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Restaurar las áreas en las cuales se desarrolla la actividad minera y complementarla con actividades científicas. ✓ Restringir áreas de interés ecológico del proceso de urbanización e iniciativas rurales y recuperarlas para protección de ecosistemas.
Áreas a recuperar (REC)	Incluyen los sectores altamente degradados por actividades abandonadas (pasivos ambientales), y en algunos casos, actuales que son necesarios restaurar a fin de hacer más eficientes los usos actuales y fomentar otras actividades productivas.	STIE2 STIU1	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Remediar pasivos ambientales (canteras abandonadas) para el desarrollo turístico y recreativo. ✓ Sanear áreas altamente degradadas (basurales) a fin de evitar exposición a situaciones de riesgos a la población y promover nuevas alternativas de uso para las áreas restauradas.
Áreas a fortalecer (FOR)	Corresponden a aquellos sectores productivos que debieran revitalizarse para generar mayores posibilidades de empleo e ingresos a la ciudad.	STIP1 STIP2 STIP3	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ordenar el área industrial incentivando la densificación de establecimientos y su relocalización desde la ciudad. ✓ Extender las redes de infraestructura y servicios al área industrial. ✓ Ordenar la circulación del transporte de cargas y crear centros de logística, generando un circuito para el tránsito pesado. ✓ Mejorar el sistema de caminos rurales para lograr un transporte eficiente de la producción hortícola. ✓ Propiciar la recuperación de la red ferroviaria. ✓ Controlar el desarrollo de las actividades a partir del cumplimiento de la normativa ambiental.
Áreas a densificar (DEN)	Comprenden los sectores dotados de infraestructura y servicios en los cuales existen importantes espacios vacantes para urbanizar.	STIU3	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Favorecer la densificación con modificaciones en el COT. ✓ Consolidar el frente costero a través de intervenciones de puesta en valor de territorio. ✓ Recalificar áreas comerciales en el sector costero. ✓ Proteger áreas de médanos y sector costero de importancia ecológica.
Áreas a consolidar (CON)	Incluyen sectores del periurbano costero e interior destinados a la urbanización que poseen escasa dotación de infraestructura y servicios y, en general, presentan baja densidad de ocupación.	STIU2 STIU4 STIU5	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Limitar la expansión de la ciudad mediante una redefinición del COT. ✓ Dotar de infraestructura los sectores en los cuales sea posible hacerlo, favoreciendo el incremento de la densidad en los mismos. ✓ Exigir a los barrios privados que, previo a su instalación resuelvan el problema de los servicios. ✓ Garantizar condiciones de accesibilidad a los distintos barrios mediante la construcción de nuevas vías y mantenimiento de la red vial.

			<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover el desarrollo de proyectos urbanos que articulen e integren los barrios del sector entre sí y con la ciudad. ✓ Fortalecer el sistema de transporte público, garantizando la accesibilidad a los servicios y equipamientos existentes desde los distintos barrios. ✓ Impulsar la construcción de vivienda pública sólo en aquellas áreas que cuentan con infraestructura y servicios. ✓ Mejorar la dotación de equipamientos de educación y salud. ✓ Desarrollar nuevos espacios públicos con equipamientos recreativos y deportivos en los barrios.
Áreas a rehabilitar y cualificar (REH)	Corresponden a las áreas consideradas críticas en las que se localizan villas de emergencia y asentamientos precarios que son necesarias rehabilitar.	STIU6	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relocalizar algunos asentamientos localizados en áreas ambientalmente críticas o bien mejorar las condiciones urbanas asegurando al menos la mínima dotación de infraestructura y servicios básicos (agua potable, caminos, transporte público, recolección de residuos). ✓ Calificar los espacios barriales a partir de la introducción de mejoras, asegurando la dotación de espacios públicos (plazas).

Fuente: Elaboración propia tomando elementos de Monteverde (2005) y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2008).

Cuadro 56
Evaluación sintética de alternativas en función de las distintas líneas de actuación

Alternativas de las líneas de actuación	Beneficios sociales	Generación de empleo	Adaptación a las potencialidades del medio	Aceptación social estimada	Factibilidad de gestión	Nivel de inversiones	Flexibilidad
Áreas a refuncionalizar	Media	Baja	Muy Alta	Media	Media	Media	Alta
Áreas a recuperar	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy Alta	Media
Áreas a fortalecer	Alta	Muy Alta	Alta	Muy Alta	Alta	Alta	Media
Áreas a densificar	Baja	Media	Alta	Media	Alta	Media	Media
Áreas a consolidar	Muy Alta	Muy Alta	Alta	Alta	Media	Muy Alta	Alta
Áreas a rehabilitar y cualificar	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta	Media

Fuente: Elaboración propia sobre la base de criterios especificados en Gómez Orea (2007).

Rol de la Universidad en el territorio abordado

En el contexto social, económico y político actual de Argentina, la educación pública se encuentra atravesada no sólo por demandas netamente pedagógicas y de aprendizaje, sino además por problemáticas sociales, económicas, ambientales, de infraestructura y servicios de diversa magnitud y complejidad. Es por ello que la "Educación" en todos sus niveles, recibe y percibe las demandas de una sociedad que reclama respuestas concretas a problemas diversos.

Tal como señala el Ministerio de Educación (2007) a través de los Proyectos de Voluntariado Universitario, repensar la función social de la universidad exige trabajar en el establecimiento de acciones que aseguren la igualdad en el acceso y permanencia en el sistema universitario; en la generación de mecanismos donde la ciencia, tecnología y recursos humanos formados en las instituciones de educación superior, sean puestos al servicio de la sociedad en su conjunto, atendiendo especialmente, las necesidades y potencialidades de desarrollo de las comunidades más vulnerables.

La Universidad como institución dentro del sistema educativo, debiera trabajar desde su compromiso social en acortar la brecha existente entre ésta y la sociedad a través de la implementación de acciones que articulen la investigación, la extensión y la docencia.

En función de ello, y para atender demandas concretas en el periurbano de Mar del Plata, docentes e investigadores pertenecientes al Centro de Investigaciones Ambientales (CIAM) de la Universidad Nacional de Mar del Plata, trabajan en distintos proyectos a fin de abordar las problemáticas planteadas.

En ese marco, el presente trabajo de tesis surge dentro del proyecto de investigación titulado "Impacto ambiental y bases para el ordenamiento ambiental y territorial del periurbano de Mar del Plata" dirigido por la Lic. y MSc. Rosana Ferraro. Continuando con dicha investigación, se desarrolló el proyecto "Evaluación ambiental y lineamientos estratégicos territoriales para tres zonas del área periurbana de Mar del Plata", dirigido por la misma docente e investigadora, actualmente en ejecución. Este proyecto profundiza el análisis de los procesos y problemáticas en las zonas 3, 4 y 5 del periurbano (entre las que se encuentra el sector en estudio) y en la evaluación de conflictos y generación de propuestas que incluyen la elaboración de un manual para la

evaluación de impactos ambientales de nuevos proyectos o intervenciones existentes en áreas periurbanas. Ambas investigaciones fueron aprobadas satisfactoriamente por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Mar del Plata, recibiendo financiamiento para su ejecución.

El desarrollo de los proyectos mencionados y en especial los avances de la tesis, motivan mi participación en la conformación de un equipo técnico de educación provincial para trabajar en la propuesta de creación de un Centro Educativo Complementario (CEC)¹¹⁵ en los barrios Las Heras, Parque Palermo y Parque y Valle Hermoso, estos últimos integrantes del área de estudio.

La articulación Universidad-comunidad, en este caso a solicitud de los Equipos de Orientación Escolar (EOE) de tres escuelas de la zona (Nº 43, 74 y 77), surge como una necesidad de las instituciones para formular el proyecto de creación del CEC que reuniera un diagnóstico integrado de los barrios y de sus problemáticas, tal como se había desarrollado para la tesis.

La propuesta respecto de creación del CEC responde a la necesidad de prevenir el fracaso escolar y disminuir la deserción a través de una modalidad de funcionamiento institucional diferente a la que plantea el sistema educativo tradicional.

Del trabajo conjunto e interdisciplinario¹¹⁶ entre la Universidad (a través de la tesis doctoral y los proyectos de investigación mencionados) y las distintas instituciones educativas de la comunidad, surge una propuesta que se presenta en el mes de diciembre de 2008 ante las autoridades provinciales. El documento incluye un diagnóstico detallado de los barrios, fundamentación, análisis de la matrícula potencial y modelo de anteproyecto del futuro edificio del CEC. En relación con esto último, es importante destacar las actividades desarrolladas desde la docencia en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) de la Universidad.

En el año 2008, un grupo de docentes e investigadores (del cual formo parte) de distintas disciplinas pertenecientes al CIAM, en el marco de la materia optativa

¹¹⁵ Los CEC son instituciones educativas dependientes de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar (Provincia de Buenos Aires). Son centros porque son espacios educativos en los cuales convergen los intereses, las expectativas y las culturas de la familia, la escuela y la comunidad; son educativos porque desarrollan intencional y sistemáticamente acciones para promover la interacción, la construcción del pensamiento y la formación integral de niños y adolescentes de entre 3 y 16 años y; por último, son complementarios porque revalorizan y potencian los aprendizajes construidos en la familia, la escuela y la comunidad.

¹¹⁶ En el equipo de trabajo para la formulación del proyecto de CEC, intervinieron las siguientes disciplinas: Servicio Social, Psicología, Antropología, Geografía, Gestión Ambiental, Educación y Arquitectura.

“Gestión del Hábitat: interdisciplina y método en la práctica de intervención”¹¹⁷, propone a los alumnos avanzados de la carrera de Arquitectura un trabajo final que responda a esta demanda específica de la comunidad: el anteproyecto del edificio del CEC. Ello motiva la articulación de los alumnos con el grupo de trabajo, para lo cual deben realizar varias salidas a la zona de emplazamiento del futuro edificio, observaciones, registros y entrevistas tanto a informantes de la comunidad como de las instituciones involucradas. Asimismo, se efectúa un reconocimiento del funcionamiento del actual CEC localizado en otro barrio de Mar del Plata, se consensúan propuestas con el grupo de trabajo y evalúan decisiones.

Como resultado de la experiencia se generan dos producciones: una que tiene que ver con la aprobación de la materia (el diseño y defensa de un póster con todo el proceso desde los contenidos teóricos de la cátedra hasta los resultados del trabajo de campo) y otra, con una descripción y anteproyecto que acompaña la presentación del informe ante autoridades del sistema educativo provincial.

El conocimiento más detallado de los barrios, las problemáticas, los actores, sus necesidades, los conflictos vinculares entre los niños y con su medio, etc. hacen que se genere el proyecto de extensión “Los niños, sus relaciones y vinculación con el hábitat”, dirigido por la Antropóloga y MSc. Mónica Burmester. Este proyecto intenta crear espacios de relación e intercambio entre los niños de los barrios y su vinculación con el hábitat para mejorar su desarrollo social a través de un conjunto de actividades culturales, recreativas y lúdicas. Asimismo, propone generar espacios de aprendizaje dentro del proyecto de extensión con alumnos avanzados de la FAUD en el trabajo y búsqueda de soluciones demandadas por la comunidad. En relación con ello, se propone articular el trabajo de los alumnos con cátedras de la Facultad que requieran espacios de aprendizaje en campo y convocarlos a participar a través de pasantías rentadas.

¹¹⁷ La materia electiva propone ofrecer una perspectiva interdisciplinaria para abordar conceptual y metodológicamente el estudio e intervención del Hábitat en Ciudades Latinoamericanas. Para ello la estructura de la materia aborda tres ejes centrales: 1) marcos conceptuales que sustentan la complejidad del hábitat. Su objetivo principal es analizar los procesos generadores de espacios habitables, realizados por autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos, en modalidades autogestionadas de producción individual o colectiva y que implican un alto nivel organizativo y procesos complejos de producción y gestión; 2) marcos metodológicos: técnicas e instrumentos y procesamientos de datos. Este eje facilita el conocimiento de indicadores y variables para el estudio socioterritorial y habitacional, que atienda las nuevas exigencias de formación profesional planteadas por la producción social del hábitat y 3) las problemáticas del hábitat urbano y periurbano a través de la vinculación de estudios de casos de Proyectos de Investigación y Proyectos de Extensión.

El proyecto de extensión mencionado, fue aprobado por la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Mar del Plata, y recibió financiamiento de dicha institución para llevarlo a cabo.

Tanto desde la cátedra como desde el proyecto de extensión, se está trabajando actualmente en el desarrollo de actividades y en la generación de nuevas propuestas¹¹⁸ para atender algunas de las necesidades de este sector del periurbano.

Paralelamente a las actividades realizadas en los barrios, a principios del año 2009, el "Observatorio de Género y Pobreza"¹¹⁹ llama a un concurso de incentivos para financiar proyectos que investiguen sobre género y pobreza en Argentina.

En este contexto, se presenta a concurso el proyecto "Hábitat y vulnerabilidad ambiental en Mar del Plata; rol del género y participación comunitaria", el cual fue beneficiado con el incentivo obteniendo la máxima puntuación. El equipo interdisciplinario, dirigido por la Arq. y Mag. Liliana Aguirre, propone potenciar la percepción de los problemas habitacionales y ambientales a través de la participación de las mujeres en barrios periurbanos de la ciudad de Mar del Plata, generando herramientas para mejorar las condiciones del hábitat.

Entre las acciones se realiza el taller referido a "Territorio, ambiente y desarrollo sostenible", coordinado por quien suscribe. En dicho taller, llevado a cabo en la Unidad Sanitaria del Barrio Las Heras, participan unas 25 mujeres del mencionado barrio, de Parque Palermo y de Parque y Valle Hermoso.

La actividad se desarrolla de manera interactiva y con participación intensiva de las mujeres: ellas localizaron en un mapa sus barrios, sus viviendas, definen los problemas más importantes de los barrios que ellas entienden como prioritarios a resolver (coinciden con los señalados como ejes-problemas) y enuncian y clasifican problemas ambientales identificando a los organismos, personas e instituciones que tienen

¹¹⁸ Orientación en la construcción de viviendas, búsqueda de financiamiento para realizar obras, recuperación de espacios públicos, fortalecimiento de espacios recreativos en un Centro Comunitario, entre otras.

¹¹⁹ El observatorio es un proyecto impulsado por la Asociación Civil Nueva Ciudadanía y apoyado por el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Su principal objetivo es ser una herramienta útil frente a la necesidad de construir conocimiento y agenda sobre la pobreza y su impacto sobre las mujeres. Su misión es poner en valor y difundir las distintas experiencias de investigación y acción que se desarrollan en diferentes ámbitos sobre la pobreza desde una perspectiva de género.

incumbencia en los mismos¹²⁰. Posteriormente, sugieren un conjunto de soluciones para mitigarlos o resolverlos. La experiencia fue sumamente interesante para profundizar en el análisis actual de estos barrios ubicados en el límite urbano-rural, considerando la visión de los actores directamente involucrados.

Lo anterior demuestra que la participación de la Universidad en proyectos y actividades que impliquen la atención a demandas o necesidades de la comunidad (especialmente en estos espacios periurbanos con numerosos problemas), promueve la integración de sectores y actores, facilita la búsqueda de alternativas, fortalece los vínculos institucionales, genera conocimientos basados en la realidad y contribuye a la formación de profesionales comprometidos con su medio.

¹²⁰ Entre los más destacados se pueden citar: presencia de basurales; volcado de efluentes a la vía pública; contaminación del aire por silos que, con la expansión de la ciudad, quedaron inmersos en un sector que se considera urbano; ausencia de infraestructura o imposibilidad de conectarse a los servicios; presencia de animales sueltos; contaminación del suelo y agua por el uso de productos químicos en las áreas hortícolas, entre otros. Es importante destacar que este último sólo fue percibido por mujeres vinculadas directa o indirectamente con la actividad.

